

# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

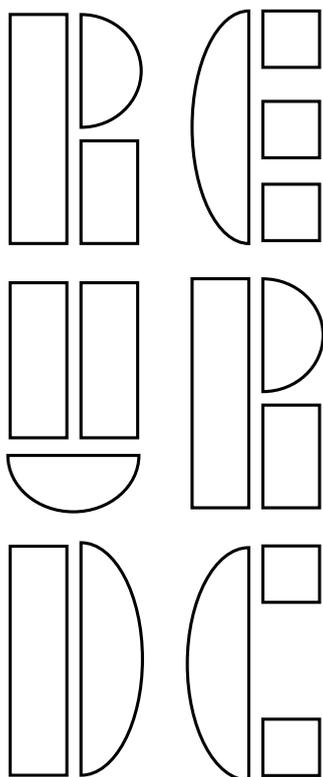
## SÃO PAULO

Lucia Maria M. Bógus  
Suzana Pasternak  
Anderson Kazuo Nakano  
Luis Felipe A. Magalhães  
Ricardo Gaspar  
(Org.)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL



# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

SÃO PAULO

Lucia Maria M. Bógus  
Suzana Pasternak  
Anderson Kazuo Nakano  
Luis Felipe A. Magalhães  
Ricardo Gaspar  
(Org.)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



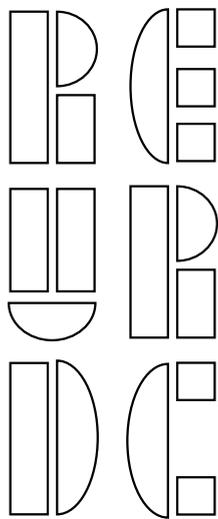
Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



## **FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Corrêa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

### **Coordenação Editorial**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

### **Editoração**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

### **Apoio Técnico**

Ana Maria Morini

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

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

EDITOR João Baptista Pinto  
ORGANIZAÇÃO Lucia Maria M. Bógus, Suzana Pasternak,  
Anderson Kazuo Nakano, Luis Felipe A.  
Magalhães e Ricardo Gaspar  
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser  
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Daniela Schneider e Carolina Nakagawa  
REVISÃO Rita Luppi

---

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

S241

v. 11

São Paulo [recurso eletrônico] / organização Lucia Maria M. Bógus... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 8 MB

(Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 11)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-767-8 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - São Paulo (Estado). 2. Política urbana - São Paulo (Estado). 3. Renovação urbana - São Paulo (Estado). 4. Livros eletrônicos. I. Nakano, Anderson Kazuo. II. Série.

22-80904

CDD: 307.3416098161

CDU: 316.334.56:711.4(815.6)

---

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ



55-21-971197857

[www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação</b> .....	11
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	13
<b>INTRODUÇÃO - Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal</b> .....	21
ANDERSON KAZUO NAKANO, THIAGO ANDRADE GONÇALVES, ANTONIO MARCOS DE MIRANDA REIS E HENRY TOMIO KRENISKI MARU COLABORADORES: BÁRBARA HELENA DA SILVA MONTALVA E JUAN RODRIGUES GUIMARÃES	
<b>PARTE I - Sociodemográfico</b> .....	43
<b>CAPÍTULO 1 - Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional</b> .....	45
SUZANA PASTERNAK, CAMILA D'OTTAVIANO, LUCIA MARIA M. BÓGUS, LUIZ FELIPE A. MAGALHÃES E ROSANA PEDROSA	
<b>CAPÍTULO 2 - Habitação de interesse social e população em situação de rua</b> .....	63
CAROLINA TEIXEIRA NAKAGAWA LANFRANCHI, DULCE TOURINHO BAPTISTA, MARIANA DA SILVA SANTOS, MARILIA GABRIELA BELLO GARCIA E MARISA DO ESPÍRITO SANTO BORIN	

<b>CAPÍTULO 3 - Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo</b> o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial.....	83
ANGÉLICA TANUS BENATTI ALVIM, BERNARDO GUATIMOSIM ALVIM, GASTÃO SANTOS SALES, IVAN AUGUSTO ALVES PEREIRA E DIAMANTINO AUGUSTO SARDINHA NETO	
<b>PARTE II - Econômico-territorial .....</b>	101
<b>CAPÍTULO 4 - Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:</b> o caso do ABCD Paulista .....	103
SUZANA PASTERNAK, RICARDO C. GASPAS, LUÍS FELIPE A. MAGALHÃES, GABRIEL A. A. ROSSINI E ALEXANDRE ABDAL	
<b>CAPÍTULO 5 - Gestão fiscal na RMSP</b> o caso de Cajamar-SP.....	123
MÔNICA CARVALHO, MÁRIO JORGE DA SILVEIRA JUNQUEIRA, LUÍS FELIPE A. MAGALHÃES E CLARISSA MARIA ROSA GAGLIARDI	
<b>CAPÍTULO 6 - Função social do patrimônio cultural:</b> a reconversão do uso do solo em tempos de desindustrialização.....	139
CLARISSA M.R. GAGLIARDI E MÔNICA CARVALHO	
<b>CAPÍTULO 7 - Consórcios intermunicipais na RMSP</b> compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados.....	157
MÁRIO JORGE DA SILVEIRA JUNQUEIRA, LÚCIO HANAI VALERIANO VIANA E JOÃO MARCUS PIRES DIAS	
<b>PARTE III - Político-institucional.....</b>	115
<b>CAPÍTULO 8 - Saúde em disputa:</b> o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde .....	177
FRANCISCO FONSECA E LÚCIO HANAI VALERIANO VIANA	

<b>CAPÍTULO 9 - A metrópole tecnológica e o civismo em São Paulo</b> .....	197
RAFAEL DE PAULA AGUIAR ARAUJO E IGOR FEDICZKO SILVA	
<b>CAPÍTULO 10 - A emergência dos mandatos coletivos nas eleições 2020 no contexto da crise de representatividade</b> .....	217
ROSEMARY SEGURADO, VERA CHAIA, DESIRÉE LUÍSE LOPES CONCEIÇÃO E PEDRO MALINA	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	239
LUCIA MARIA M. BÓGUS, SUZANA PASTERNAK, ANDERSON KAZUO NAKANO LUIS FELIPE A. MAGALHÃES E RICARDO GASPAS	
<b>LISTA DE AUTORES</b> .....	244
<b>LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS</b> .....	253

# **PREFÁCIO**

**Reformar a cidade,  
reconstruir a nação**

**LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO**

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrópoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978<sup>1</sup>. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

*Bento Gonçalves, 22/08/2022*

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

# APRESENTAÇÃO

**apresentação**

Este livro resulta do trabalho conjunto desenvolvido pela equipe do Observatório das Metrôpoles, Núcleo São Paulo, e tem por objetivo apontar caminhos para a intervenção transformadora nas áreas metropolitanas brasileiras e nas cidades que as compõem. Aborda o fenômeno da construção das metrôpoles a partir de práticas e de políticas. Parte da concepção da metrópole como espaço de disputas territoriais cujas demandas ao planejamento resultaram na elaboração e promulgação de um sistema de normas e leis, pouco efetivas na sua aplicação.

Desde o final do século XIX, São Paulo destacou-se como centro econômico do país e ali se localizaram e confrontaram as forças hegemônicas nacionais. Da cidade-polo das atividades cafeeiras à metrópole industrial, São Paulo consolidou o modelo de expansão urbana centro-periferia, no contexto do capitalismo dependente. Esse modelo induziu à localização da população de baixa renda na periferia, produzindo os germes da grave crise urbana hoje enfrentada pelo aglomerado paulistano, marcada pelas desigualdades sociais e pela precariedade habitacional.

A reestruturação produtiva que provocou a perda de indústrias e de empregos; a financeirização e a inflexão neoliberal instaladas nas últimas décadas do século XX, concentraram riqueza e renda, mas aumentaram a vulnerabilidade dos mais pobres. O notável aumento da população de rua no Município de São Paulo, que atingiu, em 2021, mais de 30 mil pessoas, assim como o forte incremento das moradias faveladas na metrópole, estimado em quase 4% na década de 2010, quando o crescimento do parque domiciliar total da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi de apenas 1,9%, retrataram a degradação urbana de uma metrópole onde 12,26% dos domicílios localizavam-se em favelas no final dessa década. Mostraram também a incapacidade do estado para enfrentar a crise econômica e atender às demandas da população urbana por emprego, habitação, saúde, transporte e infraestruturas urbanas.

O presente livro aborda, sob diferentes óticas, esse painel de situações conflitantes e aponta para a urgência de uma atuação conjunta do estado com a sociedade civil, de modo a garantir o direito à cidade para todos os cidadãos. Busca, por outro lado, discutir saídas para os impasses que demandam a realização de uma reforma urbana efetiva e sua implementação conjunta em todos os municípios metropolitanos.

O texto introdutório objetiva a discussão dos problemas que bloqueiam a luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade, especialmente na metrópole paulistana. Discute as contradições entre os objetivos da reforma urbana e o planejamento estatal que utiliza instrumentos urbanísticos derivados do Estatuto da Cidade e incluídos nos Planos Diretores Municipais, não raro, deficientes e limitados. Analisa a aplicação, ao menos nas leis dos Planos Diretores, desses instrumentos urbanísticos e nota que em muitos casos mesmo os instrumentos possibilitados pelo Estatuto da Cidade, quando enunciados em lei, não são devidamente utilizados. Discorre também sobre as lutas pela terra urbana e as ocupações como forma de resistência e como forma de luta urbana. Ainda comenta a segregação espacial por raça que acompanha as desigualdades da cidade de São Paulo.

Os textos que compõem o livro possuem uma perspectiva interdisciplinar. Estruturam-se em três eixos, além da Introdução e Considerações finais. Os eixos analíticos mostram diferentes facetas da metrópole e sua relação com o direito à cidade. Assim, o eixo sociodemográfico analisa o crescimento populacional da RMSPP, a distribuição espacial e de moradia, a mobilidade populacional e todos os seus reflexos no direito à cidade; o eixo econômico-territorial aborda os reflexos da desindustrialização no espaço metropolitano, seu espelhamento no espaço em galpões e áreas abandonadas e inicia uma reflexão sobre o uso do fundo público e de instrumentos novos como os consórcios públicos

**apresentação**

enquanto forma de intervenção na política urbana. O eixo político-institucional mostra diferentes fenômenos contemporâneos: a privatização de políticas públicas – através da análise do Sistema Único de Saúde (SUS) na metrópole paulistana –, o aparecimento de lideranças políticas (pela análise dos mandatos coletivos) e as mudanças nas relações pessoais e espaciais no uso de novas tecnologias, como as redes sociais.

O primeiro eixo – “sociodemográfico” – reúne: o Capítulo 1, sobre a dinâmica demográfica e as desigualdades socioespaciais, enfatizando o aumento de um dos tipos de habitação precária, as favelas; o Capítulo 2 enfatiza a moradia como direito social e como objeto de política social desmercantilizado e produzido segundo processos decisórios democráticos; o Capítulo 3, sobre mobilidade urbana na metrópole, analisa a relação entre a expansão do Metrô e o uso do solo/valorização imobiliária, mostrando como, em muitos casos, a expansão da rede metroviária aumenta o valor do solo expulsando camadas de renda inferior que anteriormente residiam no segmento territorial alcançado por esse modal de transporte coletivo sobre trilhos.

O segundo eixo – “econômico-territorial” – reúne quatro textos que discorrem sobre economia e território: um trata da reestruturação produtiva na metrópole e seus efeitos econômicos e espaciais; o outro é sobre a gestão fiscal; o capítulo seis aborda a importância do patrimônio construído, especialmente o reuso dos galpões abandonados; o último capítulo desse eixo discute a relevância dos consórcios intermunicipais.

O Capítulo 4 analisa a reestruturação produtiva na metrópole paulista, com ênfase na indústria de transformação e na sub-região do ABCD paulista. Discorre sobre a trajetória da economia na RMSP, mostrando o Valor de Transformação Industrial (VTI) em diferentes segmentos territoriais da metrópole: o município central, os municípios do ABCD e os outros do anel metropolita-

no. O caso do ABCD é objeto de reflexão especial que mostra a diminuição do crescimento demográfico nas duas últimas décadas dos municípios componentes da região e o seu saldo migratório negativo. A perda do VTI industrial entre 2003 e 2016 é detalhada, assim como a perda de postos de trabalho formais. A conclusão enfatiza a necessidade da criação de empregos industriais e de serviços intensivos em conhecimento para a recuperação econômica da região, vinculada à retomada de processos mais abrangentes e inclusivos do desenvolvimento econômico nacional.

O Capítulo 5 se inicia comentando que a política fiscal dos municípios brasileiros ainda carece de estudos com maior profundidade, o que não deixa de ser surpreendente já que, a partir de 1988, os municípios gozam de maior autonomia, com receita própria e possibilidade de exercer de forma concreta a política urbana. Raramente os estudos urbanos analisam como a gestão dos recursos públicos impacta a política urbana. Como se opera efetivamente o orçamento público? Para elucidar essa questão escolheu-se, como exemplo, o estudo da isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em Cajamar. Cajamar tornou-se, desde 2007, o principal polo logístico da macrometrópole paulista. Entre os diversos municípios da metrópole, cerca de um terço têm concedido isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) e, praticamente a metade, isenção de IPTU a novos empreendimentos econômicos. Em Cajamar, a isenção de IPTU vigorou de 2006 a 2019, enquanto a de ISS se deu apenas nos anos de 2006 e 2012. E essa isenção de IPTU foi tanto para os empreendimentos industriais como para os de comércio e serviços. A hipótese dos autores é que a isenção de IPTU seria uma forma indireta de valorizar terras ociosas, que deixariam de cumprir sua função social. Portanto, um instrumento mal-usado e contrário à reforma urbana. Fazer valer o IPTU progressivo seria uma forma de garantir o direito à cidade.

**apresentação**

O Capítulo 6 enfatiza a problemática do passivo incorporado ao ambiente construído que, abandonado pela atividade industrial, libera área de alto valor fundiário para outros usos. Deixado à inércia e à falta de regulamentação, tal passivo de terras e galpões industriais são engolidos pelo mercado imobiliário de média e alta renda, reproduzindo os processos de expulsão de camadas de renda baixa moradoras das áreas vizinhas. O texto exemplifica com inúmeros casos a transformação de área tradicionalmente operária na metrópole e coloca que não se trata de cristalizar fábricas num antiquário a céu aberto, mas tampouco aceitar passivamente a comercialização de um valioso patrimônio cultural.

O Capítulo 7 aborda as questões relacionadas ao papel dos consórcios intermunicipais nos caminhos e desafios do projeto de Reforma Urbana e Direito à Cidade. Foram analisados dois consórcios intermunicipais na RMSP: o do Grande ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) e o Cioeste (Araçariguama, Barueri, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana do Parnaíba e Vargem Grande Paulista). Os consórcios representam um reposicionamento do papel do estado e de sua agenda como instrumento colocado pela Constituição de 1988, possibilitando o desenvolvimento de parcerias horizontais, com inclusão de novos atores políticos e sociais.

O terceiro eixo das discussões, de caráter político-institucional, reúne os três últimos capítulos do livro.

O Capítulo 8 analisa as disputas na área da saúde, focalizando o Sistema Único de Saúde (SUS), a privatização das políticas “públicas” de saúde e o papel das Organizações Sociais de Saúde (OSSs). Discute a dinâmica neoliberal que vem se instalando na implementação dos serviços públicos nas metrópoles e analisa, especificamente, o SUS na RMSP. Mostra como, por

meio da ação das OSSs, o setor privado tem invadido a saúde pública, responsabilizando-se atualmente pela gestão de 90% das Unidades Básicas de Saúde no Município de São Paulo, maior sede metropolitana, com efeitos multiplicadores para outros municípios menores.

O Capítulo 9, intitulado “A Metrópole Tecnológica e o Civismo em São Paulo”, discute como o desenvolvimento tecnológico tem causado impactos em todas as esferas da vida, sobretudo nas cidades, e como o poder público tem possibilitado a conexão dos cidadãos aos serviços públicos e aos instrumentos para a implementação da Reforma Urbana. Indaga sobre as possibilidades de aperfeiçoar o alcance da metrópole tecnológica para que seus instrumentos façam parte de uma agenda de reforma urbana.

O Capítulo 10 trata das novas formas de participação e representatividade política por meio das candidaturas coletivas e os novos arranjos partidários. Analisa a proposta dos mandatos coletivos como iniciativas que buscam dar resposta à crise da representação política e da velha dinâmica partidária. As autoras apontam como as principais pautas das candidaturas coletivas dialogam diretamente com os temas urbanos atuais e com as reivindicações ligadas à política urbana.

O livro nos coloca ante os desafios de discutir as transformações da maior metrópole brasileira, a partir dos instrumentos urbanísticos já existentes e sua efetiva aplicação. Coloca-nos, também, diante da proposta de reinventar a metrópole com a resolução dos múltiplos interesses em jogo, por meio da participação efetiva de novos atores políticos e de novas formas de tecnologia de informação e comunicação, possibilitando a criação de institucionalidades democráticas de governança nas cidades e no país.

**Os organizadores**

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# INTRODUÇÃO

## **Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo:**

entre lutas sociais e contradições  
do planejamento estatal.

ANDERSON KAZUO NAKANO

THIAGO ANDRADE GONÇALVES

ANTONIO MARCOS DE MIRANDA REIS

HENRY TOMIO KRENISKI MARU

COLABORADORES:

BÁRBARA HELENA DA SILVA MONTALVA

JUAN RODRIGUES GUIMARÃES

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

A urbanização brasileira ocorrida com a expansão do capitalismo industrial dependente, principalmente a partir da década de 1930, é marcada pelas desigualdades e conflitos entre classes sociais no acesso às terras urbanas que estratificam socioeconomicamente e racialmente as estruturas dos espaços intraurbanos das cidades e metrópoles brasileiras. Segundo Flávio Villaça (2001), os espaços intraurbanos: (i) constituem o “arranjo interno dos espaços urbanos” (VILLAÇA, 2001, p. 18); (ii) possuem localizações urbanas cujas relações “não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtores e dos consumidores entre os locais de moradia e os de produção e consumo” (Idem, p. 23); (iii) relacionam-se com “as grandes transformações sociais e econômicas” (Idem, p. 27) que são experimentadas pelo país. De acordo com o autor, essa relação entre o espaço intraurbano e as transformações nacionais ocorre por meio de

[...] mediações [que] passam fundamentalmente pelos traços nacionais definidores da estrutura e dos conflitos de classe e, ainda, pela dominação política e econômica através do espaço intra-urbano. Tais traços se manifestam na estrutura espacial intra-urbana por meio da segregação, que passa a ser então o processo central definidor dessa estrutura (Idem, p. 27).

O raciocínio de Villaça (2001) coloca questões importantes sobre a importância dos espaços intraurbanos na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade e sobre as relações entre os espaços intraurbanos e os “traços nacionais definidores da estrutura e dos conflitos de classe”.

A importância dos espaços intraurbanos na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade está na universalização do acesso às terras urbanas adequadas e bem localizadas nas quais seja

possível produzir condições de vida equitativas, sustentáveis e propícias ao bem-estar social em benefício da classe trabalhadora explorada e espoliada (KOWARICK, 1993) na urbanização capitalista. É necessário superar as segregações nos espaços intraurbanos que são estruturadas a partir dos conflitos de classe inerentes ao desenvolvimento capitalista dependente e periférico brasileiro. A luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade deriva necessariamente desses conflitos de classe e da “dominação política e econômica através do espaço intraurbano” (VILLAÇA, 2001, p. 27). Como conceber o desenvolvimento nacional na perspectiva da inclusão e do fortalecimento da classe trabalhadora e com a realização de espaços intraurbanos equitativos, sustentáveis e com condições de bem-estar social nas quais, e a partir das quais, se realizem e desenvolvam capacidades humanas com liberdade? As relações entre os espaços intraurbanos e os “traços nacionais definidores da estrutura e dos conflitos de classe” mencionados por Flávio Villaça (2001) mostram contradições do desenvolvimento capitalista dependente e periférico brasileiro cujas distribuições desiguais das rendas e riquezas são bastante conhecidas nacional e internacionalmente. Os processos contraditórios desse desenvolvimento definem a “estrutura” e os “conflitos de classe” que incidem direta e indiretamente na estruturação dos espaços intraurbanos das cidades e metrópoles brasileiras produzindo segregação e desigualdade social. A luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade interpela o modelo de desenvolvimento capitalista dependente e periférico brasileiro, com seu respectivo regime de “acumulação por despossessão” (HARVEY, 2011) em sua busca por espaços intraurbanos equitativos, justos, sustentáveis e promotores de bem-estar social. Como avançar nessa luta considerando que, na história do capitalismo brasileiro traçada ao longo do século XX, a promoção estatal do desenvolvimento nacional ocorreu mais bloqueando do

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

que viabilizando a reforma urbana e o direito à cidade, relegando os membros da classe trabalhadora a condições precárias de vida em bairros majoritariamente periféricos?

Com base nas questões levantadas anteriormente, o presente texto tem como objetivo discutir as problemáticas que bloqueiam a luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade nas cidades e metrópoles brasileiras, especialmente na metrópole paulistana, na busca pela distribuição socialmente justa e equitativa dos acessos às terras urbanas adequadas para a classe trabalhadora de baixa renda. Essas discussões constituem os conteúdos das seções subsequentes a esta Introdução referenciadas na RMSPP. A primeira seção apresenta discussões sobre as contradições entre os objetivos da reforma urbana e o planejamento urbano estatal de responsabilidade municipal que, de modo geral, vale-se de instrumentos urbanísticos incluídos em Planos Diretores limitados e deficientes. A segunda seção se debruça sobre as lutas pela terra urbana realizadas por movimentos sociais que atuam nas tomadas de posse realizadas em ocupações de glebas, terrenos e edificações ociosas em diferentes locais da metrópole paulistana. A terceira e última seção interpela a luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade na perspectiva racial que remete à histórica desigualdade e segregação socioespacial que impede o acesso à terra pela população negra nos espaços intraurbanos.

### **As contradições entre a reforma urbana e o planejamento urbano estatal**

As contradições mencionadas no título desta seção surgem na busca pela reforma urbana e pelo direito à cidade a partir do aparelho de Estado brasileiro, patrimonialista e clientelista, que opera historicamente em favor da manutenção de privilégios da classe dominante e da priorização no atendimento aos interesses

do capital fundiário e imobiliário na estruturação dos espaços intraurbanos da metrópole paulistana. Aquelas contradições aparecem nos dois momentos históricos daquela busca.

O primeiro momento histórico da trajetória de luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade no Brasil remete ao período que antecedeu o golpe militar ocorrido em 1964. Nesse primeiro momento foi realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU)<sup>1</sup> organizado, em 1963, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP) e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE). Em análise sobre a “contribuição do SHRU para a agenda da reforma urbana e do direito à cidade”, Nabil Bonduki (2018-A) afirma que “parte significativa do documento final [do SHRU] era compatível com a *agenda de desenvolvimento do capitalismo no Brasil*, em especial, com a *busca do empresariado da construção civil de contar com o apoio do Estado para alavancar o setor*” (BONDUKI, 2018-A, p. 29 – grifo nosso). Para ele, “o próprio *conceito de reforma urbana estava distante de algo revolucionário*” e era visto “como a *efetivação do planejamento, com a aplicação de alguns instrumentos de restrição ao direito de propriedade para enfrentar os entraves causados pela especulação imobiliária e crescimento urbano*” (Idem, p. 30 – grifo nosso).

Esse conceito de reforma urbana permanece no segundo momento histórico quando a luta pela reforma urbana continuou “distante de algo revolucionário” e voltada principalmente para a construção de novos ordenamentos jurídicos que estabeleçam normas e garantam direitos relativos ao acesso à terra urbana e à cidade segundo um processo de conciliação entre grupos

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ver o texto intitulado “Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana” escrito por Nabil Bonduki (2018-A).

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

políticos e classes sociais. Segundo Nabil Bonduki (2018-B), esse processo foi

[...] regido por uma *política de conciliação*, na qual se buscou enfrentar a histórica desigualdade da sociedade brasileira *sem bater de frente com as elites econômicas*, acreditando-se que elas poderiam apostar na modernização das relações de propriedade e na garantia de direitos sociais como estratégia de um *novo projeto de desenvolvimento nacional* (BONDUKI, 2018-B, p. 82 – grifo nosso).

A conciliação da busca pela reforma urbana e pelo direito à cidade com o desenvolvimento capitalista, com o planejamento estatal e com um “novo projeto de desenvolvimento nacional” impõe limites e impasses detectados por Ermínia Maricato (1994 e 2011) e Raquel Rolnik (1994 e 2009).

No texto de 1994, Ermínia Maricato (1994) aponta os obstáculos presentes no Estado brasileiro. Ela afirma que “o Judiciário constitui, sem dúvida, um dos campos onde a correlação de forças é bastante desfavorável à Reforma Urbana, que tem na propriedade privada um de seus tópicos principais” (Idem, p. 315). Afirma também que a máquina da administração pública é “inadequada à participação democrática” e “enfrenta uma dificuldade adicional: os interesses corporativos, sedimentados expedientes de troca de favores e um arcabouço jurídico conservador” (Idem, p. 316). Com isso, a autora conclui que

Embora indispensáveis, instrumentos jurídicos adequados ou mudanças administrativas são insuficientes para reverter um quadro de miséria social, segregação espacial, predação ao meio ambiente, privatização de parcela do lucro imobiliário, e corrupção nas obras públicas e no controle urbanístico (Idem, 322).

Ao problematizar o planejamento urbano a partir do seu enquadramento nos marcos institucionais do Estado brasileiro, Raquel Rolnik (1994) critica o “modelo de planejamento urbano [...] [que] emergiu como proposta na fórmula de política urbana adotada pela Constituinte de 1988” (ROLNIK, 1994, p. 357). Segundo a autora, esse modelo baseia-se em “uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes” (Idem, p. 357). De acordo com Rolnik (1994), trata-se de “uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana” (Idem, p. 357). Essas constatações levam Rolnik (1994) a concluir que houve “a entrada em cena do planejamento urbano no espaço que deveria ser o da Reforma Urbana na Constituinte” (Idem, p. 358) e que “a dificuldade de se avançar em direção a uma Reforma Urbana decorre do grande poder de interesses econômicos” (Idem, p. 358).

Após 15 anos, Raquel Rolnik (2009) voltou a avaliar os limites da implementação da reforma urbana impostos pela fragmentação setorial dos aparatos de Estado, em favor da “maximização de interesses particulares de burocratas, parlamentares e empresários fornecedores e provedores de bens e serviços” (Idem, p. 39). Tal fragmentação já havia sido criticada por Ermínia Maricato (1994) no texto citado anteriormente. Para Rolnik (2009), as ambiguidades do Estado brasileiro manifestam-se nas relações que setores do Estado brasileiro estabelecem, de um lado, com o setor empresarial, cujos ganhos econômicos são favorecidos por normas de planejamento e regulação urbana e por investimentos públicos que alavancam lucrativas frentes de expansão da produção imobiliária, e, de outro lado, com

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

“os autoconstrutores do *habitat* popular” (ROLNIK, 2009, p. 39), envolvidos em práticas clientelistas nas quais se distribuem investimentos públicos pontuais em troca de votos e outros apoios políticos.

Rolnik (2009) vê limites à implementação da agenda de reforma urbana na proeminência daqueles que “dominam o jargão” do planejamento urbano. Essa crítica já constava no texto de 1994. No texto de 2009, a autora critica a “linguagem do planejamento urbano, e mais especificamente do controle do uso e ocupação do solo da cidade” (Idem, p. 39) que, para ela, “trata-se de um código de grande complexidade e opacidade, estruturado pela lógica da rentabilidade e valorização do investimento imobiliário” (Idem, p. 39). Ademais, a autora critica também os problemas dos investimentos públicos realizados nos espaços intraurbanos por meio das emendas parlamentares utilizadas de maneira clientelista e fisiologista nas relações entre representantes de poderes executivos e legislativos e destes com membros de diferentes segmentos da sociedade civil.

Após 16 anos da publicação do texto de 1994, Ermínia Maricato (2011) discute os impasses da política urbana no Brasil a partir do reconhecimento de que “as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa” (MARICATO, 2011, p. 28). Dentre os múltiplos impasses apontados pela autora, vale destacar que, “apesar da base legal para fazer mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana” (MARICATO, 2011, p. 70).

Para exemplificar os limites e insuficiências na formulação de instrumentos urbanísticos que incidem nas bases fundiárias de municípios da metrópole paulistana, parte-se agora para análises de Planos Diretores instituídos nesses municípios que estejam

dentro dos prazos de validade estabelecidos pelo Parágrafo 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade segundo o qual “a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (BRASIL, Lei Federal 10.257/2001). Nessas análises, priorizam-se os instrumentos urbanísticos voltados para a promoção do acesso à terra urbana e da regularização fundiária de assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda.

Dos 39 municípios da metrópole paulistana, 23<sup>2</sup> (59%) têm Planos Diretores vigentes que estão dentro do prazo de validade estabelecido pelo Estatuto da Cidade, isto é, foram aprovados após o ano de 2012. Para fundamentar a crítica sobre a pouca efetividade desses planos na realização da reforma urbana e do direito à cidade, analisamos alguns dos seus instrumentos urbanísticos que podem contribuir para o poder público acessar terras urbanas adequadas passíveis de serem utilizadas na promoção de habitação de interesse social e promover a regularização fundiária de assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda. Nessa análise verificamos que:

– Em relação às zonas especiais de interesse social, somente São Caetano do Sul e Vargem Grande Paulista não as incluíram em seus planos diretores. Dentre aqueles que o fizeram, sete não as demarcaram nos territórios municipais e, portanto, não estabeleceram bases fundiárias para provisões habitacionais de interesse social.

– Em relação ao direito de superfície, dentre os 23 Planos Diretores dos municípios da metrópole paulistana que foram

---

<sup>2</sup> Os municípios da metrópole paulistana que estavam com seus Planos Diretores vigentes no prazo de validade determinado pelo Estatuto da Cidade são: Caieiras, Cajamar, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Jandira, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Ribeirão Pires, Salesópolis, Santa Isabel, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano e Vargem Grande Paulista.

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo:  
*entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

analisados, pouco mais da metade incluíram esse instrumento (Cajamar, Cotia, Diadema, Franco da Rocha, Guarulhos, Jandira, Mogi das Cruzes, Ribeirão Pires, São Paulo, Suzano e Vargem Paulista).

– Em relação ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação mediante pagamentos em títulos da dívida pública, somente Itapeverica da Serra não os incluíram em seu Plano Diretor e, dentre os que os incluíram, Ferraz de Vasconcelos, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Ribeirão Pires, São Caetano do Sul, Suzano e Vargem Grande Paulista não definiram os locais de suas aplicações e os municípios de Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Guarulhos, Santa Isabel, Suzano e Vargem Grande Paulista não definiram critérios para a identificação de imóveis ociosos.

– Em relação ao direito de preempção, todos os 23 Planos Diretores analisados incluíram esse instrumento urbanístico dentre seus conteúdos, porém o formularam somente reproduzindo o texto do Estatuto da Cidade.

– Em relação à dação em pagamento, instrumento que permite a aquisição de imóveis endividados pelas prefeituras municipais, foi incluída em poucos planos diretores, porém de modo genérico e inaplicável.

– Em relação ao usucapião especial de imóveis urbanos, grande parte dos Planos Diretores analisados a incluem, porém somente os de Diadema, Mogi das Cruzes, São Paulo e Vargem Grande Paulista estabelecem sua aplicação em assentamentos precários existentes há mais de cinco anos.

– Em relação à concessão de direito real de uso, 20 Planos Diretores a instituem e três a regulamentam em leis específicas. Dos 21 Planos Diretores que tratam da concessão de direito real de uso, seis citam-na sem o detalhamento de suas normas e requisitos.

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade  
na Região Metropolitana de São Paulo:  
*entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

– Em relação à concessão de uso especial para fins de moradia, 20 Planos Diretores a instituem, dos quais seis citam o instrumento sem o detalhamento de suas normas e requisitos, e oito a regulamentam em leis específicas.

Essa breve pesquisa exploratória mostra as falhas em Planos Diretores que revelam os limites e insuficiências do planejamento urbano estatal de âmbito municipal em relação à busca pela reforma urbana e pela efetivação do direito à cidade nos espaços intraurbanos metropolitanos. Tudo isso leva a certo ceticismo em relação aos caminhos técnicos e políticos do planejamento e gestão urbana estatal, priorizados na trajetória de luta pela reforma urbana e pela efetivação do direito à cidade no Brasil.

### **As lutas contemporâneas pelo acesso à terra urbana**

A história do acesso à terra no Brasil é marcada pela desigualdade social. No período colonial, a Coroa portuguesa tinha o domínio das terras brasileiras concedidas conforme a Lei das Sesmarias, que foi publicada em Portugal na data de 26 de junho de 1375 e transplantada para o Brasil com vistas a promover o cultivo da terra. Essa Lei foi o “instrumento de legalização de apropriações fundiárias descomunais, de que se beneficiaram os coloniais mais afortunados e protegidos pela administração colonial” (GORENDER, 2000, p. 50 *apud* RIBEIRO, 2020, p. 33). Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro (2020) esclarece ainda que, nesse “sistema de concessão de sesmarias, caso o recebedor da terra não a tornasse produtora em cinco anos, esta retornava para a Coroa Portuguesa” como terras devolutas, isto é, devolvidas. Desde o período colonial, essas terras foram ocupadas irregularmente tanto por poderosos quanto por quem não tinha poderes. Em relação a estes últimos, a autora esclarece que “a posse se mostrou como uma alternativa de ocupação ao

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

pequeno lavrador que não conseguiria requerer uma sesmaria” (RIBEIRO, 2020, p. 35).

No período imperial, no século XIX, ocorreram mudanças que, entretanto, mantiveram as estruturas fundiárias desiguais. Em meados desse século foi aprovada a Lei do Império do Brasil nº 601 de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras. José de Souza Martins (2017) esclarece que com a Lei de Terras, “a renda, até então capitalizada no escravo, tornava-se renda territorial capitalizada” (Idem, p. 47). Com isso, “*se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa*” (Idem, p. 47 – grifo do autor). Assim, “a propriedade [da terra] teve a função de forçar a criação da oferta de trabalho livre e barato para a grande lavoura” (Idem, p. 47-48).

A Lei de Terras aprofundou a desigualdade social presente na dicotomia entre a propriedade legal e a posse extralegal da terra lançando as bases para a constituição de um mercado fundiário no Brasil em contexto marcado pelo “sistemático bloqueio à constituição de um mercado interno forte e consistente, dinâmico e inclusivo, que é condição indispensável à construção do que se chama de desenvolvimento econômico” (PAULA, 2021, p. 99). Para João Antonio de Paula (2021), “a *Lei de Terras* e o que ela estabeleceu, em termos de imposição de um mercado de terras – bloqueou o acesso à terra tanto ao campesinato nacional, quanto aos imigrantes, que se queria atrair” (Idem, p. 186 – grifo do autor). Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro (2021) segue na mesma linha de raciocínio e aponta para a persistência desses bloqueios no acesso legal à terra que impedem grande parte da população negra, destituída de múltiplas possibilidades de integração social, de obterem propriedades fundiárias legalmente constituídas. Tais impedimentos ocorreram em diferentes momentos ao longo da história do Brasil e permanecem até os dias de hoje, tanto em contextos rurais quanto urbanos.

Perante a longa duração da história dos acessos e bloqueios legais às terras no Brasil, constata-se que as tomadas de posses de partes dessas terras, realizadas irregularmente por grupos sociais com menores poderes políticos e econômicos, devem ser vistas como formas de lutas fundiárias que buscam obter um lugar para viver, seja em áreas rurais, seja em áreas urbanas. Essas tomadas de posse realizadas com tais lutas fundiárias visam atender necessidades sociais vitais desses grupos e devem ser distinguidas das tomadas de posse de terras realizadas, também irregularmente, por grileiros e grupos sociais poderosos política e economicamente que almejam, respectivamente, lucrar com a apropriação e comercialização ilegal de terras griladas e agregar mais propriedades fundiárias aos seus patrimônios imobiliários. As lutas pela justa distribuição de acessos às terras urbanas adequadas e bem localizadas nessas cidades surgem das necessidades sociais insatisfeitas da classe trabalhadora e devem estar no centro da realização da reforma urbana e do direito à cidade no Brasil.

Com o advento da Nova República a partir de meados da década de 1980, essas lutas se realizaram em diferentes arenas políticas e, segundo Miguel Lanzaletti Baldez (2003), foram “absorvidas pela ideologia jurídica burguesa, e, por isso, acabaram desviadas, muitas vezes por opção tática, para a arena do legalismo, e esgotando-se, embora nem sempre, na procura de novos e mais eficientes direitos” (BALDEZ, 2003, p. 80). Com isso, o autor afirma que “a luta deixava de ser política, ou de ação política, para conter-se no campo próprio e histórico da dominação de classe, o campo jurídico” (Idem, p. 81).

É importante analisar as lutas urbanas realizadas em ocupações contemporâneas de terras e edificações urbanas ociosas feitas por movimentos sociais e populares como retomadas de ações políticas diretas que buscam “fazer a reforma urbana

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

com as próprias mãos”, conforme elaboração de Guilherme Boulos (2012). Segundo esse autor, “as ocupações foram [e continuam sendo] produtos da falta de alternativa habitacional aos trabalhadores, imposta pelo interesse de lucros do mercado imobiliário ou pela elitização (ou inexistência) dos programas habitacionais” (BOULOS, 2012, p. 60).

A opção pelas ocupações como forma de “fazer a reforma urbana pelas próprias mãos” se deve ao fato de que “os grandes proprietários e o Estado foram e continuam sendo os responsáveis por um modelo irracional de desenvolvimento urbano” (Idem, p. 60). Segundo esse modelo, os grandes proprietários se preocupam somente com seus ganhos especulativos e os governos atuam e realizam investimentos públicos segundo interesses eleitoreiros e em favor dos interesses de investidores privados em detrimento do atendimento das necessidades sociais da classe trabalhadora.

As ocupações se encontram entre a não efetivação da reforma urbana no país e a utopia de lograr um direito à cidade. Reivindicam o atendimento às necessidades básicas à reprodução da vida da classe trabalhadora, especificamente os acessos à moradia digna em terra urbana adequada e bem localizada, provida de infraestrutura urbana, com acessos a serviços de água, luz, saneamento básico, entre outras provisões. No fundo, são reivindicações concretas por dignidade de vida que estão asseguradas normativamente no país, mas que não se efetivam concretamente no cotidiano social. As ocupações, segundo Guilherme Boulos (2012), são uma forma de “fazer Reforma Urbana com as próprias mãos: apropriar-se do espaço urbano de acordo com interesses coletivos, colhendo os frutos da organização autônoma dos trabalhadores, sem deixar, por outro lado, de enfrentar o Estado para exigir a conquista de nossos direitos” (BOULOS, 2012, p. 62-63).

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade  
na Região Metropolitana de São Paulo:  
*entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

Essa organização coletiva dos trabalhadores, criadora de novas lógicas de organização do território, é a arte do fazer acontecer, a potencialidade de agenciar elementos da realidade por meio da “sevirologia”<sup>3</sup>, conceito proposto por José Soró para se referir ao fazer, criar e inventar a vida em territórios periféricos observando seus recursos, possibilidades e potências. E é feito coletivamente pelos “sujeitos da ocupação periférica”, conforme acepção de Anderson Kazuo Nakano, Thiago Andrade Gonçalves e Antonio Marcos de Miranda Reis (2021). Conforme os autores, esse tipo de sujeito “é constituído a partir de processos de subjetivação vividos em agenciamentos territoriais realizados em lutas por moradia e nas práticas de produção e apropriação de espaços urbanos periféricos” (NAKANO; GONÇALVES; REIS, 2021, p. 82).

Essa organização da classe trabalhadora nos agenciamentos territoriais das ocupações urbanas formadoras de sujeitos de luta tensiona os limites e as contradições da reforma urbana enquadrada no âmbito do Estado. Esse reposicionamento é imprescindível na medida em que possibilita reconhecer os sujeitos organizados da classe trabalhadora como agentes fazedores e conhecedores atuantes no movimento de transformação da sociedade e na criação de novas lógicas de organização dos territórios. Isso é de tal potencial revolucionário que não cabe nas reformas estatais do sistema capitalista.

Nesse sentido, é notável a atuação nacional de movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) em lutas urbanas contemporâneas realizadas em ocupações de terras e imóveis ociosos, sobretudo na RMSP. Esses movimentos fazem lutas importantes organizando ocupações como a Ocupação

---

<sup>3</sup> Ver apresentação de José Soró da Comunidade Cultural Quilombaque no 10º Encontro Paulista de Museus – SISEM-SP (2018).

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

Manoel Aleixo no Município de Mauá e a Ocupação dos Imigrantes Jean-Jacques Dessalines no distrito da Liberdade, em São Paulo, ambas organizadas pelo MLB e analisadas por Nakano, Gonçalves e Reis (2021). Como também as Ocupações Carolina Maria de Jesus e Nova Canudos, organizadas pelo MTST nas zonas leste e norte de São Paulo, respectivamente. Ambas foram analisadas por Anderson Kazuo Nakano e Thiago Andrade Gonçalves (2022). Essas ocupações representam verdadeiras experiências de organização dos sujeitos evocando a memória histórica de lutas populares simbolizadas nos nomes que batizam essas ocupações. Elas pautam ações políticas de cunho anticapitalista.

Essas experiências de organização da classe trabalhadora nas lutas por ocupações de terras e edificações urbanas ociosas realizadas com os movimentos sociais evidenciam os limites da reforma urbana conciliatória e estatal vislumbrando, de certo modo, o caráter revolucionário do direito à cidade e da revolução urbana que almejam mudar radicalmente o nosso contexto de desigualdades socioespaciais de nossas cidades e metrópoles.

### **Interpelações sobre a reforma urbana na perspectiva de luta antirracista**

No Brasil, é necessário discutir a questão urbana em conjunto com a questão racial. A despeito de trabalhos realizados por Raquel Rolnik (1989 e 1997) e Edward Telles (1994), não há muitos estudos sobre as relações entre essas questões. Conforme assinala Reinaldo José de Oliveira (2016), “nos estudos sobre a cidade e o urbano, a literatura acadêmica não trabalha raça como categoria analítica central” (OLIVEIRA, 2016, p. 108). Segundo o autor, “a centralidade entre raça e espaço urbano que ocorre há um século é silenciada, invisível ou quando aparece ocupa um plano secundário” (Idem, p. 110). Essa realidade está mudando com

as contribuições de trabalhos recentes realizados pelo próprio Reinaldo José de Oliveira (2013 e 2016) e por autores e autoras como, por exemplo, Lourdes Carril (2006), Claudia Rosalina Adão (2019), Gabriela Leandro Pereira (2019), Mário Theodoro (2022), dentre outros.

Esses estudos mostram diferentes faces da classe trabalhadora negra definida em meio a conflitos e segregações raciais. Conforme ensinamentos de Florestan Fernandes (1989), o trabalhador negro vive em uma dupla condição inseparável: a de classe social e da raça negra. Esses conflitos e segregações sociais, raciais e espaciais se manifestam nas disputas pelo acesso às terras urbanas adequadas e bem localizadas e que está historicamente bloqueado para a maioria da população negra vulnerável e de baixa renda. Os detentores dos maiores poderes políticos, econômicos e culturais impõem esses bloqueios forçando a classe trabalhadora a buscar terras e localizações urbanas nas periferias das cidades e metrópoles brasileiras onde a maioria dos moradores é invariavelmente negra.

Nesse sentido, devemos lembrar que é nas periferias urbanas que a violência contra a população negra se expressa de modo brutal. A restrição de direitos básicos sofrida por essa população negra e pobre coloca muitos jovens em situação de violência e vulnerabilidade social, na qual a morte é um fator presente na violência racial dos/nos espaços intraurbanos brasileiros. A célebre intro da canção *Capítulo 4, versículo 3*, do grupo de rap nacional Racionais Mc's, lançada no fim do século XX, ainda parece ter muito a nos dizer para o século XXI. Nas batidas desse rap ouve-se:

60% dos jovens de periferia sem antecedentes criminais já  
sofreram violência policial / A cada quatro pessoas mortas  
pela polícia, três são negras / Nas universidades brasileiras

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

apenas 2% dos alunos são negros / A cada quatro horas um jovem negro morre violentamente em São Paulo / Aqui quem fala é Primo Preto, mais um sobrevivente (RACIONAIS MC'S, 2018, p. 49).

A população negra periférica de baixa renda, ao sofrer múltiplas violações em seus direitos sociais, é brutalmente atingida pelas violências do racismo, da segregação, da desigualdade, da dominação e da criminalização que, no limite entre a vida e a morte, materializam-se em vários tipos de ataques contra seus corpos que são mortos tanto pelas forças destrutivas da sociedade quanto pelo braço armado do Estado brasileiro: as forças policiais militares e civis. Na primeira metade da década de 1990, Edward Telles (1994) informava que o “movimento afro-brasileiro vem trazendo à luz as impressionantes desigualdades raciais existentes nas áreas urbanas do país e a violência que contra elas é cometida, frequentemente pela própria polícia” (TELLES, 1994, p. 190).

Diante disso, o ceticismo em relação à realização da reforma urbana e à efetivação do direito à cidade por meio do planejamento urbano estatal impõe-se também em relação ao combate ao racismo somente por meios legais e institucionais. Clóvis Moura (2022), em *Os Quilombos e a Rebelião Negra* faz uma crítica aos “abolicionistas mais moderados” (MOURA, 2022, p. 92) que excluíram o protagonismo da população negra dos processos decisórios em relação à forma de abolição da escravidão, bem como da atuação e produção dos programas que visassem sua emancipação. Segundo Moura (2022),

[Do ponto de vista dos ‘abolicionistas moderados’] O negro devia ser excluído, como agente histórico, pelos próprios abolicionistas. Essa atitude tem continuidade nos nossos dias,

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade  
na Região Metropolitana de São Paulo:  
*entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

com o discurso liberal, que não aceita as lutas dos escravos como um fato político, mas como simples manifestações de homens, que, ‘mantidos até hoje ao nível de animais’, jamais poderiam participar do processo de mudança social no qual eram os principais interessados (MOURA, 1981, p. 93).

Assim, a partir do trabalho de Clóvis Moura (2022), apreendemos o fato histórico de que a abolição da escravatura, realizada pelos representantes da classe dirigente brasileira por meio de medidas legais e institucionais, mostrou-se insuficiente, limitada e bastante criticável na medida em que impediu a verdadeira abolição emancipatória e realmente libertária dos escravos negros do país. É necessário que essa apreensão ocorra também em relação à luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade no Brasil. Ou seja, é preciso que a principal linha de combate dessa luta não ocorra somente por meio das medidas jurídicas e institucionais conduzidas pelas classes dirigentes por meio do planejamento urbano estatal, mas também em ações diretas de libertação das terras e localizações urbanas cativas nos limites dos marcos determinantes do valor de troca baseados na propriedade privada individualizada, excludente e privilegiada.

## **Considerações finais**

Como considerações finais deste texto, enfatizam-se as necessidades de redefinir as estratégias e táticas da luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade no Brasil na busca por caminhos mais efetivos que levem realmente para a concretização de cidades social e racialmente justas, democráticas e sustentáveis, com acessos às terras e localizações urbanas adequadas e propiciadoras do bem viver. Para isso é necessário ir além da busca pela reforma urbana e pelo direito à cidade por meio,

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

principalmente, de medidas jurídicas e institucionais relativas ao planejamento urbano estatal. Inspirados em David Harvey (2014), podemos dizer que é necessário reivindicar as cidades e metrópoles brasileiras para as lutas anticapitalistas. Conforme declaração desse autor,

[...] qualquer movimento anticapitalista deslanchado ao longo de sucessivas rebeliões urbanas precisa ser consolidado a certa altura dos acontecimentos, em um nível muito mais alto de generalidade, a fim de que tudo não retroceda, no nível do Estado, a um reformismo parlamentar e constitucional que pode fazer pouco mais do que reconstituir o liberalismo nos interstícios de um prolongado domínio imperialista (HARVEY, 2014, p. 268).

Que o movimento anticapitalista se consolide na luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade e que tenhamos espaços intraurbanos realmente justos e propiciadores do desenvolvimento humano enquanto bem viver!

## Referências

ADÃO, Claudia Rosalina. **Territórios de morte**: homicídio, raça e vulnerabilidade social na cidade de São Paulo. 2. ed. Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

BALDEZ, Miguel Lanzelotti. A luta pela terra urbana – notas sobre a apropriação da terra. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática** – promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 71-92.

BONDUKI, Nabil. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. *In*: BONDUKI, Nabil (Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil** – Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018-A, p. 15-33.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). *In*: BONDUKI, Nabil

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade  
na Região Metropolitana de São Paulo:  
*entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

(Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil** – Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018-B, p. 81-137.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** Uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecchi, 2012.

CARRIL, Lourdes. **Quilombo, favela e periferia** – a longa busca da cidadania. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Significado do protesto negro**. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes** – do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades - uma trajetória incompleta. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 309-325.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2017.

MOURA, Clóvis. **Os quilombos e as rebeliões negras**. São Paulo: Dandara Editora, 2022.

NAKANO, Anderson Kazuo; GONÇALVES, Thiago Andrade; REIS, Antonio Marcos de Miranda. A constituição dos sujeitos da ocupação periférica. **Lutas Sociais**, v. 25, n. 46, p. 81-89, 2021.

NAKANO, Anderson Kazuo; GONÇALVES, Thiago Andrade. Os espaços representacionais das ocupações urbanas na intersecção entre as lutas macro e micropolíticas. **Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, 2022.

OLIVEIRA, Reinaldo José. (org.). **A cidade e o negro no Brasil** – cidadania e território. São Paulo: Alameda, 2013.

OLIVEIRA, Reinaldo José. **Territorialidade negra e segregação racial na cidade de São Paulo** – a luta por cidadania no século XX. São Paulo: Alameda, 2016.

PAULA, João Antonio de. **O capitalismo no Brasil**. Curitiba: Kotter Editorial, 2021.

**introdução** | Reforma urbana e direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo: *entre lutas sociais e contradições do planejamento estatal*

PEREIRA, Gabriela Leandro. **Corpo, discurso & território** – a cidade em disputa nas dobras da narrativa de Carolina Maria de Jesus. São Paulo: ANPUR/PPGAU-UFBA, 2019.

RACIONAIS MC'S. **Sobrevivendo no inferno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 261-289.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras - etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *In*: **Revista de Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, Caderno Cândido Mendes, n. 17, setembro de 1989.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei** – legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 351-360.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, novembro 2009, p. 31-50.

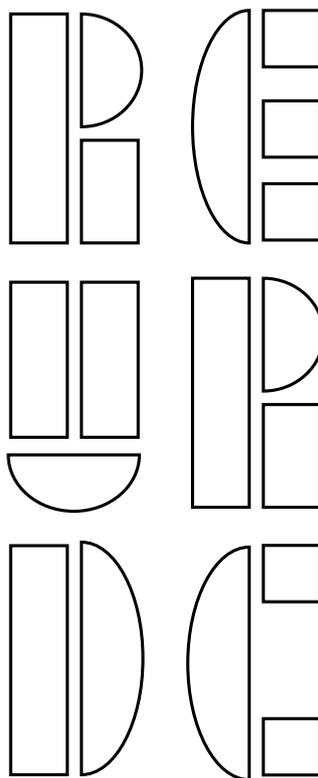
SISEM-SP. Fazendo Juntos: gestão e governança. *In*: **10º Encontro Paulista de Museus**. 19 julho 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YCYteXGkIvA>. Acesso em: 13 agosto 2022.

TELLES, Edward. Segregação racial e crise urbana. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 189-217.

THEODORO, Mário. **A sociedade desigual** – racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

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

**PARTE I**  
**Sociodemográfico**



**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 1

**Dinâmica demográfica,  
desigualdades socioespaciais  
e precariedade habitacional**

SUZANA PASTERNAK  
CAMILA D'OTTAVIANO  
LUCIA MARIA M. BÓGUS  
LUIS FELIPE A. MAGALHÃES  
ROSANA PEDROSA

Este texto tem como pano de fundo a expansão do tecido urbano da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e procura responder às seguintes questões: como a desigualdade crescente se manifesta na trama espacial da metrópole? E como os instrumentos da agenda da reforma urbana têm atuado nesse tecido urbano? Quais os impactos e os obstáculos?

Partindo da caracterização sociodemográfica dos municípios que compõem a região, o texto focaliza, especialmente, a evolução das favelas, entendidas como *locus* da precariedade habitacional, ao longo dos anos 2010, explicitando algumas de suas características e procurando explicitar onde as favelas mais crescem e por quê. Para isso, serão utilizados dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, estimativas da Fundação Seade (F. SEADE) e da pesquisa preliminar do IBGE de 2019, além de informações territoriais do MapBiomas<sup>4</sup>. Busca-se aferir ainda quais instrumentos da reforma urbana têm sido implementados e quais os seus reflexos.

### **Estrutura urbana até 2020: dinâmica populacional**

A expansão da periferia como local de moradia dos trabalhadores e a substituição do transporte por trilhos pelo rodoviário marcaram um padrão centro-periferia, com o forte incremento populacional dos municípios do entorno da capital. No município-polo, São Paulo, a elite deixa o centro antigo e se desloca para o sudoeste. Mudanças no padrão produtivo, ligadas à fuga de indústrias da capital e a um menor uso da força de trabalho já indicavam transformações na metrópole nos anos 1980

---

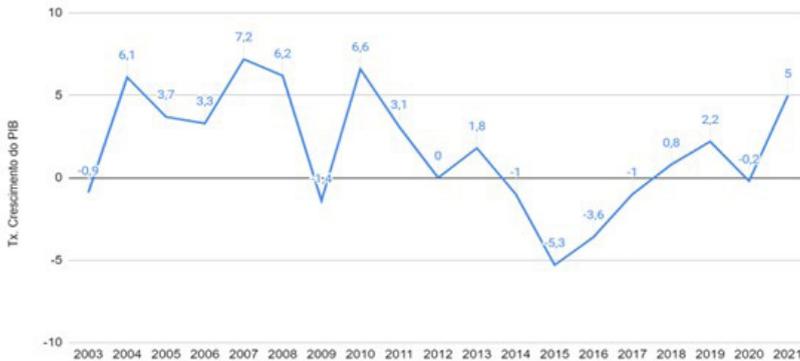
<sup>4</sup> Rede colaborativa que procura mapear as transformações do território brasileiro, por meio da ciência, tornando acessível o conhecimento sobre o uso da terra, a fim de buscar a conservação e combater as mudanças climáticas: <https://mapbiomas.org/o-projeto>.

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

e 1990, embora em 2010 a RMSP ainda concentrasse 20% do PIB brasileiro. O perfil metropolitano mudou, com regiões, como o ABCD, apresentando forte perda de população operária e outras assumindo o papel de cidades-dormitório da população pobre. O padrão antigo de moradia popular, com compra parcelada em terreno periférico e casa autoconstruída, mudou.

Essas transformações urbanas guardam relação direta com as mudanças econômicas em curso na RMSP, particularmente com a evolução do PIB e expansão do setor de serviços, com perda de importância relativa do setor industrial.

O Gráfico 1 apresenta a trajetória da taxa de crescimento do PIB na Região Metropolitana de São Paulo de 2003 a 2021. Ela revela um comportamento recessivo da economia da região (acompanhando a economia brasileira) entre 2014 e 2017, e um ritmo de recuperação ainda muito lento e instável.



**Gráfico 1 – PIB da Região Metropolitana de São Paulo (taxa de crescimento anual, 2003 a 2021)**

Fonte: Fundação SEADE, 2022. Elaboração própria dos autores.

O comportamento do PIB afetou diretamente a vulnerabilidade na RMSP, a perda populacional via saldo migratório e o crescimento das favelas, como veremos. Esses processos estão

relacionados, ainda, à alteração da estrutura sócio-ocupacional da RMSP, ocasionada sobretudo pela expansão do setor de serviços e a perda da importância relativa do setor industrial, em curso desde o final dos anos 1970. Neste século, esse processo se aprofunda, com o valor adicionado da indústria reduzindo-se de 17,6% para 12,1% do PIB da RMSP entre o primeiro trimestre de 2002 e o primeiro trimestre de 2022 (Fundação SEADE, 2022), ao passo que o setor de serviços expande seu valor adicionado de 63,9% para 67% do PIB no mesmo período.

O crescimento demográfico da metrópole paulista tem diminuído a cada década: se, nos anos 1990 atingia 1,82% ao ano, no início do século atual o ritmo baixou para 1,09% e a estimativa para os anos 2010 é de 0,78%. O aumento populacional entre 2000 e 2010 (1.814.921) ocorreu quase que integralmente devido ao saldo vegetativo. O saldo migratório para a RMSP foi negativo, de quase 300 mil pessoas, sobretudo devido ao saldo migratório negativo no Município de São Paulo, que foi de quase 321 mil pessoas no intervalo de 1991-2000. Praticamente todo o saldo migratório negativo foi devido à saída de migrantes do Município de São Paulo. Duas sub-regiões mostraram saldos migratórios negativos, o sudeste e o polo (Tabela 1). Dentro da região metropolitana, na década de 2000-2010 o saldo migratório mostrou-se ainda positivo em algumas regiões: sudoeste, norte e leste, mas já sendo negativo nas regiões sudeste e oeste. No sudeste, região do Grande ABCD, apresenta-se negativo em Diadema, Ribeirão Pires, Santo André e São Bernardo do Campo, refletindo a desindustrialização nesses municípios. No oeste, chama a atenção a perda migratória de Osasco, de mais de 60 mil, de Carapicuíba, de cerca de 26 mil e a de Barueri, de 7.000 pessoas. O saldo positivo na região norte tem maior número absoluto em Mairiporã e Franco da Rocha, municípios-dormitório. A leste, Mogi das Cruzes apresenta praticamente a metade do seu incremento devido ao saldo migratório.

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

A dinâmica populacional nesses segmentos da metrópole se reflete nas taxas de crescimento estimadas entre 1991 e 2021, ou seja, nos últimos 30 anos. As taxas da metrópole vêm diminuindo década a década, assim como as taxas em todas as regiões. Dá-se o mesmo com as taxas do Estado de São Paulo. Se, na década de 2000, a parcela migratória representava 11,12%, na década seguinte essa proporção se reduziu para 10,55%, embora o saldo seja ainda fortemente positivo, de 359 mil pessoas. Na região metropolitana, o incremento populacional na década de 2010 é menor, em números absolutos, que o da década anterior, com sensível diminuição inclusive do saldo vegetativo. Nos outros segmentos espaciais da metrópole paulista, os saldos migratórios continuam com os mesmos sinais que na década anterior: sudeste, oeste e polo com saldos negativos, e sudoeste, norte e leste com saldos positivos (Tabela 1).

Região   Período	2000-2010			2010-2020		
	total	vegetativo	migratório	total	vegetativo	migratório
Sudeste	198.085	240.810	-42.725	140.975	184.575	-43.600
Sudoeste	175.662	131.700	43.962	153.115	118.035	35.080
Oeste	166.189	222.510	-56.321	149.010	185.250	-36.240
Norte	94.507	60.420	34.087	86.660	57.070	29.590
Leste	360.879	318.240	42.639	317.260	278.130	39.130
Polo	819.599	1.140.920	-321.321	623.680	878.420	-254.740
RMSP	1.814.921	2.114.600	-299.679	1.470.700	1.701.480	-230.780
Estado de São Paulo	4.249.305	3.776.660	472.645	3.410.640	3.050.660	359.980

**Tabela 1 - Região Metropolitana de São Paulo: saldos total, vegetativo e migratório por sub-região, 2000-2010 e 2010-2020.**

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010; estimativa populacional da F. Seade. Saldos vegetativo e migratório F. Seade.

As cidades metropolitanas também apresentam grande crescimento populacional, servindo, não raro, como cidades-dormitório. As taxas de incremento populacional dos outros municípios metropolitanos têm sido, desde os anos 1980, superiores à da capital. Entre 2000 e 2010, a taxa da capital foi de

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

0,76% anuais, enquanto a dos outros municípios alcançou 1,25%. E no intervalo 2010-2021 as projeções indicam 0,72% e 1,43%, respectivamente. O padrão periférico é também em direção à periferia metropolitana. A região norte da metrópole (Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã) é a que apresenta taxa mais alta de crescimento entre 1991 e 2021, de 2,64% anuais. Isso tem se dado desde os anos 1990. De outro lado, a região sudeste, onde se encontra o ABCD, mostra os menores índices de crescimento, sem contar o polo. O peso do município central no Estado de São Paulo está se reduzindo de 30,57% em 1991 para 26,54% em 2021. Além da região norte, montanhosa e de difícil urbanização, a região sudoeste (Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista) também apresenta taxa de crescimento populacional elevada, de 2,30% ao ano no intervalo 1991-2021. São cidades-dormitório, com grande proporção de população pobre, como Cotia (2,93% de crescimento demográfico nos últimos 30 anos), Vargem Grande Paulista (4,17% entre 1991 e 2021) e São Lourenço da Serra (2,49% no período).

Região   Período	População					Taxa de Crescimento			
	1991	2000	2010	2020	2021	1991-2000	2000-2010	2010-2021	1991-2021
Sudeste	2.038.792	2.351.528	2.549.613	2.690.590	2.699.487	1,60%	0,81%	0,52%	0,94%
Sudoeste	582.522	809.717	985.379	1.138.499	1.151.404	3,73%	1,98%	1,43%	2,30%
Oeste	1.190.456	1.543.045	1.709.234	1.858.252	1.871.404	2,92%	1,03%	0,83%	1,52%
Norte	279.180	422.302	516.809	603.465	610.817	4,71%	2,04%	1,53%	2,64%
Leste	1.667.696	2.299.661	2.660.540	2.977.781	3.004.421	3,63%	1,47%	1,11%	1,98%
Polo	9.610.659	10.426.384	11.245.983	11.869.660	11.914.851	0,91%	0,76%	0,53%	0,72%
RMSP	15.369.305	17.852.637	19.667.568	21.138.247	21.252.384	1,68%	0,97%	0,71%	1,09%
Estado de São Paulo	31.436.273	36.974.378	41.223.683	44.639.899	44.892.912	1,82%	1,09%	0,78%	1,19%

**Tabela 2 – Região Metropolitana de São Paulo: população por sub-regiões e taxas de crescimento, 1991 a 2021.**

Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Estimativas populacionais da F. Seade para 2020 e 2021.

Até os anos 1990, o padrão de crescimento do Município de São Paulo se caracterizava pelos distritos centrais, melhor infraestruturados, perdendo população, e o chamado anel

periférico crescendo de forma desordenada e horizontal. As taxas de crescimento dos anéis central, interior e intermediário entre 1980 e 2000 foram negativas, mostrando uma perda de população de mais de 500 mil residentes no período (PASTERNAK; BOGUS, 2000). Já pós-reestruturação produtiva, que redefiniu o papel econômico da metrópole e de sua capital, algumas mudanças do padrão de crescimento se fizeram notar. Não é possível chamar essa mudança de reversão do padrão periférico de crescimento, pois ele ainda atua. Mas os distritos centrais pararam de perder população, mostrando um saldo positivo de 216 mil moradores entre 2000 e 2010. A projeção da população municipal para 2020 indica também um ganho populacional de 103 mil pessoas nos três anéis internos. Assim, a perda de 500 mil residentes no final dos anos 1990 se reduziu para 100 mil. Mesmo assim, o crescimento dos dois anéis periféricos foi de mais de 1 milhão de pessoas nos anos 2000-2020.

Sumarizando, a migração para a metrópole vem diminuindo, sobretudo para o Município de São Paulo. O saldo vegetativo também diminui em números absolutos, mostrando tanto uma diminuição da taxa de fecundidade como do estoque de mulheres em idade fértil. A dinâmica populacional interna aparentemente continua semelhante entre as sub-regiões, com o sudeste, oeste e o polo com saldos migratórios negativos e as sub-regiões sudoeste, norte e leste ainda com saldos migratórios positivos, mas com números absolutos menores que na década de 2000. Todas as regiões apresentando taxas de crescimento menores nos anos 2010 que nos anos 2000. A população envelhece. Segundo a F. Seade (2020), para o estado, em 2020, a população de pessoas com 65 anos e mais é igual à população com menos de 15 anos. A idade média, que em 2000 era 30 anos, em 2020 atingiu 36. O grupo entre 60 e 79 anos deverá dobrar entre 2020 e 2050, enquanto o grupo menor de 39 anos se reduzirá em 30%. Para o Município de

São Paulo, em 2004, a proporção de pessoas com 60 anos e mais era de 10%. Em 2022, foi estimada em 16,48%, ou seja, serão quase 2 milhões de idosos na capital. Na RMSP, em 2022, a proporção de idosos foi de 15,2%, o que equivale a 3.855.616 pessoas com 60 anos e mais. Os empregos concentram-se na capital, sobretudo no centro e no quadrante sudoeste. Com as moradias na periferia da cidade e da metrópole, os problemas de mobilidade são gritantes. O abandono de prédios antigos na região central, com a ida de empresas para o eixo sudoeste, deixou no centro histórico, região com infraestrutura completa, edifícios subutilizados. Da mesma forma, antigas zonas industriais têm ociosidade, com galpões abandonados. Zonas de proteção ambiental foram ocupadas por segmentos populacionais que não conseguem moradia no mercado formal. A desigualdade crescente gera violência urbana, “resolvida” por condomínios fechados. Espaços públicos se deterioraram.

### **Estrutura urbana pós-pandemia: áreas comerciais esvaziadas, aumento dos sem-teto e das favelas**

Em 2020, a pandemia ainda trouxe novas variáveis para um tecido urbano já estruturalmente inadequado. Aumento do desemprego, abandono de lajes comerciais, fechamento de postos de serviços e lojas trouxeram maior desigualdade e pobreza.

Lajes corporativas voltarão a ser ocupadas de forma plena? É difícil prever... Em alguns locais na capital, como na Vila Olímpia e no corredor Berrini, percebe-se um esvaziamento. Em dezembro de 2019, a vacância dos imóveis corporativos na Vila Olímpia era de 10,5% do total. Em 2020, o índice subiu para 24,5% e, no fim de 2021, chegou a 29,4% (dados do Secovi, publicados na *Folha de São Paulo*, 7 de março de 2022, p. B3). Esses índices retornarão aos níveis da pré-pandemia? E as inúmeras pequenas lojas, bares

e restaurantes da área, agora fechados? O incentivo ao *home office* continuará e será tendência, modificando essas partes da cidade? Na Avenida Paulista, em dezembro de 2019, a taxa de vacância para imóveis corporativos era de 10,7%. Subiu para 14,4% no início de 2020 e 17% no fim de 2021. A transformação de imóveis corporativos em prédios de uso misto pode ser uma solução, que certamente mudará o perfil da cidade.

Artigo do *The Economist*, publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, em 11 de fevereiro de 2022, comenta que as cidades costumam se recuperar das crises. Após o grande incêndio de Londres destruir a maior parte da cidade em 1666, normas de segurança contra fogo foram criadas. Trocou-se madeira por tijolo, as paredes ficaram mais grossas, as ruas mais largas. Quando o cólera se espalhou pelos EUA, em 1895, Nova Iorque e outras cidades criaram redes de esgoto e parques públicos, assim como em Paris e outras cidades da Europa. As áreas urbanas atualmente enfrentam outro tipo de problema. Como o retorno em massa aos escritórios ainda é incerto e o *home office* se estabeleceu como alternativa, a pandemia suscitou debates em torno do futuro das áreas comerciais. Regiões dos principais centros financeiros sofrem com as consequências do êxodo dos escritórios. A maior parte do trabalho que era realizado neles migrou para as casas, ou para centros de *co-working* próximos aos domicílios dos empregados. A pandemia se arrasta por 2022. Qual será o futuro dos distritos comerciais urbanos? Segundo os autores do artigo do *The Economist*, no mundo todo escritórios desocupados representam 12% do total. Em Londres, 18% estão vazios. Em Nova Iorque são quase 16%. Tradicionalmente formando a maior parte das carteiras de imóveis comerciais nos EUA, os escritórios representaram menos de um quinto das transações em 2021. Escritórios vazios também impactam o sistema de transporte, provocam queda de receitas fiscais, fechamento de pontos de apoio,

como lanchonetes, bares e restaurantes, menos movimentação no comércio do entorno. Ruas vazias, placas de aluga-se e vende-se. Restaurantes, cafés e cabeleireiros fecharam as portas.

Os bairros comerciais estão adotando estratégias de defesa. Torná-los mais mistos. Em Cingapura planejaram-se mais ciclovias e ruas exclusivas de pedestres. Paris planeja transformar os estacionamentos de *La Défense* em trecho final de entrega de produtos. Aqui no Brasil, em fevereiro de 2022, o Senado aprovou uma lei que permite que dois terços dos condôminos de um prédio podem decidir sobre a mudança de perfil do edifício. O setor imobiliário defende poder transformar os prédios corporativos em mistos. O projeto de lei ainda vai para a Câmara e, se aprovado, precisa de sanção presidencial. Trata-se de medida que pode representar uma renovação das áreas comerciais e uma mudança oportuna no perfil urbano. Há tempos os urbanistas pregam as vantagens de uma cidade com maior mistura de usos.

De outro lado, com o aumento da pobreza e da desigualdade social, marcas físicas dessa degradação urbana aparecem ainda mais fortemente.

À estrutura metropolitana já complicada em 2019 agregam-se mais moradores em situação de rua. Dados do Censo de População de Rua, feito entre outubro e dezembro de 2021, mostraram que 31.884 pessoas eram sem-teto na Cidade de São Paulo, com aumento de 31% em relação ao Censo anterior, de 2019, feito na pré-pandemia (*Folha de São Paulo*, 24 de janeiro de 2022, p. B1). Em algumas avenidas paulistanas, o canteiro central é uma fila de tendas sem fim. A ocupação de áreas de risco aumentou também em todos os municípios da Grande São Paulo. Publicação do Instituto Geológico, sem considerar a capital, informa que mais de 132,3 mil imóveis estão em áreas de risco classificadas como alto ou muito alto risco, sobretudo em Embu, Franco da Rocha, Francisco Morato, Caieiras, na sub-

região norte. Além destes, municípios com número absoluto de imóveis em áreas de alto e muito alto risco são Santo André (17,5 mil imóveis), Guarulhos (15,7 mil), São Bernardo do Campo (15,1), Mauá e Mogi das Cruzes (ambos com 10,4 mil), Itapevi (8,2 mil) e Itaquaquetuba (7,4 mil) (*Estado de São Paulo*, 1 fevereiro de 2020, p. A19).

Os habitantes da favela crescem tanto na capital como nos outros municípios metropolitanos. A metrópole cresce de forma fragmentada, com condomínios fechados, *shoppings*, hipermercados de um lado, e, de outro, favelas e ocupações, utilizando áreas rejeitadas pela atividade imobiliária formal. E mesmo a atividade imobiliária formal vem se modificando, com lançamentos verticais variando entre *studios* e apartamentos de luxo, próximos às estações de Metrô. Favelas se dispersam nos municípios metropolitanos, deixando de ser característica apenas da cidade-polo. Se, em 2010, 24 dos 39 municípios metropolitanos apresentavam favelas, em 2019 o número subiu para 31. Os domicílios metropolitanos cresceram, entre 2010 e 2019, a uma taxa anual de 1,11%, enquanto as casas em favelas cresceram 4,23% ao ano, no mesmo período. A expansão vertical nas favelas de algumas cidades da metrópole é visível. A última estatística de verticalização nesse tipo de assentamento é de 2010, mas um olhar já mostra que estão cada vez mais ocupadas por pequenos prédios. E a verticalização reduz o acesso à insolação e ventilação naturais, sobretudo nos pavimentos térreos.

Dados do levantamento do IBGE para o Censo de 2020 sobre favelas mostra o grande crescimento dos domicílios favelados na metrópole: se, em 2000, o número de casas faveladas na RMSP era 416.143, em 2019 esse número subiu para 866.177, representando 12,26% do total de domicílios. A maior proporção de domicílios favelados se dá na sub-região sudeste, com mais de 15% de suas unidades de moradia em favela. No polo a proporção alcança

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

12,91%. Mas o percentual de casas em favelas é significativo e crescente em todas as sub-regiões da metrópole (Tabela 3).

Dados da Prefeitura Municipal de São Paulo apontaram que entre 2019 e 2022 a capital paulista ganhou cerca de 6.000 novos domicílios em favelas, sendo que 5.100 foram construídos entre 2021 e 2022. Seriam hoje um total de 1.739 assentamentos com 397.054 unidades habitacionais (*Folha de São Paulo*, 26 de junho de 2022, p. B1). Essa estimativa é inferior à do IBGE de 2019, de quase 530 mil domicílios.

Região   Período	Domicílios Favelados			Domicílios Totais			Percentual de Domicílios Favelados		
	2000	2010	2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
Sudeste	93.966	115.410	144.208	658.444	791.345	936.792	14,27%	14,58%	15,39%
Sudoeste	10.673	17.056	26.484	206.769	282.724	332.605	5,16%	6,03%	7,96%
Oeste	41.491	32.732	51.896	415.377	508.410	619.798	9,99%	6,44%	8,37%
Norte	1.105	6.485	16.888	104.045	143.665	191.610	1,06%	4,51%	8,81%
Leste	41.674	69.939	96.780	591.909	760.550	881.851	7,04%	9,20%	10,97%
Polo	227.234	356.692	529.921	2.954.732	3.561.505	4.104.611	7,69%	10,02%	12,91%
RMSP	416.143	598.314	866.177	4.931.276	6.048.199	7.067.267	8,44%	9,89%	12,26%

**Tabela 3 – Região Metropolitana de São Paulo: domicílios totais e favelados, 2000 a 2019.**

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010; pesquisa IBGE 2019.

Segundo dados do MapBiomias (2021), entre 1985 e 2020 houve um aumento de 100 mil hectares em áreas consideradas como favelas no Brasil. Essa superfície equivale a 3,1 vezes a cidade de Salvador, na Bahia. Para o Estado de São Paulo, a expansão da área urbanizada formal foi de 327.601 hectares e de 9.020 hectares para a área informal, ou seja, 2,7% do incremento de área no período foi pelo crescimento da área favelada.

A área ocupada pelas favelas na Metrópole de São Paulo cresceu, entre 2000 e 2010, de 10.108,9 hectares para 10.682,0 hectares. Em 2019 foi estimada em 11.377,5 hectares. Como a população favelada da metrópole aumentou 3,93% ao ano entre 2000 e 2019 e a área aumentou a taxa bem menor, de 0,59% anuais, há indicação de crescente adensamento e verticalização nas favelas metropolitanas. O aumento de área de 1.196,59

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

hectares em 19 anos representa um acréscimo de 11,75% na área identificada no início do século, em 2000.

Embora a sub-região norte não apresente a maior proporção de domicílios favelados, possui a maior taxa de crescimento domiciliar nos últimos 19 anos: 11,22% ao ano no período. Mostra também o maior crescimento em área favelada, de 1,08% anuais. A área ocupada por favelas na sub-região norte foi de 424,22 hectares em 2000, passando a 520,25 hectares em 2019, um aumento de 96 hectares em 19 anos, 23% da área em 2000. Trata-se de uma região montanhosa, com parte considerável localizada em área de proteção ambiental, sujeita a deslizamentos e de difícil urbanização.

Região   Período	População Favelada			Domicílios Favelados			Área Favelada		
	2000-2010	2010-2019	2000-2019	2000	2010	2019	2000	2010	2019
Sudeste	1,11%	2,51%	1,77%	2,08%	2,51%	2,28%	0,18%	0,46%	0,31%
Sudoeste	3,90%	5,01%	4,42%	4,80%	5,01%	4,90%	1,09%	0,77%	0,94%
Oeste	-3,02%	5,25%	0,81%	-2,34%	5,25%	1,18%	0,54%	0,46%	0,50%
Norte	18,36%	11,22%	14,92%	19,36%	11,22%	15,43%	1,11%	1,05%	1,08%
Leste	4,73%	3,67%	4,23%	5,31%	3,67%	4,53%	0,69%	0,99%	0,83%
Polo	3,59%	4,50%	4,02%	4,61%	4,50%	4,56%	0,41%	0,64%	0,52%
RMSP	2,76%	4,20%	3,44%	3,70%	4,20%	3,93%	0,49%	0,70%	0,59%

**Tabela 4 – Região Metropolitana de São Paulo: taxas de crescimento da população, domicílios e áreas faveladas, 2000 a 2019.**

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010; pesquisa IBGE 2019; MapBiomas (2021).

As densidades demográficas nos assentamentos favelados estão aumentando em todos os segmentos espaciais. No polo e no sudeste apresentam densidades superiores a 300 hab./ha, tornando complicado o processo de urbanização sem remoção de famílias. Na sub-região norte a densidade ainda é menor e as favelas parecem ser mais recentes, embora a topografia seja um empecilho.

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

Região   Período	Densidade Demográfica hab/ha		
	2000	2010	2019
<b>Sudeste</b>	238,74	261,80	314,02
<b>Sudoeste</b>	131,91	173,40	251,34
<b>Oeste</b>	289,34	201,70	306,78
<b>Norte</b>	10,39	50,22	119,02
<b>Leste</b>	82,25	121,89	154,39
<b>Polo</b>	<b>170,43</b>	<b>232,85</b>	<b>326,60</b>
<b>RMSP</b>	<b>162,34</b>	<b>202,98</b>	<b>276,15</b>

**Tabela 5 – Região Metropolitana de São Paulo: densidades demográficas nas favelas, 2000 a 2019.**

Fonte: MapBiomias (2021).

Sumarizando, a estrutura metropolitana mostra agora ainda mais sinais de fragilidade, com aumento de favelas em todas as sub-regiões, sobretudo na sub-região norte, onde a taxa de aumento domiciliar das casas em assentamentos subnormais/favelas foi maior que 15%. Na capital paulistana, lajes corporativas parcialmente abandonadas, comércios fechados, presença de sem-teto e aumento das favelas (quase 13% das casas da cidade estão em área favelada) atestam as piores condições do tecido urbano, apesar dos esforços dedicados à urbanização de favelas. Alguns dados mostram os resultados desses esforços: no Censo Vizinhança USP<sup>5</sup>, publicado em 2022, com dados dos levantamentos de duas favelas próximas ao *campus* oeste (San Remo e Sem-Terra) e duas favelas junto à USP Leste (Keralux e Jardim Guaraciaba), percebeu-se que nas favelas vizinhas à USP Leste 98,7% dos domicílios estavam ligados à rede de água da SABESP e 84,7% à rede pública de esgotamento sanitário. Na vizinhança do *campus* no Butantã, a favela San Remo tem 92,3% dos seus domicílios ligados à rede pública de água e 72,6% à rede de esgotamento sanitário, enquanto a Sem-Terra, para os dois índices, mostra a proporção de 79,6% dos domicílios. Já o Censo

<sup>5</sup> Disponível em <https://censovizinhanca.iea.usp.br/>.

de 2010 apontava uma grande melhora sanitária nos domicílios favelados da Cidade de São Paulo, com 94% usando água da SABESP e 67,4% com esgotamento sanitário pela rede pública. É provável que as favelas recentes, menos estruturadas, apresentem unidades domiciliares e infraestrutura mais precária.

Vale a pena notar também o aumento da densidade demográfica das favelas em todas as regiões da metrópole, o que vai ser desafiante para projetos de urbanização, demandando novo aporte de unidades construídas e verticalizadas.

## **Habitação e reforma urbana**

Foi provavelmente no campo da habitação de interesse social que a agenda da reforma urbana foi apropriada de forma mais sistemática. Mesmo antes da aprovação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, em 2001, algumas experiências paradigmáticas foram realizadas nos municípios da RMSP. Experiências inovadoras de urbanização de favelas e de construção habitacional via mutirão foram realizados na região do ABCD e mesmo na Cidade de São Paulo, tanto a partir de iniciativa de governos municipais quanto do governo estadual (D’OTTAVIANO, 2021a).

A gestão Luiza Erundina (1989-1992), no Município de São Paulo, foi paradigmática no processo de consolidação da agenda da reforma urbana. Em primeiro lugar, ao incorporar um novo quadro técnico envolvido com a luta pela reforma urbana e com os movimentos populares autolesionados na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), foi possível uma mudança radical na política habitacional do município. O novo princípio de atuação passou a ser

o reconhecimento da cidade real e suas especificidades com o desenvolvimento de um programa de atuação que

enfrentasse os problemas urbanos e habitacionais de acordo com suas especificidades: urbanização e regularização fundiária de favelas, verticalização de favelas, melhorias habitacionais e intervenções em cortiços, produção de novas moradias, acesso à terra urbanizada e segurança da posse da terra (D'OTTAVIANO, 2021b, p. 38).

O Programa Municipal de Urbanização de Favelas e o Programa FUNAPS-Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal) ou Programa de Mutirão tornaram-se exemplos importantes tanto para a urbanização de favelas como para programas de provisão habitacional via autogestão. Ainda na RMSP, o Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, de 1992, foi efetivado por uma parceria do governo estadual e da Prefeitura Municipal de São Paulo, com apoio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Durante os anos 2000, após a aprovação do Estatuto da Cidade, houve a regulamentação normativa de garantia da permanência da população moradora em favelas ou assentamentos irregulares via instrumentos urbanísticos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) ou ainda a usucapião urbano ou coletivo. O uso dos novos instrumentos urbanísticos foi largamente incorporado na legislação dos municípios da região metropolitana. Programas de urbanização de favelas foram viabilizados e ampliados, em especial a partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Assentamentos Precários, programa federal que destinou um grande volume de recursos para obras de saneamento e infraestrutura, e intervenções em áreas de risco ou com restrições ambientais, como as zonas de manancial.

O PAC 1 foi responsável pela realização de 621 operações, que beneficiaram 1,24 milhão de famílias, totalizando R\$ 16,8 bilhões investidos (BRASIL, 2010a). Obras como a urbanização integrada de Favelas nas Represas Billings e Guarapiranga (incluindo a recuperação ambiental dos mananciais), a ordenação urbanística do Complexo do Alemão (com ações de mobilidade e construção de novas moradias) e a urbanização integrada da Bacia do rio Beberibe (com remoção de palafitas e construção de 5.070 unidades habitacionais) são algumas das intervenções financiadas pelo PAC/Urbanização de Assentamentos Precários (D’OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015, p. 77).

Soma-se a isso a produção em massa de novas moradias para a população de baixa renda propiciada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), entre 2009 e 2020. Apenas na RMSP foram contratadas 73.783 unidades habitacionais para a Faixa 1, destinadas a famílias com renda de até R\$ 2.000,00. Desse total, 29.701 unidades se localizavam na capital.

No entanto, apesar dos avanços normativos e dos programas de urbanização e provisão, muitas das famílias seguem sem moradia e muitas outras moradoras em favelas ou assentamentos irregulares seguem sem garantia da posse ou de permanência em suas casas.

Nesse sentido, a luta pela garantia do direito à cidade e das pautas e garantias definidas na luta pela reforma urbana seguem presentes e urgentes.

## Referências

BÓGUS, L.; MAGALHÃES, L. F. (2020). “Desigualdades socioespaciais e pandemia: impactos metropolitanos da COVID-19”. In: PASSOS, J. D. (org.) **A pandemia do coronavírus: onde estivemos? Para onde vamos?** São Paulo: Editora Paulus, p. 75-92.

**capítulo 1** | Dinâmica demográfica, desigualdades socioespaciais e precariedade habitacional

BONDUKI, N. (org.). (2018). **A luta pela reforma urbana no Brasil**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

CARDOSOS, A.; DENALDI, R. (2018). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

D’OTTAVIANO, C. (org.) (2021a). **Habitação, autogestão e cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.

D’OTTAVIANO, C. (2021b). O Programa Minha Casa Minha Vida: crítica necessária versus consolidação dos avanços. *In*: D’OTTAVIANO, C. (org.). **Habitação, autogestão e cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, p. 31-80.

D’OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. (2015). Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 17, p. 75-88. DOI <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2015v17n1p75>

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. Grande São Paulo tem 132 mil imóveis em áreas de risco alto e muito alto. 1º fevereiro 2022, p. A18.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Hiperverticalização chega às favelas de São Paulo, onde lajes se sobrepõem. **Caderno Cotidiano**, 24 janeiro 2022, p. B1.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Vila Olímpia e Berrini vivem esvaziamento pós-pandemia. **Caderno Cotidiano**, 7 março de 2022, p. B3.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. (2019). Macrometrópole paulista: desigualdades sócio-ocupacionais e tipologia dos municípios na primeira década dos anos 2000. **Revista de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, p. 431-456.

PASTERNAK-TASCHNER, S.; BÓGUS, L. (2000). “A cidade dos anéis: São Paulo”. *In*: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César. (org.). **O futuro das metrôpoles: desigualdade e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, p. 247-284.

# CAPÍTULO 2

## Habitação de interesse social e população em situação de rua

CAROLINA TEIXEIRA NAKAGAWA LANFRANCHI  
DULCE TOURINHO BAPTISTA  
MARIANA DA SILVA SANTOS  
MARILIA GABRIELA BELLO GARCIA  
MARISA DO ESPÍRITO SANTO BORIN

A realidade consolidada dos efeitos da globalização e do receituário neoliberal se materializam, nos mais diversos centros urbanos, na insegurança habitacional de uma parcela cada vez maior da população, produzindo, dentre outros fatores, diversas formas de refugio humano (BAUMAN, 2005).

A crise econômica, por sua vez, agravada pela pandemia da Covid-19 intensificou ainda mais a perda de renda da população, especialmente nas grandes metrópoles como São Paulo. Ações para desacelerar a propagação do vírus, desacompanhada de políticas públicas auxiliares, provocou o aumento da pobreza e, conseqüentemente, o aumento da incapacidade das famílias de arcar com os custos da moradia.

É a partir dessas rugosidades territoriais (SANTOS, 2012) que se entende que a habitação é um direito social (Artigo 6º da Constituição de 1988), fundamental para a reprodução e sobrevivência, afetando, assim, as condições de saúde, possibilidades de acesso à educação, cultura e demais aspectos da vida. Esse direito entendido pela ótica da moradia é, diante do atual cenário de agravamento das desigualdades sociais, ainda mais relevante dentro do debate do planejamento urbano e enfrentamento à segregação socioespacial (HARVEY, 2018; BOURDIEU, 2011).

As políticas habitacionais de interesse social sofreram inúmeras alterações ao longo da história brasileira (D’OTTAVIANO; PASTERNAK, 2016), passando por um período marcado pela precariedade manifesta nos cortiços, pelo impasse entre proprietários e inquilinos das casas de aluguéis, pela expansão do padrão periférico urbano motivado pelo “sonho da casa própria” (BONDUKI, 1994) e até pela construção de vastas áreas segregadas quase que exclusivamente marcadas por condomínios de moradias sociais sem a presença de serviços, especialmente públicos

(FERREIRA *et al.*, 2019). Contudo, não avançaram na formulação de serviços habitacionais que superem a lógica da propriedade privada e do paternalismo. O vazio dessa atuação impulsiona propostas de casas de passagem e acolhimento institucional pela política de assistência social (LANFRANCHI, 2020) que, contraditoriamente, protege a vida e viola a cidadania já tão mutilada (SANTOS, 2014) dessa parcela de nômades urbanos (VÉRAS, 1987).

No contexto ultraliberal que se vive hoje na cidade, em que os excluídos ocupam espaços públicos transformados em moradia e em habitações precárias, o foco da análise que se propõe está voltado para um Projeto de Reforma Urbana na Cidade de São Paulo, à luz de um novo modelo de política e gestão habitacional. Uma cidade que seja democrática, participativa, redistributiva e comprometida em assegurar o respeito aos direitos sociais, em consonância com o estabelecido no Estatuto da Cidade e Planos Diretores, elaborados após a Constituição de 1988, deve retomar as bases sociais das políticas de habitação à luz das experiências acumuladas na atuação socioassistencial. Assim sendo, compreender a dinâmica urbana e seus entraves e refletir acerca de uma proposta de programa de moradia de interesse social é o desafio que ora se apresenta.

Torna-se importante um olhar para as políticas de habitação de interesse social e de assistência social, como políticas sociais, únicas estratégias existentes para garantir a ampliação do acesso à moradia para a população pobre e vulnerável. Amplia-se a relevância da atuação do poder público na assistência social e na oferta de serviços habitacionais, com a desmercantilização da moradia e democratização dos processos decisórios.

## A habitação social em São Paulo

Historicamente, dentre as alternativas de habitação aos menos favorecidos na Cidade de São Paulo são reservadas as moradias precárias, centros de acolhida, serviços de acolhimento institucional e os cortiços, também chamados de casa de cômodos e/ou habitação coletiva precária de aluguel. Esses têm alta lucratividade no mercado imobiliário informal por meio da exploração da pobreza, pois devido à forma de acesso, passa a ser o espaço possível, apesar do alto aluguel mensal, cabendo mencionar ser a locação mais cara por metro quadrado na cidade. Surge também como alternativa dormir em centros de acolhidas ou em barracas improvisadas nos viadutos, praças e logradouros, complementada pelos recursos da rua, seja pelas doações ou perambulando na informalidade do trabalho precário, vendendo mercadorias, descarregando caminhões ou como ambulante. Outra opção de moradia está em viver e compartilhar nas ocupações, como constatado no Hotel Cambridge entre outros.

Kohara (2016) diz 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. A presença da população sem acesso ou em insegurança habitacional no Centro é foco de conflito do direito à cidade. De um lado, a narrativa dos gestores públicos e setores do mercado que entendem como fator de desvalorização imobiliária e desqualificação ambiental justificando ações de “higienização”. Do outro, a capacidade de resistir às forças de expulsão, inviabilização e subalternização pelo acúmulo de Capital da Sobrevivência em condições de privações extremas (LANFRANCHI, 2022). Assim, o Centro, contraditoriamente, é um território que atrai e expulsa os mais vulneráveis, que se alimenta da exploração de sua força

de trabalho precarizada e de ganhos políticos difusos em um conjunto de estratégias de manejo do refugio humano.

A cidade é um grande negócio que transforma a paisagem e o espaço urbano na dualidade que gera lucro para uma pequena parcela e expulsa grande parte da população que não consegue acessar a terra urbana e a moradia regular. Sem moradia a cidadania é limitada e violada, afetando os processos de identidade, de vínculos, de experimentar a privacidade, rotinas de higiene, endereço estável, ficando os sem-teto expostos a toda sorte de violências e seus respectivos medos e sofrimentos psicossociais. Por isso, a moradia é a base do acesso aos outros direitos.

O acirramento da crise habitacional em São Paulo tem trazido à tona o debate sobre a situação habitacional em suas diversas escalas, que vai desde a luta contra os despejos<sup>6</sup>, a precariedade habitacional nas áreas de risco, ônus excessivo do aluguel<sup>7</sup>, fator predominante no cálculo do déficit habitacional, entre outras necessidades que não só ficaram expostas na pandemia, mas se agravaram em razão dela.

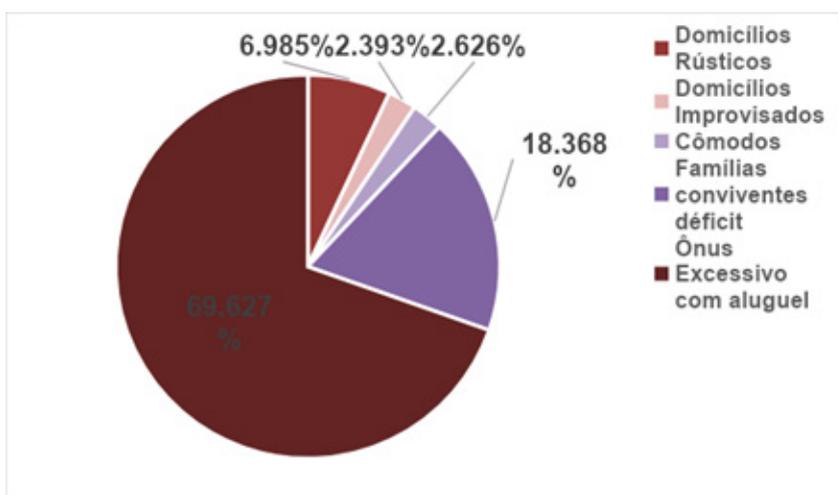
A Fundação João Pinheiro (2021) apresentou um estudo em que aponta que de cada 10 domicílios na Região Metropolitana de São Paulo, 7 estão relacionados ao ônus excessivo do aluguel, 2 com famílias conviventes, ou seja, onde residem conjuntamente

---

<sup>6</sup> Segundo a “Campanha Despejo Zero”, articulada na pandemia e atua na construção de estratégias políticas, jurídicas, de comunicação em defesa das moradias e contra os despejos, de março de 2020 até maio de 2022 foram 6.279 famílias removidas (20% do total identificado no Brasil) e 45.1863 famílias sendo ameaçadas a perder suas moradias (31,7% do total identificado no Brasil). A despeito da Lei Federal Nº 14.216/2021, segundo esse levantamento o Estado de São Paulo é que o mais despejou e ameaçou famílias nesse período.

<sup>7</sup> Segundo o Plano Municipal de Habitação de 2016, a cidade tinha 445.112 domicílios em favelas; 385.080 domicílios localizados em loteamentos irregulares; 80.399 domicílios em cortiços; coabitações são 103.664 domicílios (habitações com mais de uma família); outro sério problema identificado é o ônus excessivo com aluguel, são 187.612 domicílios.

mais de um núcleo familiar, 1 em domicílios rústicos, ou seja, aqueles sem paredes de alvenaria ou de madeira, em casas de cômodo ou cortiço, ou ainda em domicílios improvisados contemplando construções sem fins residenciais como viadutos, carroças, tendas, barracas etc. (ver Gráfico 1). O estudo aponta ainda uma predominância de mulheres impactadas pela precariedade habitacional, coabitação, no ônus excessivo do aluguel e no déficit habitacional.



**Gráfico 1 - Distribuição Percentual de Domicílios em Déficit Habitacional na Região Metropolitana de São Paulo, em 2019.**

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil, Fundação João Pinheiros, 2021.

Elaboração: autoras.

Deve-se observar que, apesar da perda de renda massiva da população, principalmente dos mais pobres, o mercado imobiliário está em um período de crescimento e expansão. Essa dicotomia está relacionada com a própria dinâmica do mercado que possui uma compreensão diferente dos ganhos da população, pois está atrelada à disponibilidade de ativos imobiliários, capital financeiro e índices de reajustes que estão sujeitos à variação cambial de *commodities*, ou seja, não acompanham a renda do

trabalhador. O resultado desse descolamento de realidades se reflete no aumento visível de pessoas vivendo nas ruas<sup>8</sup> e em ocupações de imóveis.

Contrapondo o déficit habitacional, existe uma escassez de estoque de terras e um grande contingente de imóveis vazios, principalmente no Centro antigo da cidade, que pelo processo de avanço da tecnologia, das novas necessidades das empresas comerciais e serviços e pela característica particular de reprodução do capital (HARVEY, 2018), produziram um esvaziamento dos prédios comerciais, provocando um esvaziamento populacional e de atividade no território. Apesar de o município, a partir de 2014, ter iniciado aplicação do IPTU Progressivo a fim de combater a ociosidade nos imóveis nas regiões da cidade dotadas de infraestrutura, o número de imóveis notificados ainda é baixo e os dados são pouco transparentes.

O receituário neoliberal segue quando observadas vendas de imóveis que dispararam e o número de remoções que cresceu durante a pandemia em São Paulo. Com o intuito de atuar em defesa da moradia em face da crise econômica, movimentos sociais, entidades e militantes da luta pelo direito à terra de todo Brasil se articularam, como, por exemplo, a “Campanha Despejo Zero”. Outro exemplo, diante do contexto de perda de renda e risco massivo dos despejos individuais, inquilinos moradores do Centro da Cidade de São Paulo criaram o “Coletivo Aluguel em Crise”<sup>9</sup>.

O surgimento desse movimento de inquilinos, principalmente ligados ao aluguel formal e no centro, é sintomático, visto que

---

<sup>8</sup> Na cidade identifica-se uma Taxa de Crescimento Geométrico de 14,4%a.a. entre 2019 e 2021, ou seja, no período da pandemia. Sendo que a taxa de crescimento era de 11,2%a.a. entre 2015 e 2019 e de 2,4% entre 2011 e 2015.

<sup>9</sup> O coletivo nasceu no ambiente virtual em abril de 2020 e teve o intuito de denunciar a falta de políticas públicas para os inquilinos ante a perda de renda parcial ou integral das famílias e a dificuldade imediata de honrar com seus contratos.

serve como um indicativo de um esgarçamento ou deterioração da renda das classes médias, além de uma supervalorização de um território difamado como “deteriorado”. Ressalta-se também a iniciativa do “Fórum Mundaréu da Luz”<sup>10</sup>, em parceria com o Instituto PÓLIS, como exemplos de soluções e alternativas para uma atuação democrática dentro dos espaços da cidade.

Algumas experiências no campo progressista avançaram na aplicação e cumprimentos das leis como a criação dos Conselhos Municipais de Habitação, reunindo representantes de entidades, movimento de moradia e lideranças comunitárias, os conselhos gestores de ZEIS, a criação do Plano Habitacional da Prefeitura de São Paulo (PMH)<sup>11</sup>. Mas, como já alertado por Grau (1997), esses espaços de ampliação da participação passaram a ser ocupados por “quem dela pode participar”. É preciso pensar formas de ampliar as possibilidades de participação deliberativa efetiva e de renovação das composições desses espaços com iniciativas como as mencionadas acima.

Contudo, a sobreposição de situações e a ausência de uma política metropolitana integrada trazem dificuldades para a solução dos problemas a serem enfrentados e exigem políticas transversais e soluções diversas. Alguns pontos do PMH trazem aspectos em caráter inovador para as políticas públicas habitacionais, como a criação de *serviço social de moradia* que vai além do auxílio aluguel, ou ainda a criação de um parque público de locação com pagamento direto para o proprietário, teto no valor do aluguel em contrapartida da isenção tributária e

<sup>10</sup> O Fórum Aberto “Mundaréu da Luz” nasceu em 2017, a partir da articulação de moradores e comerciantes, organizações que atuam no campo da saúde mental, laboratórios e escritórios modelo de Arquitetura e Urbanismo, História Social e Psicologia de universidades, ONGs com atuação em políticas urbanas e de assistência social, companhias e coletivos culturais.

<sup>11</sup> Projeto de Lei nº 619/16 – Plano Municipal de Habitação (PMH) 2016: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221-PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221-PMH_PL_bxa.pdf). Acesso em: 9 agosto 2022.

incentivo à melhoria nos cortiços, entre outros. Cabe mencionar que isso foi resultado de um intenso diálogo com as experiências de acolhimento de assistência social de caráter mais autônomo e mais próximos às experiências de *moradia primeiro*, mais especificamente do projeto Família em Foco, Autonomia em Foco e Programa de Braços Abertos.

Essas elaborações ainda não saíram do papel, contudo são pistas importantes para um projeto de reforma urbana que compreenda a habitação de interesse social capaz de superar a histórica atuação focada na propriedade privada e passe a focar na oferta de serviços habitacionais, em especial para cidadãos “sem renda”, como é o caso da situação de rua.

## **A Moradia para a População em Situação de Rua**

Os estudos de diferentes países constataam que é a condição de desfiliação (CASTEL, 1997), insegurança habitacional e o baixo nível de renda que provocam a ida para as ruas e que intervêm em outros aspectos, como a dificuldade na procura de emprego, no estabelecer e cultivar uma rede de relações e proteção sociais, na saúde mental e no sofrimento psíquico, entre outros.

No presente capítulo tem-se a situação de rua marcada pela ausência de moradia regular, em que o tempo de permanência nessas condições é fator relevante para compreender a tomada de posições (BOURDIEU, 2004), especialmente na relação de dependência ou independência com as instituições de assistência, em que novos *habitus* são apreendidos e se configura um sistema de disposição e distinção próprios desse campo, em que estão em disputa capitais sociais e simbólicos (LANFRANCHI, 2022). Soma-se aí a visão (VIEIRA *et al.*, 1997) que coloca a questão do território de disputa de poder e os vínculos sociais que se estabelecem já na condição de rua (ser, estar, ficar). Disso resulta

a relevância dos atores do campo, em especial dos movimentos sociais de representação direta e de defesa, bem como das organizações socioassistenciais como fatores de agenciamento e controle. Também abordam a importância de se pensar essa população dentro do espaço urbano, pois o espaço é dividido e disputado, sendo estabelecidas fronteiras entre grupos e indivíduos isolados, o que inclui a natureza do ponto, como locais de moradia ou trabalho ou ambos.

Atualmente, a população em situação de rua, os sem-teto, os desterritorializados e outros desassistidos disputam o mesmo espaço urbano e pressionam as mesmas soluções de políticas públicas de proteção social. São a expressão mais cruel do necropoder (MBEMBE, 2020) das políticas de interesse social focadas no manejo do refugio humano.

Nas centralidades vivenciam cotidianamente os sujeitos em situação de rua e também os participantes dos movimentos de moradia, dividindo os mesmos espaços e vivendo os mesmos impasses na luta pelo direito à habitação e participação nas políticas urbanas, seja por meio da organização popular ou das ocupações, invasão de edifícios vazios sem função social. Ao longo de suas lutas a população em situação de rua constitui seus movimentos nos diferentes níveis federativos e que possibilitam importantes conquistas legais (exemplo: Movimento Nacional da População em Situação de Rua e a Política Nacional da População em Situação de Rua).

Na virada da década de 2010, foram mais fortemente integrados ao Movimento de Moradia da Região Central (MMRC), a Frente de Luta por Moradia e outros coletivos. Nos movimentos reivindicatórios é que vão encontrar e construir perspectivas de luta visando ao acesso à habitação.

Pela assistência social, esse grupo, apesar de ter proteção ao ser acolhido de forma temporária e emergencial, é tratado a

partir de uma visão tutelar e paternalista dos direitos. Isso na medida em que há ênfase em modalidades de acolhimento mais tradicionais, em grandes galpões, sem respeito à privacidade, com elevado número de profissionais para garantir as rotinas de cuidado e que reduzem a autonomia do sujeito (LANFRANCHI; FERREIRINHO, 2019). Portanto, reforçam a segregação espacial e se constituem portas de um sistema sem saídas.

A política de assistência social está no tripé da *seguridade social*, como uma das portas de entrada para acesso aos direitos (como documentação pessoal, alimentação e acolhimento, acompanhamento pela saúde, entre outros). Porém, dada a natureza intersecretarial reconhecida<sup>12</sup>, outros sistemas de políticas assistenciais, como habitação, poderiam compor a gama de ofertas que caracterizariam a porta de entrada, não sendo, portanto, uma responsabilidade exclusiva da assistência social, ainda que historicamente esta tenha sido o principal campo de atuação.

Um olhar para os Censos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) revela a escolha política de modalidades de atendimento mais tradicionais que se configuram como instituições totais, como já ocorreu nas políticas de saúde mental, como os antigos manicômios. O estudo de caso da Cidade de São Paulo e suas tipologias permite reconhecer que o custo *per capita* de modalidades de atendimento de menor tutela se aproxima das mais tradicionais (LANFRANCHI, 2022). Assim, de uma maneira geral, elencam-se evidências que permitem afirmar que se trata de um sistema de dominação do uso e ocupação do solo urbano, com

---

<sup>12</sup> A Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009), além de prever integração entre as áreas da saúde e da assistência social por meio da articulação dos Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social (respectivamente SUS e SUAS), tem entre suas atribuições a necessidade de “propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas federais para o atendimento da população em situação de rua” (2009, art. 10, Inciso V).

vistas à higienização desses espaços da cidade, violando o direito à moradia e à cidade. Portanto, perversamente, as políticas de habitação e de assistência social operam um sistema com portas de entrada e sem nenhuma saída.

É preciso reconhecer o debate atual em torno de programas e serviços que visam atender a ausência de moradia; porém deve ser feito reconhecendo o acúmulo de conhecimento dentro da realidade brasileira, para que modelos não sejam transplantados de forma descontextualizada (LANFRANCHI, 2020).

Pesquisas já identificam elementos existentes nas modalidades de provisões de moradia e acolhimento na política de assistência social, capazes de superar paradigmas e construir uma agenda técnico-política de enfrentamento que se aproxime das reais necessidades dos cidadãos. Daí a defesa na presente proposta de um programa de reforma urbana que carregue uma bandeira de luta antialbergue.

Essa campanha inclui medidas como o reordenamento das ofertas, invertendo o desenho atual focado em casas de passagem e abrigos institucionais, dando maior ênfase às experiências de acolhimento de maior autonomia e massiva expansão das Repúblicas<sup>13</sup>.

Também se sugere o reconhecimento de modalidades de acolhimento não exclusivas servindo de referência a partir do princípio da moradia primeiro, como por exemplo, as Instituições

---

<sup>13</sup> As Repúblicas são destinadas a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia. Seu tipo e finalidade estabelecem uma triagem do grupo que demonstra as condições necessárias para a saída das ruas, o que significa reunir condições de efetivar um planejamento pessoal capaz de promover a própria “mobilidade social” e garantir o autossustento. Uma vez empregado, livre de uso abusivo de álcool e drogas, a pessoa estará credenciada a solicitar junto ao serviço social do Centro de Acolhida (porta de entrada na rede de proteção) a busca e encaminhamento para uma vaga em um serviço de República (porta de saída).

de Longa Permanência para Idosos e os Serviços de Acolhimento para Mulheres Vítimas de Violência<sup>14</sup>.

Sabendo-se da corresponsabilidade intersetorial na expansão das vivências de cidadania, deve-se incluir nesse escopo propostas de serviços de habitação de interesse social que retomem as bases sociais de ambos os setores. Também se sugere aqui que a habitação passe a compor o orçamento da seguridade social e na corresponsabilidade federativa na execução de Serviço Social de Moradia<sup>15</sup>, para além das conhecidas estratégias de construção e aquisição da “casa própria”.

Cabe pensar alternativas para aqueles que já estão prontos para desvincularem-se dos serviços e para evitar que alguns tenham que passar por toda a trajetória de perdas e, só então, reorganizar o acolhimento para aqueles que, hoje, estão preferindo as redes estabelecidas nas ruas com suas barracas, com suas privacidades e liberdades relativas. Desde o Censo de 2015 (Smads/FIPE, 2015) essa solução teve um crescimento de 58,4% a.a., passando de 332 pontos em 2015 para 5.242 pontos com barracas em 2021 (Smads/Qualitest, 2021).

A atenção socioassistencial, ainda que tenha sofrido necessários avanços pela diversificação e expansão das ofertas

---

<sup>14</sup> Para mais informações ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília/DF: MDS/CNAS, 2009

<sup>15</sup> O Serviço de Moradia deve garantir o acesso a uma unidade domiciliar individual, com equipamentos que podem ser coletivos ou individuais (banheiro, cozinhas, lavanderias) e guardar semelhança com os demais serviços públicos no que se refere à exigência de contrapartida financeira. A contrapartida não deve ser obrigatória ou deve ser proporcional aos rendimentos recebidos mensalmente, quando ela não impactar os custos pela sobrevivência. Deve ser reforçado o acompanhamento psicossocial e a proposição de atividades sociais e obrigatoriamente se articular às políticas de transferência de renda, de desenvolvimento social, de saúde e de acesso ao trabalho. *In: Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo, 2022.*

tipificadas em nível nacional e municipal, segue, contudo, sendo a história da desigualdade pautada em modelo de atenção do tipo “escada”, que estabelece um sistema com distintas e diversificadas portas de entrada e sem saída.

Nas estruturas de planejamento, como o caso do Plano Plurianual 2020-2023 estadual, quando pesquisamos sobre políticas de atenção às pessoas em situação de rua, temos apenas o Programa 3.518 – Segurança Alimentar e Nutricional –, e na questão habitacional temos o Programa 2.508 – Provisão de Moradias – que tem como público-alvo:

Famílias que demandam por moradia de interesse social com: rendimento mensal de até cinco salários-mínimos, vigentes no estado de São Paulo, podendo abranger famílias com renda acima de cinco até o limite de dez salários-mínimos; e demanda por substituição ou reposição em função de espaço interno insuficiente/congestionamento e outras situações de déficit habitacional<sup>16</sup>.

Como podemos notar, a provisão de moradia é voltada para quem pode pagar por ela, havendo outras ações de readequação urbana e regularização, mas nada em específico para a população em situação de rua, com exceção do PMH já mencionado e sem efetivação.

A escuta de lideranças do Movimento Nacional da Situação de Rua, de diferentes estados brasileiros, reforçou a necessidade de uma agenda que contemple: a) modelos de moradia na assistência; b) concepção de programas e serviços habitacionais; c) escuta singular e humanização do acolhimento; d) integralidade e pluralidade das ofertas SUS/SUAS; e) empoderamento e controle

<sup>16</sup> [https://www.al.sp.gov.br/spl/2019/08/Propositura/1000281893\\_1000290401\\_Propositura.pdf](https://www.al.sp.gov.br/spl/2019/08/Propositura/1000281893_1000290401_Propositura.pdf)

social pelos comitês intersecretariais e outros espaços de debates.

Os diálogos com esses líderes foi um sopro de esperança pela consciência sócio-histórica do movimento, cujas pautas comungam com as aqui postuladas. Também pelo grito de dor, de fome, de descaso, de violência e de violação que precisa ser ouvido.

### **Considerações Finais**

Torna-se necessário enfrentar as causas estruturais de exclusão urbana e combate às desigualdades sociais a partir do reconhecimento de alternativas como a regulação do preço do solo e dos aluguéis. Também pela efetivação do direito habitacional por meio da oferta de serviços e não da propriedade. É um debate amplamente discutido na academia com acúmulo em experiências internacionais e pode comedir o processo de espoliação urbana e esgarçamento da renda dos mais pobres. É preciso que a legislação brasileira possa intervir não somente no desenho dos projetos objetos de intervenção urbana, mas também nas relações econômicas que envolvem esses territórios impactados por esses projetos para que as políticas públicas não se tornem de efeito reverso. Ou seja, é preciso assumir um lugar intransigente de defesa ético-política de projetos que priorizem a ampliação da experiência cidadã para uma parcela historicamente subalternizada.

Resgatar o tema da reforma urbana a partir da sua ideia inicial de combate à especulação imobiliária torna-se indispensável para conter o processo de desigualdade e segregação que está estabelecido na Região Metropolitana de São Paulo. Enfrentar as causas estruturais significa, portanto, a regulação pública do solo urbano, a formação de lideranças comunitárias, o reconhecimento de seu envolvimento na gestão democrática e

participativa, a ampliação e renovação constante de entidades e movimentos sociais nos processos decisórios da produção da habitação de interesse social e uma inversão dos investimentos das políticas públicas habitacionais, tornando-se indispensável para a construção uma nova agenda e inversão das prioridades do estado e do mercado para o interesse social.

Disso tudo resulta o entendimento de que é preciso construir uma agenda imediata de reordenamento das ofertas socioassistenciais para maior prevalência de Repúblicas e modelos mais próximos ao *housing-first* e construir uma bandeira de luta antialbergue! Também uma definitiva apropriação e engajamento dos profissionais das políticas sociais que retome as bases ideológicas da libertação, tendo nesses mesmos serviços espaços privilegiados para esse processo formativo de tomada de consciência e cooperação.

Os nômades urbanos ou refugos humanos possuem saberes que precisam ser ouvidos e acolhidos para se garantir o direito básico à moradia. Sendo apenas o começo de um longo processo de libertação, não podem mais serem tutelados, precisam ser sujeitos e coautores na construção de uma cidade mais equitativa, igualitária e inclusiva.

Torna-se urgente uma revisão da abordagem das questões urbanas a partir daqueles que sofrem. O direito à cidade passa pela garantia de atenção aos diversos grupos sociais que só serão respeitados se forem considerados nas suas distinções e necessidades. Dessa forma, para um programa de reforma urbana consciente de sua dívida histórica no Sul Global, deve-se partir de uma perspectiva da ampliação do acesso e superação da cidadania mutilada. Ou seja, é preciso retomar o debate em torno do sujeito. É de fundamental importância retomarmos as bases humanistas e universais que reconhecem os sujeitos em sua dimensão biopsicossocial e libertária, que no lugar de agenciament-

to se consolidem nas instituições, espaços reais de fala e de escuta radical, superando-se a tutela, a caridade, a objetificação e subalternização.

## Referências

BAUMAN, Zygmunt. (2005). **Vidas desperdiçadas**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar.

BONDUKI, Nabil G. (1994). **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo.

BOURDIEU, Pierre. (2011). **Razões práticas** – Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus.

BOURDIEU, Pierre. (2004). **Coisas ditas**. Tradução: Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. São Paulo: Brasiliense.

BRASIL. (1988). Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal-Centro Gráfico.

BRASIL. (2009). **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília/DF: dezembro 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/d7053.htm). Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. (2009). MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília/DF: MDS/CNAS.

BRASIL. (2021). **Lei Federal 14.216**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2 e dá outras providências.

CASTEL, Robert. (1997). A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”. In: **Caderno CRH**. Salvador: nº 26/27, p. 19-40, jan./dez.

D’OTTAVIANO, Camila; PASTERNAK, Suzana. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo

de 2010. *In: Dossiê: políticas públicas e formas de provisão da moradia.* Cad. Metr pole 18 (35), jan.-abr. 2016 <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3504>

GRAU, Nuria Cunil. (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad:** Nuevas formas de gestión pública e representación social. Caracas: Nueva Sociedad/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

HARVEY, David. (2018). **A loucura da razão econômica:** Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo.

KOHARA, Luiz. (2016). A explora o nos cortiços do Centro e a luta pelo direito de morar dignamente. *In: KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR., H. (orgs.). Pluralidade urbana em São Paulo – vulnerabilidade, marginalidade, ativismos.* São Paulo: Editora 34.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa; FERREIRINHO, Viviane Canecchio. (2019). Socializa o e poder no campo das pessoas em situa o de rua na cidade de São Paulo. *In: Civitas (Revista de Ciências Sociais) [online].* Porto Alegre/RS: v. 19, n. 1. Acesso em: 19 janeiro 2022, p. 62-81. Disponível em: Epub 8 abril 2019. ISSN 1984-7289. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.1.30830>.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. (2020). O direito   moradia e a situa o de rua. *In: Revista Ponto e Vírgula.* São Paulo: PUC-SP, n. 27, Primeiro semestre de 2020, p. 59-71. ISSN 1982-4807. <https://dx.doi.org/10.23925/1982-4807.2020i27p59-71>.

LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. (2022). **O campo social da situa o de rua: violência e segrega o.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/26014>.

MBEMBE, Achille. (2020). **Necropolítica:** biopoder, soberania, estado de exce o, política da morte. 5. reimp. São Paulo: n-1edi oes.

SÃO PAULO. (2022). Fórum da Cidade de Defesa da Popula o em Situa o de Rua. **Uma proposta de Programa de Moradia para a Popula o em Situa o de Rua.**

SÃO PAULO. (2016). **Plano Habitacional da Prefeitura de São Paulo –** PMH Projeto de Lei n  619/16. Plano Municipal de Habita o (PMH 2016). Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf). Acesso em: 9 agosto 2022.

SMADS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; QUALITEST, Qualitest Ciência e Tecnologia Ltda. (2021). **Censo da Popula o em**

**Situação de Rua e Caracterização Socioeconômica da População Adulta na Cidade de São Paulo.** São Paulo: Qualitest/SMADS. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiZWE4MTE5MGItZjRmMi00ZTcyLTgxOTM0Mjc3MDAwMDM0NGI5IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZlYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em: 15 agosto 2022.

SANTOS, Milton. (2014). **O espaço do cidadão.** 7. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo. São Paulo.

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

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleiza Maria Maffei. (1994). **População de Rua:** quem é, com quem vive, como é vista. 2. ed. São Paulo: Hucitec.

**RE  
UR  
DE** **REFORMA  
URBANA E  
DIREITO À  
C I D A D E**

# CAPÍTULO 3

## **Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo**

o Metrô como indutor de transformações  
imobiliárias e de inclusão socioespacial

ANGÉLICA TANUS BENATTI ALVIM  
BERNARDO GUATIMOSIM ALVIM  
GASTÃO SANTOS SALES  
IVAN AUGUSTO ALVES PEREIRA  
DIAMANTINO AUGUSTO SARDINHA NETO

A mobilidade urbana é um direito essencial da população e se traduz em um aproveitamento equitativo dos diversos modais de transporte, especialmente transporte público, norteado por princípios de sustentabilidade, democracia, solidariedade e justiça social. Discutir a mobilidade urbana é entender quais são as condições necessárias e os obstáculos para os deslocamentos da população, para a realização das atividades e utilização das benesses da cidade.

Nas cidades brasileiras, em geral, os obstáculos se sobrepõem às vantagens. Dentre eles podemos apontar: a) o alto custo das tarifas de transporte público; b) a inexistência de modais alternativos nas áreas periféricas, induzindo cada vez mais à necessidade da posse do automóvel; c) os congestionamentos; d) as grandes distâncias a serem vencidas em função da predominância do uso do solo monofuncional *versus* a concentração de atividades em determinadas áreas; e) o valor do solo nas áreas mais infraestruturadas etc. Nesse contexto, as populações residentes nas áreas periféricas são as mais prejudicadas, já que percorrem grandes distâncias para terem seus direitos garantidos e chegarem aos destinos para realização de suas atividades.

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a circulação de pessoas, equipamentos e mercadorias é muito difícil, não importando em qual hora do dia o deslocamento é realizado<sup>17</sup>. Essa situação é decorrente de uma política que desde a década de 1930 priorizou, especialmente no Município de São Paulo

---

<sup>17</sup> Dados da última Pesquisa Origem-Destino (OD 2017) (METRÔ, 2019) apontam que no cômputo do crescimento das viagens totais (10,3%), as viagens motorizadas apresentaram variação positiva em 12,4%, superior ao crescimento da população (6,6%), dos empregos (3,3%) e das matrículas escolares (4,5%). Nos modais do sistema de transporte público verifica-se uma queda no modo de transporte ônibus, de 35,9% para 29,4%, enquanto o sistema sobre trilhos, Metrô e trem metropolitano, elevou-se de 12% para 16,4%, enquanto a renda média familiar mensal levantada pela pesquisa em 2017 foi de R\$ 3.607, com diminuição de 11,5% em relação a 2007 (METRÔ, 2019, p. 44).

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
*o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial*

(MSP), o transporte individual e sobre rodas, em detrimento do transporte público e de alta capacidade, com a construção de grandes avenidas, viadutos e pontes. As ações do poder público, nas décadas seguintes, foram insuficientes para contornar o grave problema de circulação e os efeitos perversos causados pelos constantes engarrafamentos.

Apesar da pouca eficiência do transporte público, a RMSPP possui um complexo e importante sistema de alta capacidade (Metrô e ferrovia), que é fundamental para o seu funcionamento. Essa rede, de responsabilidade do governo do estado, envolve o trem, operado pela CPTM<sup>18</sup> e ViaMobilidade<sup>19</sup>, com 178 km, 7 linhas e 56 estações (atingindo 18 municípios), e o Metrô, com 104 km de extensão, 6 linhas e 91 estações (63 Metrô<sup>20</sup>, 11 ViaQuatro<sup>21</sup> e 17 ViaMobilidade).

A rede do Metrô, circunscrita apenas ao MSP, possui um importante papel na melhoria da mobilidade, sendo apontado em pesquisas com usuários do sistema como o melhor transporte, apesar das queixas de superlotação nos horários de pico. É ao longo dessa rede estrutural de transporte público que se concentra parte dos investimentos imobiliários.

Este capítulo tem como objetivo analisar a relação entre a expansão do Metrô no MSP, a transformação do uso do solo, a valorização imobiliária e a melhoria da mobilidade urbana da população em áreas consolidadas e periféricas. Parte do pressuposto que a expansão da rede do Metrô contribui de forma direta para a transformação do uso do solo nas áreas

---

<sup>18</sup> A CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos opera cinco linhas de trem.

<sup>19</sup> Concessionária responsável pela operação e manutenção das linhas de trem 8 e 9, e da linha 5 de Metrô, desde 2021 e 2018, respectivamente.

<sup>20</sup> A Companhia do Metropolitano de São Paulo, Metrô, opera quatro linhas.

<sup>21</sup> Concessionária responsável pela operação e manutenção da L4-Amarela, desde 2006.

mais consolidadas e já detentoras de centralidades. Em regiões mais periféricas, como é o caso da Linha 2-Verde no trecho mais periférico, os efeitos, embora ainda pouco expressivos, não favorecem a população de baixa renda e portanto, não contribuem para incrementar o direito à mobilidade.

### **Mobilidade urbana na RMSP: a rede de metrô e os lançamentos imobiliários**

No Brasil, o conceito de mobilidade urbana foi definido a partir de 2004 com a publicação do “Caderno Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável” (BRASIL, 2004). No entanto, somente em 2012, com a instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012), é que o tema passa a ser incorporado na política de desenvolvimento urbano e incluído no sistema de planejamento urbano municipal, por meio da elaboração de planos municipais de mobilidade apoiados nos Planos Diretores.

O atual Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE, SÃO PAULO, 2014), principal instrumento de planejamento urbano da cidade, vai ao encontro desses preceitos ao propor uma visão sistêmica entre transporte, uso do solo e desenvolvimento urbano. Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) se destacam dentre as diretrizes do referido plano. Buscam ordenar o crescimento da cidade através da adoção dos eixos de transporte coletivo público de média e alta capacidades como faixas e núcleos onde são articulados parâmetros urbanísticos de indução do adensamento populacional.

Nos últimos 15 anos, a rede do Metrô se expandiu consideravelmente: em 2007 tinha 61,4 km de extensão; em 2017 passou a 89,8 km (METRÔ, 2019, p. 26) e as obras, que estavam em estágio avançado em 2017, entregaram 101,1 km em 2020. Essa



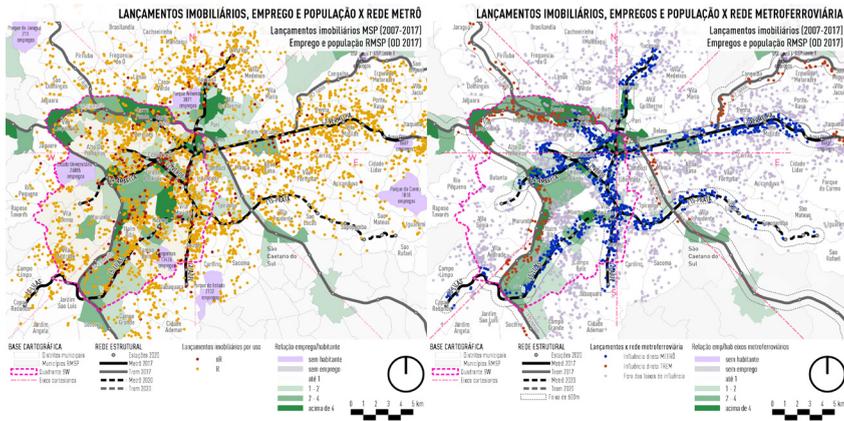
Dados de lançamentos imobiliários da EMBRAESP<sup>22</sup> no MSP, no período entre 2007 e 2017, correspondente ao intervalo entre as últimas pesquisas OD, evidenciam a relação entre a dinâmica imobiliária de novos empreendimentos e as linhas de Metrô. A Figura 2 apresenta os lançamentos residenciais (R) e não residenciais (nR) no período, sobrepostos ao indicador de empregos/habitantes calculados a partir dos dados informados na OD 2017, evidenciando que a proximidade às estações do Metrô é um diferencial no mercado imobiliário.

Na Figura 2A, percebe-se o reforço da condição do quadrante sudoeste, como território das camadas de alta renda, e concentradora dos lançamentos totais (aprox. 26,1% destes entre 2007 e 2017) e a maior oferta de infraestrutura de mobilidade, em especial as principais linhas de Metrô (40% da rede em 2020). Na Figura 2B evidencia-se que uma parte expressiva dos lançamentos imobiliários no período estão próximos às linhas de Metrô, incluindo trechos em obras em 2017, indicando que a expansão do Metrô exerce influência no espaço urbano: 25% dos lançamentos no MSP no período estão localizados nas áreas de influência direta das cinco principais linhas de Metrô, atingindo 48,1% se consideradas o perímetro das zonas OD interceptadas pela rede do Metrô.

---

<sup>22</sup> A Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) mantém banco de dados dos lançamentos imobiliários em São Paulo desde os anos 1980.

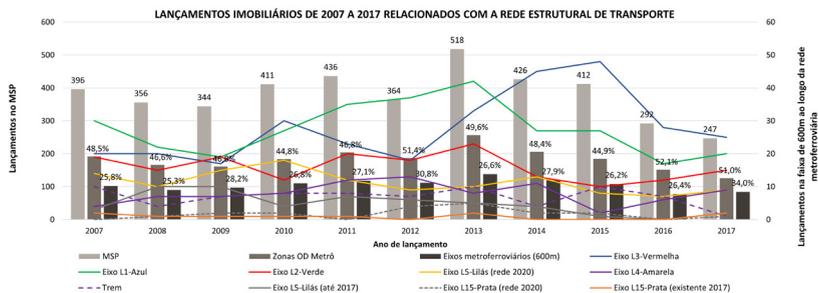
**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial



**Figura 2 - Espacialização de lançamentos imobiliários, emprego e população no recorte servido pela rede de Metrô (A) e destaque das áreas de influência da rede sobre trilhos (B).**

Fonte: elaboração própria sobre bases públicas (GEOSAMPA; OD 2017) e EMBRAESP (2018).

No Gráfico 1 verifica-se também a alternância ao longo dos anos do maior interesse imobiliário entre a L1-Azul e a L2-Verde, provavelmente resultante dos expressivos ganhos de acessibilidade com a expansão desta última para o leste do MSP.



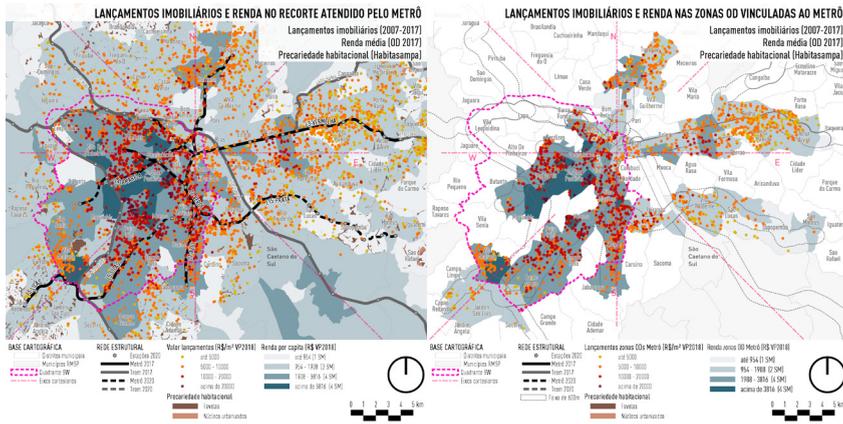
**Gráfico 1 - Lançamentos imobiliários de 2007 a 2017 relacionados com a rede de transporte público.**

Fonte: elaboração própria sobre base de dados EMBRAESP (2018).

Na Figura 3A nota-se que as zonas localizadas em áreas consolidadas, onde a relação de emprego/habitante está entre 1-2

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial

e 2-4, concentram um número expressivo de lançamentos de uso R. Por outro lado, observam-se zonas periféricas cortadas pela linha de Metrô que apresentam uma relação de emprego/habitante abaixo de 1 que indicam também lançamentos imobiliários R.



**Figura 3 – Lançamentos imobiliários e respectivas faixas de valor (R\$/m<sup>2</sup>) versus renda nos recortes estudados (A) e na área de influência direta da rede metroferroviária (B).**

Fonte: elaboração própria sobre bases públicas (GEOSAMPA/ OD 2017) e EMBRAESP (2018).

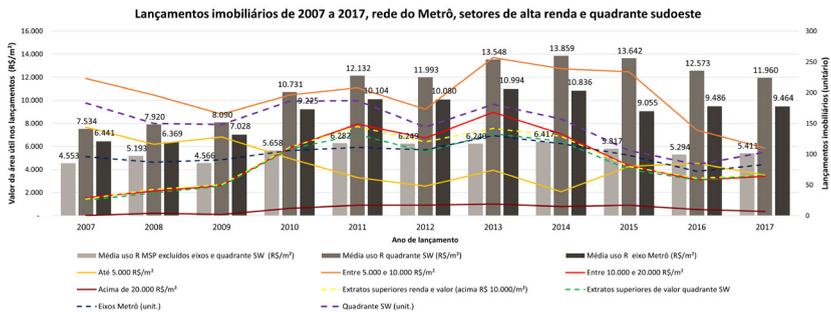
Inferese que nas áreas consolidadas o mercado tende a buscar o equilíbrio entre moradia, trabalho e infraestrutura de mobilidade, enquanto nas áreas periféricas o mercado tira proveito da proximidade das linhas de Metrô para lançar imóveis residenciais, contribuindo para reforçar o movimento pendular residência-trabalho.

Já os lançamentos nR, informados pela EMBRAESP no mesmo período, estão concentrados em poucas zonas da cidade, reforçando principalmente as zonas já consolidadas do quadrante sudoeste, com destaque para Santo Amaro, Itaim Bibi, Pinheiros, Jardim Paulista e Bela Vista. Deste conjunto podemos destacar duas exceções: os lançamentos nas zonas que correspondem à área da OUC Água Branca (zona oeste), e aqueles que estão no

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial

bairro Tatuapé, importante enclave de alta renda na zona leste da cidade.

Analisaram-se também as relações entre os lançamentos e a renda da população, tanto no que se refere aos valores praticados pelo mercado quanto à renda *per capita* informada na OD 2017 (VP abr./18), dados expressos no Gráfico 2.



**Gráfico 2 – Lançamentos imobiliários de 2007 a 2017 relacionados com os eixos Metrô, a renda da população e o quadrante SW.**

Fonte: elaboração própria sobre base de dados EMBRAESP (2018).

Quando confrontamos o valor do metro quadrado dos lançamentos imobiliários (R e nR) no mesmo período e a renda média *per capita* da população por zona na OD 2017, verifica-se maior concentração de lançamentos imobiliários nas duas faixas dos estratos superiores (acima de R\$ 10.000/m<sup>2</sup>) que se localizam em zonas cuja renda *per capita* está acima de 4 s.m.<sup>23</sup>. Tais zonas, de um modo geral, estão no quadrante sudoeste, ao longo das linhas L2-Verde, L4-Amarela, partes da L5-Lilás e porção oeste da L3-Vermelha.

Apesar de a maior parte dos lançamentos imobiliários estarem reforçando áreas consolidadas, evidencia-se também que o Metrô vem induzindo a transformação imobiliária de áreas periféricas, como é o caso da L2-Verde em seu trecho mais

<sup>23</sup>Salário mínimo que, em valores de 2018, 1 s.m. = R\$ 954,00.

extremo, entre o Ipiranga e a Vila Prudente e a L15-Prata, entre São Lucas e Vila União, atingindo bairros da zona leste.

### **Transformações na L2 - Verde do Metrô: uma análise exploratória**

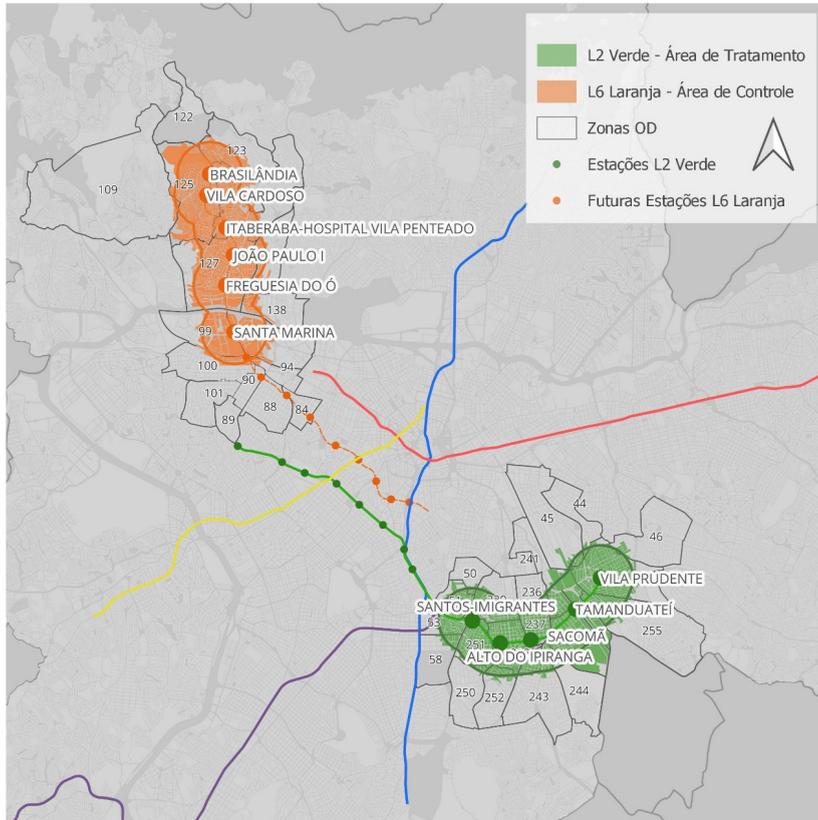
A seguir, analisa-se a relação entre a expansão do Metrô e o mercado imobiliário em um trecho da zona leste do MSP, região onde até pouco tempo predominavam “bairros-dormitórios e população de baixa renda”. Tal análise, concebida a partir de estudos prévios dos autores nas áreas de economia urbana e transporte (ALVIM *et al.*, 2013), aplica um método denominado Difference-in-Difference Estimation (DiD)<sup>24</sup>, com base em Lechner (2011), que a partir de uma análise estatística antes/depois verifica, por um lado, aspectos de comercialização e valoração da L2-Verde para o trecho entre a estação Santos-Imigrantes e a Vila Prudente, implantado entre 2004 e 2011, por outro, estabelece uma área de controle na L6-Laranja, entre as futuras estações Santa Marina e Brasilândia, que, no mesmo período, não havia recebido ainda a implementação do Metrô<sup>25</sup>, representando o contrafactual para o tratamento (Figura 4). O tratamento dado foi o de regressão linear de diferenças em diferenças (LECHNER, 2011) tomando os anos de realização da OD 2007 (METRÔ, 2008) como período antes e o da OD 2017 (METRÔ, 2019) como período depois.

---

<sup>24</sup> Trata-se de um procedimento experimental que requer dados antes e depois da intervenção e busca estimar o efeito causal de uma área cujo tratamento específico consiste na implantação de uma linha de Metrô por meio da comparação com uma área de controle.

<sup>25</sup> As obras da L6-Laranja foram iniciadas em 2015, interrompidas em 2016 e retomadas em 2020 por meio de uma PPP com a Concessionária Linha Uni. A retomada já sinaliza maior verticalização na área.

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial

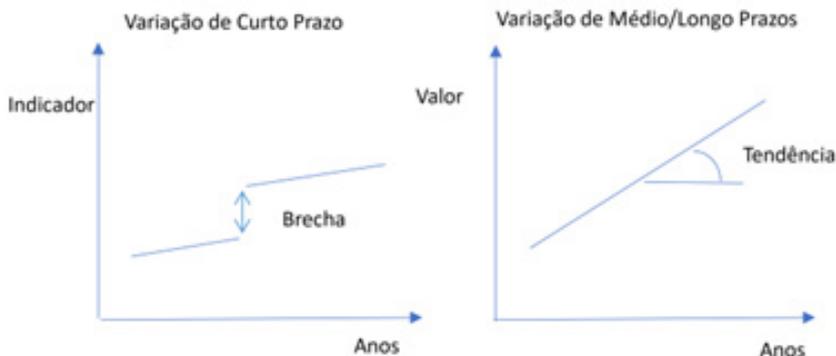


**Figura 4 - Localização das Áreas de Tratamento (L2 -Verde) e de Controle (L6 - Laranja) utilizadas no estudo estatístico.**

Fonte: elaboração própria sobre bases de dados públicos (GEOSAMPA).

O objetivo da análise proposta é investigar se houve variação nos indicadores representando o valor do metro quadrado de terreno, da área construída e da mobilidade por transporte individual e transporte público para as situações de curto prazo por um lado, e de médio/longo prazos por outro. Por intermédio de estatísticas que medem a variação brusca e a variação tendencial separadamente, esses indicadores foram investigados para o total da área de estudo e para os setores em que ocorreram

lançamentos imobiliários. O Gráfico 3 expõe esquematicamente os aspectos analisados.



**Gráfico 3 – Aspectos de evolução de indicadores analisados.**

Fonte: elaboração própria.

Os testes, expressos na Tabela 1, visam reportar se houve variação significativa no preço do m<sup>2</sup> de curto prazo e se houve variação de tendência nos médio e longo prazos. A variação de curto prazo é medida pela estatística *t* e a variação de médio/longo prazo pela estatística *F*. Os dados, obtidos do TPCL<sup>26</sup>, apontam que os efeitos de variação observados com a construção do Metrô afetaram os seguintes tipos urbanísticos na área de tratamento: o valor para a área do terreno e a área construída para comércio e serviços, residencial vertical e horizontal. De acordo com os resultados, os tipos urbanísticos analisados apresentaram significativa valorização de curto prazo para as áreas de ocupação horizontal, principalmente quanto aos terrenos residencial e não residenciais – comércio e serviços. A área construída para uso residencial horizontal também apresenta valorização em médio/longo prazo. O que significa que os lotes ocupados por imóveis

<sup>26</sup> Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza. É um cadastro de base fiscal, com a finalidade de permitir a emissão, lançamento e a cobrança de IPTU sobre a propriedade imobiliária, mantido pela Secretaria Municipal da Fazenda (SF) da PMSP.

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial

horizontais têm sido alvo do mercado imobiliário para a nova frente de ocupação. As áreas de ocupação verticais apresentam valorização de médio e longo prazos, principalmente no que se refere aos terrenos em todos os tipos de usos.

Tipo urbano	Efeito Temporal [F (p<=5%)]		
	Curto Prazo (Prob > t)		Médio/Longo Prazo (Prob > F)
	Valor Acréscimo	Significância para rejeição da hipótese nula em 95% de confiabilidade	
Área terreno residencial horizontal	R\$112	Sim (0,008)	Sim (0,0282)
Área construída residencial horizontal	R\$68	Sim (0,053)	Não (0,1025)
Área terreno residencial vertical	-	Não (0,125)	Sim (0,0011)
Área construída residencial vertical	-	Não (0,122)	Sim (0,0017)
Área terreno comércio e serviços horizontal	R\$94	Sim (0,052)	Sim (0,0176)
Área construída comércio e serviços horizontal	-	Não (0,205)	Não (0,2946)
Área terreno comércio e serviços vertical	-	Não (0,130)	Sim (0,0072)
Área construída comércio e serviços vertical	-	Não (0,340)	Não (0,1364)

**Tabela 1 – Variação dos indicadores urbanísticos para a área de tratamento global.**

Fonte: elaboração própria.

A análise de geração de viagens e mobilidade foi realizada sobre os dados das ODs supracitadas, apenas no curto prazo (2007 e 2017). Inicialmente verificaram-se quais segmentos da população sofreram variação, distribuídos em estratos representados pelos quartis de distribuição de renda domiciliar<sup>27</sup>.

De acordo com a Tabela 2, os efeitos de variação de população observados com a construção do Metrô afetaram negativamente os estratos de renda baixa e de renda média superior, que correspondem a um provável efeito de expulsão da renda baixa

<sup>27</sup> Para os cálculos de Renda e Viagens foram selecionados os dados das zonas OD que tocam ou estão dentro do raio de 1 km das estações de Metrô das áreas de estudo. Para a renda *per capita* foram utilizados os dados das pesquisas OD, atualizados para valor presente abr./2018 – VP 2018 IGP-M. A renda média domiciliar informada nas pesquisas OD foi dividida em quatro partes, obtendo a seguinte conformação (VP 2018): até R\$ 954 (1 s.m.); de R\$ 954 a R\$ 1.908 (2 s.m.); de R\$ 1.908 a R\$ 3.816 (4 s.m.); e acima de R\$ 3.816 (4 s.m.). Para o valor dos imóveis foram utilizados os dados do TPCL, em VP2018, agrupados por quadras fiscais dentro das áreas estudadas, assim como os dados de renda oriundos dos Censos 2000 e 2010.

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial

e de realocação da renda média superior em função do valor da terra. Cabe citar que o experimento, por contabilizar o efeito de empobrecimento geral da população entre 2007 e 2017, focaliza exclusivamente em analisar a causalidade da construção do Metrô na área de tratamento.

Tipo urbano	Efeito Temporal		
	Curto Prazo (Prob > t)		
	Variação	Significância para rejeição da hipótese nula em 95% de confiabilidade	
População Renda Baixa	-32443,37	Sim	0,001
População Renda Média Inferior	-	Não	0,08
População Renda Média Superior	-42672,85	Sim	0
População Renda Alta	-	Não	0,606

**Tabela 2 – Análise de efeitos da introdução do Metrô na variação da população residente conforme estrato de renda domiciliar no trecho de análise da área de influência da L2-Verde (período 2007-2017).**

Fonte: elaboração própria.

O acentuamento da escolha modal pelo transporte público na área de tratamento para o estrato de renda média superior pode ser observado pelos índices de mobilidade *per capita*. A fim de eliminar o ruído provocado pela alta variância na base de dados coletados, foi realizada uma transformação logarítmica nos indicadores considerados. Assim sendo, a mobilidade foi analisada pelo indicador  $Ln$  (Viagens de pessoas / População) para os casos de transporte individual (motoristas e passageiros de automóveis) e transporte público (passageiros de ônibus, Metrô e trem); resultados estão na Tabela 3. Os coeficientes obtidos para mobilidade foram 0,89 para uso do transporte público e 0,58 para o transporte individual para a população situada na faixa de renda média superior.

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial

Modo de transporte/renda	Efeito Temporal		
	Curto Prazo (Prob > t)		
	Variação	Significância para rejeição da hipótese nula em 95% de confiabilidade	
Mobilidade TP Renda Baixa	-	Não	0,081
Mobilidade TP Renda Média Inferior	-	Não	0,419
Mobilidade TP Renda Média Superior	0,8936	Sim	0,001
Mobilidade TP Renda Alta	-	Não	0,263
Mobilidade TI Renda Baixa	-	Não	0,089
Mobilidade TI Renda Média Inferior	-	Não	0,581
Mobilidade TI Renda Média Superior	0,58211	Sim	0,007
Mobilidade TI Renda Alta	-	Não	0,262

**Tabela 3 – Análise de efeitos da introdução do Metrô na variação da mobilidade por modos de transporte motorizados da população residente no trecho de tratamento da L2-Verde.**

Fonte: elaboração própria.

Enfim, é possível admitir que a população de renda inferior não tem sido beneficiada com a chegada do Metrô.

## Considerações finais

O debate sobre a mobilidade urbana pressupõe o direito de ir e vir e o acesso às atividades, aos serviços e às infraestruturas da cidade, aspecto essencial do direito à cidade. Trata-se da garantia de um direito constitucional que permite que os diversos grupos sociais se desloquem pelos centros urbanos, os locais de trabalho, os serviços públicos essenciais – saúde e educação, o lazer e a cultura.

O estudo sobre o Metrô de São Paulo evidenciou, no entanto, que essa rede de alta capacidade apresenta-se como segregadora e articulada a um contexto socioeconômico de concentração de renda, em que aqueles que convivem perto das áreas mais consolidadas têm melhor acesso a diversos modais de transporte, enquanto os que vivem na periferia sofrem diariamente o peso das grandes distâncias.

Atualmente o município conta com um importante instrumento de indução da integração do uso do solo e do transporte, o PDE 2014 do MSP. Apesar disso, este tem

apresentado efeitos menos significativos do que o esperado no alcance da mobilidade urbana (SMUL, 2021), mesmo com o *boom* de construção verificada nas áreas de maior interesse do capital.

Os dados analisados neste estudo apontam para o aumento do valor dos lançamentos imobiliários ao longo dos eixos de Metrô, especialmente no quadrante sudoeste, onde a premissa de acesso à moradia ao longo dos eixos não se efetiva em virtude da discrepância crescente entre renda do que seria ou deveria ser o público-alvo dessa política e a escalada de preço do m<sup>2</sup> praticado nos novos lançamentos.

A análise estatística dos efeitos da implantação do Metrô realizada para um trecho periférico da Linha 2-Verde em comparação a um trecho da futura Linha 6-Laranja denota que a implantação desse sistema de transporte vem contribuindo, em curto e médio prazos, para valorizar terrenos com construção residencial horizontal, pois esses são facilmente negociados pelo mercado imobiliário para a implantação de edifícios verticais. Por outro lado, observa-se, no curto prazo, a redução da população residente de estrato de renda inferior, o aumento do uso do transporte público e transporte individual pela população de renda média superior. Os dados apontam para a redução da população de renda inferior, que provavelmente está sendo expulsa da região; e a população dessa faixa de renda que permanece não percebe melhoria no seu padrão de mobilidade por transporte público.

Sem pretender esgotar a complexidade do tema, promover o direito à mobilidade requer uma visão sistêmica que envolve planejamento de transporte, de uso do solo em articulação com uma política habitacional voltada para a manutenção da população de renda inferior nas regiões beneficiadas pelo sistema de alta capacidade; incentivo às atividades econômicas para a formação

**capítulo 3** | Mobilidade urbana na Região Metropolitana de São Paulo  
*o Metrô como indutor de transformações imobiliárias e de inclusão socioespacial*

de novas centralidades e redução das viagens pendulares; integração dos diversos modos de transporte motorizados e não motorizados, com destaque para o público; e implementação de uma política tarifária subsidiada, para beneficiar a população dos estratos de renda inferior.

Por fim, é fundamental que parcela da valorização do uso do solo decorrente da implementação do sistema de transporte público, atualmente apropriada pelo mercado imobiliário, seja captada pelo poder público e revertida em ações que ampliem de forma equitativa o direito à mobilidade.

## Referências

ALVIM, B. G., *et al.* (2013). Integrating land use considerations to maximize the benefits of a metro rail project for the bottom 40%: a case of Sao Paulo. *In: Anais do 41º Encontro Nacional de Economia* (p. 25). Foz do Iguaçu, ANPEC. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/317387278\\_Integrating\\_land\\_use\\_considerations\\_to\\_maximize\\_the\\_benefits\\_of\\_a\\_metro\\_rail\\_project\\_for\\_the\\_bottom\\_40\\_A\\_case\\_of\\_Sao\\_Paulo](https://www.researchgate.net/publication/317387278_Integrating_land_use_considerations_to_maximize_the_benefits_of_a_metro_rail_project_for_the_bottom_40_A_case_of_Sao_Paulo). Acesso em: 22 agosto 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. (2004). Política nacional de mobilidade urbana sustentável. **Cadernos MCidades**. Brasília: MC. Disponível em: <http://www.ta.org.br/site2/co/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>. Acesso em: 18 agosto 2022.

BRASIL. Presidência da República. (2012). **Lei nº 12.587**. Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei Federal. Brasília/DF.

LECHNER, M. (2011). **The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods**. St. Gallen, Dept. of Economics/ University of St. Gallen. Disponível em: <http://ux-tauri.unisg.ch/RePEc/usg/dp2010/DP-1028-Le.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2022.

METRÔ. (2008). **Pesquisa Origem-Destino (OD) 2007** – Síntese das informações pesquisa domiciliar. São Paulo: Metrô. Disponível em: [https://transparencia.metrosp.com.br/sites/default/files/S%C3%8DNTSE\\_OD2007\\_abr09.pdf](https://transparencia.metrosp.com.br/sites/default/files/S%C3%8DNTSE_OD2007_abr09.pdf). Acesso em 17 agosto 2022.

METRÔ. (2019). **Pesquisa Origem-Destino (OD) 2017** – Relatório síntese. São Paulo: Metrô. Disponível em: <https://transparencia.metrosp.com.br/>

<sites/default/files/S%C3%8DNTSE OD2017 ago19.pdf>. Acesso em: 17 agosto 2022.

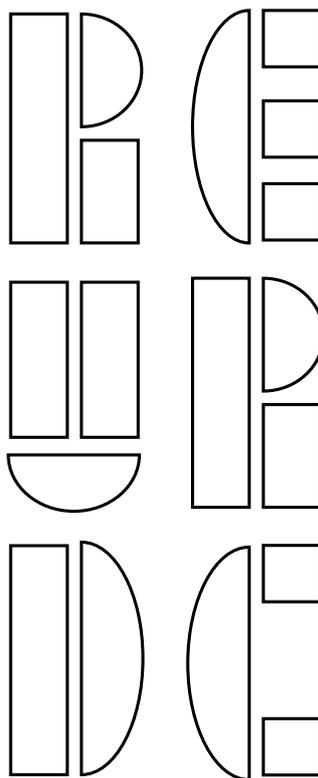
SÃO PAULO (cidade). (2014). **Lei nº 16.050**. Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município. Lei Municipal. São Paulo/SP.

SMUL. (2021). **Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020**. São Paulo: PLANURB. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>. Acesso em: 18 agosto 2022.

VILLAÇA, F. (2001). **Espaço Intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP.

# PARTE II

Econômico-  
territorial



**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 4

## **Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:**

o caso do ABCD Paulista

SUZANA PASTERNAK  
RICARDO C. GASPAR  
LUIS FELIPE A. MAGALHÃES  
GABRIEL A. A. ROSSINI  
ALEXANDRE ABDAL

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
*o caso do ABCD Paulista*

## **Introdução**

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em razão de condicionantes externos e de sua forma de vinculação à divisão internacional do trabalho, tem passado por importantes transformações econômicas. Os impactos dessas transformações incidem diretamente sobre a estrutura metropolitana sócio-ocupacional, sobre a sua matriz produtiva e sobre as suas relações espaciais, com destaque para os modos de produção social do espaço urbano e para a questão do direito à cidade.

Este capítulo tem como objetivo produzir um diagnóstico a respeito do atual estágio do processo de reestruturação produtiva na RMSP, com ênfase na indústria de transformação e na sub-região do ABCD Paulista, formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema. Abordaremos a evolução recente da indústria de transformação, refletindo sobre os seus constrangimentos e as suas tendências, priorizando os impactos da reestruturação produtiva sob a forma de uma desindustrialização. E conferimos especial atenção à sub-região do ABCD Paulista, localidade em que a indústria, eixo dinâmico da acumulação na região, formatou o espaço urbano e o modelo de metrópole.

Para tanto, utilizaremos indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto dos municípios (PIB-M), o Valor de Transformação Industrial (VTI) e o Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI), além de dados do mercado de trabalho, com destaque para o emprego formal. O capítulo se organiza em dois momentos, além desta Introdução e de uma conclusão ao seu final. A primeira sessão contextualiza e reconstrói a trajetória mais geral da RMSP, ao passo que reflete sobre a reestruturação produtiva e os seus impactos na RMSP. A segunda sessão realiza uma discussão mais específica enfatizando as dinâmicas do mercado de trabalho e da estrutura produtiva no ABCD Paulista.

## **A Região Metropolitana de São Paulo: trajetória e contextualização**

A expansão urbana de São Paulo foi um processo rápido e intenso que, em pouco menos de um século e meio, resultou em uma metrópole com mais de 22 milhões de habitantes. Esteve associada ao vertiginoso crescimento populacional e urbano da cidade de São Paulo, vocacionado desde o princípio para uma dimensão metropolitana e alavancado por sua posição geográfica estratégica de entreposto entre o Porto de Santos e o interior do estado, tendo desempenhado as funções de articulação territorial e organização regional.

Tal expansão populacional e urbana aconteceu a partir de ciclos econômicos específicos, em maior ou menor medida inter-relacionados e superpostos entre si. Com o ciclo do café, São Paulo se consolidou como centro comercial, financeiro e de negócios, ao mesmo tempo em que se beneficiou do surto modernizante e de acúmulo de capitais propiciado pela economia cafeeira que, mais tarde, colocariam a cidade de São Paulo e os municípios do seu entorno em condições privilegiadas para polarizar a expansão industrial brasileira. Nessa posição, São Paulo recebeu fatias crescentes dos investimentos industriais, primeiro em setores da indústria de bens de consumo não duráveis, como têxtil, vestuário e alimentos. E, depois, em setores da indústria de bens de consumo duráveis e bens de capital, com destaque para o complexo metalomecânico, a indústria química e a de máquinas e equipamentos (MATTEO, 2007).

A instalação do parque automobilístico, nos anos 1950, principalmente nos municípios do ABCD, foi central para a consolidação industrial da RMSP, bem como para a transição da sua estrutura produtiva para uma mais diversificada e mais intensiva em setores de maior intensidade de capital, geração

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
*o caso do ABCD Paulista*

de valor e produtividade. Entre 1949 e 1970, a indústria paulista cresceu, em média, 9,2% ao ano, dois pontos percentuais acima da média nacional. A sua participação chegou a 58,2% do valor de transformação industrial (VTI) e 75,6% do VTI da indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capital (CANO, 1998). Nesse mesmo ano, a RMSP detinha 74,7% do VTI industrial do Estado de São Paulo (NEGRI, 1996).

Em termos mais gerais, essa expansão urbana consagrou a própria transição urbana na RMSP, definindo um modelo de cidade decorrente das exigências da acumulação industrial típicas da II Revolução Industrial. Em termos específicos, ela condicionou fortemente a estrutura do ABCD, com destaque para a maior formalização do trabalho, especialmente na indústria.

A partir dos anos de 1970, contudo, a economia paulista passou a crescer relativamente menos que a economia nacional, assim como a economia da RMSP passou a crescer relativamente menos que a economia paulista (ABDAL, 2009). Tal resultado foi conformado pela conjunção entre a emergência de deseconomias de aglomeração na RMSP com políticas regionais de caráter desconcentrador pelo governo federal, no bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (ABDAL *et al.*, 2019), e pelo governo estadual na busca da consolidação de um conjunto de cidades de porte médio (TAVARES, 2018). A expansão da fronteira agrícola e a consolidação da integração do mercado nacional também contribuíram para a desconcentração (DINIZ, 1993).

Esse primeiro momento de desconcentração industrial, ao longo dos anos de 1970, esteve inserido em um contexto ainda de crescimento e de consolidação da matriz industrial brasileira à luz e semelhança das estruturas industriais típicas da II Revolução Industrial. Nesse contexto de mercado nacional integrado e fechado, o desenvolvimento nacional seguia liderado por São

Paulo, ao mesmo tempo que se desenhava uma nova divisão regional de trabalho segundo a qual São Paulo, capitaneada pela RMSP, detinha o parque industrial mais denso, diversificado e dinâmico, e que encadeava um conjunto de especializações regionais caracterizadas pela produção de matérias-primas, insumos e bens intermediários (CANO, 1998).

Devido à concentração da renda, do mercado consumidor e da infraestrutura básica e tecnológica, parte importante do ciclo de investimentos produtivos dos anos 1970 tendeu ao entorno imediato da RMSP, conformando o que ficou conhecido como “desconcentração concentrada” (AZZONI, 1986). Esse processo está no cerne da formação da Macrometrópole Paulista (MMP), nova escala regional e urbana caracterizada por amplo e integrado espaço econômico-produtivo, com raio de cerca de 150 a 200 quilômetros contados a partir do centro da cidade principal (São Paulo), portador de importantes cidades médias articuladas por divisão espacial de trabalho, cuja localização no anel macrometropolitano permite acessar as vantagens da proximidade à RMSP sem, contudo, ter de lidar com as maiores deseconomias da Cidade de São Paulo. Convém destacar que a desconcentração concentrada não ocorre de forma homogênea: Abdal (2009) e Abdal *et al.* (2019) trabalharam com a hipótese da hierarquia da desconcentração industrial, segundo a qual somente os setores mais dependentes de custos e de menor intensidade de tecnologia apresentariam tendências centrífugas em relação, sobretudo, à RMSP.

No entanto, a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro, propiciada pela conjunção entre o fim do ciclo de investimentos do II PND, a crise de financiamento e a crise política implicariam a desmobilização da institucionalidade nacional-desenvolvimentista na passagem da década de 1980 para 1990. Nesse novo contexto de dificuldades econômico-produtivas e de arrefecimento dos investimentos, as tendências mais gerais de

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
*o caso do ABCD Paulista*

desconcentração produtivas perderam força, levando à chamada “fragmentação da nação” (PACHECO, 1998), mediante a liberação de tendências de enfraquecimento dos encadeamentos entre São Paulo e aquelas especializações regionais.

As estruturas produtivas metropolitana e macrometropolitana sentiram intensamente os efeitos das reformas econômicas relacionadas à desmobilização institucional do nacional-desenvolvimentismo e a nova inserção internacional da economia brasileira. Abertura comercial e financeira, privatizações, estabilização monetária e, depois, tripé macroeconômico, em conjunto, implicaram importante reestruturação produtiva de caráter defensivo, desnacionalização, desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações.

A contrapartida regional dos processos de reestruturação produtiva, desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações criou dificuldades crescentes para a indústria da RMSP e, principalmente, para a indústria paulistana, que sofreu importante perda de musculatura industrial, *vis-à-vis* o crescimento e diversificação do setor de serviços e, principalmente, dos chamados serviços especializados. Dois conjuntos causais estavam em jogo para a emergência dos segmentos de serviços: por um lado, o intenso movimento de externalização de atividades ocorrido no bojo da reestruturação produtiva (COMIN; AMITRANO, 2003), por outro, a diversificação dos próprios segmentos de serviços especializados a partir de tendências endógenas relacionadas aos desdobramentos da revolução das tecnologias de informação e comunicação (TORRES-FREIRE, 2006).

A RMSP, tal qual outras grandes metrópoles mundiais, aproveita esse movimento de renovação do setor de serviços e, junto com os ciclos de abertura financeira, consolida-se como centro produtor de serviços especializados e como principal centro financeiro nacional.

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP: o caso do ABCD Paulista

Desse modo, o destino da RMSP e de suas regiões limítrofes industrializadas, como o ABCD, está indissolúvelmente ligado aos rumos do desenvolvimento econômico nacional. A trajetória nacional-desenvolvimentista, entre os anos 1930-80, foi eficaz ao forjar uma estrutura produtiva diversificada e integrada no país. A inflexão liberal, a partir da década de 1980, interrompeu esse percurso e fez o Brasil acumular atrasos nos ativos estratégicos da economia contemporânea, vinculados à indústria e aos serviços intensivos em conhecimento (AMSDEN, 2007).

Desse modo, quando buscamos apreender o comportamento da indústria paulista, mais importante do que discutir e disputar os grandes rótulos a respeito de São Paulo – seja se o município, a metrópole ou a macrometrópole permanecem industrial ou não, se se tornou uma metrópole de serviços ou uma cidade global (ou uma megacidade-região) –, é, tal como exposto nas tabelas abaixo (Tabelas 1 a 3), lançar luz sobre: (i) a dinâmica da indústria de transformação em diferentes segmentos territoriais de análise; e (ii) os movimentos específicos dos diferentes ramos dessa indústria na metrópole paulista. É isso o que nos permite uma reflexão mais precisa sobre a reestruturação produtiva e as transformações na estrutura produtiva da RMSP. Analisemos, com isso, as tabelas abaixo:

Proporção do VTI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MSP	14,64	13,76	14,37	13,79	12,44	11,61	11,84	11,74	11,40	10,49	9,83	9,68	8,94	8,51
Região do Grande ABC*	11,51	11,50	11,10	10,73	11,58	11,58	11,28	11,58	11,44	10,67	10,56	9,77	8,50	8,25
Restante do Anel metropolitano**	14,23	14,54	14,38	14,59	14,29	14,27	14,54	14,04	13,66	13,52	13,07	13,63	13,41	13,46
RMSP	40,38	39,80	39,86	39,11	38,32	37,49	37,67	37,37	36,50	34,67	33,46	33,07	30,86	30,22
ESP	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Tabela 1 – Participação do VTI dos segmentos territoriais de análise no VTI do ESP, 2003 a 2016 (%)**

Obs. Deflacionado pelo INPC (R\$ 1.000 de 2016).

\* Região do Grande ABC: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

\*\* Restante do anel metropolitano = RMSP excluindo região do Grande ABC e MSP

Fonte: Mapa da Indústria Paulista. SEADE, 2019.

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
o caso do ABCD Paulista

CNAE 2.0	2003	2010	2016
Produtos Alimentícios	23,23	15,78	14,46
Bebidas	7,58	8,79	9,94
Produtos Têxteis	36,21	34,87	34,97
Vestuário e acessórios	79,20	78,46	74,64
Couros	12,66	8,00	5,20
Produtos de Madeira	12,22	12,09	9,50
Celulose e Produtos de Papel	42,09	38,86	36,30
Impressão e Reprodução de Gravações	90,81	84,61	78,08
Derivados do petróleo	5,16	7,62	7,56
Biocombustíveis	5,44	1,82	0,00
Produtos químicos	47,34	45,74	42,20
Farmoquímicos e farmacêuticos	73,72	67,97	61,92
Borracha e material plástico	60,35	58,79	50,17
Minerais não metálicos	38,49	36,15	31,08
Equipamentos de informática	33,34	21,23	14,11
Metalurgia	39,33	42,94	34,89
Produtos de Metal	59,84	54,92	50,32
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	58,57	46,75	33,32
Máquinas e equipamentos	42,79	38,67	34,19
Veículos automotores	50,94	50,65	35,89
Outros equipamentos de transporte	6,94	8,21	4,99
Móveis	40,87	37,77	33,58

**Tabela 2 – Participação do VTI RMSP no VTI do ESP por CNAE 2.0, 2003 a 2016.**

Fonte: Mapa da Indústria Paulista, 2019. Elaboração própria.

Segmento territorial	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
RMSP	34,89	34,3	34,4	34,59	34,94	33,94	33,69	32,96	32,53
Região do Grande ABC*	8	8,16	7,86	7,38	7,34	6,9	5,66	5,63	5,56
Restante do Anel metropolitano**	12,81	13,63	14,02	14,34	14,47	14,76	15,17	15,22	15,38
RMSP	55,7	56,09	56,28	56,3	56,75	55,6	54,53	53,81	53,47

**Tabela 3 – Participação (%) dos PIB-M dos diferentes segmentos territoriais de análise em relação ao ESP (INPC – em R\$ 1.000 de 2019).**

\* Região do Grande ABC: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

\*\* Restante do anel metropolitano = RMSP, excluindo a região do Grande ABC e o município de São Paulo.

Fonte: RAIS. Elaboração própria.

Astabelas acima nos permitem compreender que as tendências desindustrializantes são diferencialmente sentidas pelos distintos

territórios da RMSP e MMP, tanto porque os ritmos de retração da indústria foram bastante diferentes, com o Município de São Paulo e o Anel Metropolitano liderando tais retrações, quanto porque as bases iniciais (2006) eram igualmente diferentes. O resultado líquido é que enquanto a capital paulista e o Anel Metropolitano (ou seja, a RMSP) lideram a perda de participação em suas respectivas estruturas produtivas e perdem participação no VA industrial brasileiro, o Anel Macrometropolitano (MMP-RMSP) 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 da RMSP).

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 perda de musculatura industrial da RMSP e da crescente importância da MMP enquanto território de concentração das atividades industriais de mais alta intensidade tecnológica. Por sua vez, o Município de São Paulo e a RMSP tendem a ampliar a sua posição de prestadores de serviços especializados, corroborando a hipótese da hierarquia da desconcentração industrial.

### **O caso do ABCD**

A chamada região do ABCD Paulista é um arranjo espacial tradicionalmente industrial da metrópole de São Paulo. É relativamente comum encontrar também a categoria ABCD expandida (ABCDMRR), incluindo os municípios de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, todos compondo a porção sudeste da RMSP. A Represa Billings banha 6 dos 7 municípios da região, exceto São Caetano do Sul. Os sete municípios somados perfazem uma área de 825 quilômetros quadrados e contam com

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
*o caso do ABCD Paulista*

uma população de 2,7 milhões de habitantes em 2021, segundo estimativa da Fundação Seade para essa data.

A região do ABCD Paulista, que no século XX representava o maior polo industrial do Brasil, foi o primeiro centro da indústria automobilística brasileira, sede de diversas montadoras, e também local de construção da indústria petroquímica, principalmente na cidade de Mauá. Essas e outras indústrias se instalaram na região em função das facilidades relacionadas ao escoamento da produção, com destaque para a Via Anchieta, que liga a região à área portuária de Santos e, mais recentemente, também o Rodoanel. Em São Bernardo do Campo, localizam-se a Mercedes Benz, a Scania, a Toyota e a Volkswagen e, até recentemente, também a Ford (cuja saída ocasionou a demissão de quase 3.000 trabalhadores). Em São Caetano do Sul, localiza-se a Chevrolet. Importante salientar ainda que a região foi o berço do movimento sindical contemporâneo.

Ao longo dos últimos anos, contudo, não obstante crescentes incentivos fiscais, na forma de isenções e descontos do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e em contas de água e esgoto, muitas plantas industriais deslocaram-se da região, migrando para outras regiões do país ou mesmo encerrando as suas atividades.

Além da contração do parque fabril brasileiro e das recentes recessão e estagnação econômicas, fatores como (i) a forte dependência da indústria automobilística; (ii) a entrada de novos competidores, instalados em outras regiões, nesse mesmo mercado; (iii) a guerra fiscal, que fez com que muitas empresas buscassem os incentivos oferecidos por outras localidades do país; (iv) a perda de faturamento, com diminuição de 12,1% do faturamento agregado no período de 2013 a 2018 (InvestSP, 2019); (v) o fato de que muitas de suas áreas são sujeitas a enchentes; e (vi) o processo de adensamento urbano e incorporação imobiliária,

que muitas vezes impossibilita a expansão de plantas industriais, em conjunto, constituem aspectos que ajudam a explicar a perda de dinamismo econômico e o abatimento da atividade industrial na região do Grande ABC.

Nas sete cidades em questão, os movimentos do PIB industrial e do Valor Adicionado (VA) industrial, assim como os do Valor de Transformação Industrial (VTI) que abordaremos à frente, explicitam a trajetória recente dessa importante região fabril. Entre 2013 e 2016, em termos reais, o PIB industrial regrediu 39%, queda significativamente mais acentuada do que a verificada no Brasil (11,5%) e no Estado de São Paulo (14,73%) (OLMOS, 2019). No que concerne ao VA industrial, entre 2000 e 2017, São Bernardo do Campo foi a cidade com queda percentual mais relevante do VA industrial (de 44% para 25%). Em seguida vem Diadema, que enfrentou diminuição de 43% para 29%; São Caetano do Sul, de 38% para 27%; Rio Grande da Serra, de 39% para 30% e por fim Ribeirão Pires, de 34% para 24%. As menores reduções do Valor Adicionado industrial ocorreram em Santo André, de 28% para 22%, e Mauá, de 46% para 43% (DIEESE, 2020).

O crescimento demográfico reduzido do ABCDMRR (Tabelas 4 e 5) reflete esse cenário. Desde o ano 2000 a região como um todo apresenta saldo migratório negativo (Tabela 7). Nota-se, pela Tabela 5, que o incremento populacional entre 1991 e 2000 foi 1,6 vezes maior que na década seguinte, em números absolutos. E este, por sua vez, foi 1,4 vezes o da década 2010-2020. As taxas da região como um todo vêm decrescendo de 1,60% ao ano entre 1991 e 2000, para 0,81% anuais entre 2000 e 2010 e para 0,54% ao ano entre 2010 e 2020. As taxas para a metrópole e para o estado também decrescem, mas em menor intensidade. São Bernardo do Campo, sede das maiores empresas fordistas, é o município com maior redução das taxas de crescimento populacional, de

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
o caso do ABCD Paulista

explosivos 2,46% nos anos 90, para 0,60 % entre 2010 e 2020. Nota-se também que São Bernardo apresentava saldo migratório positivo, de quase 6.000 pessoas por ano na década de 1990, e nas décadas seguintes é um dos municípios, juntamente com Diadema, Santo André e Ribeirão Pires, com saldo migratório anual negativo. A dinâmica populacional dos municípios do ABCDMRR reflete a dinâmica econômica da região.

unidades territoriais	1991	2000	2010	2020	2021
Diadema	303.802	356.535	385.838	404.477	405.596
Mauá	293.094	362.676	416.585	460.132	463.338
Ribeirão Pires	84.529	104.305	112.994	118.968	119.339
Rio Grande da Serra	29.676	37.015	43.912	49.816	50.313
Santo André	614.252	649.000	676.177	693.867	694.681
São Bernardo do Campo	564.003	701.756	764.922	812.086	815.109
São Caetano do Sul	149.436	140.241	149.185	151.244	151.111
<b>total região Sudeste</b>	<b>2.038.792</b>	<b>2.351.528</b>	<b>2.549.613</b>	<b>2.690.590</b>	<b>2.699.487</b>
RMSP	15.369.305	17.852.637	19.667.558	21.138.247	21.252.384
ESP	31.436.273	36.974.378	41.223.683	44.639.899	44.892.912

**Tabela 4 – Municípios da Grande ABCD expandido: população, 1991 a 2021.**

Fonte: Censos de 1991, 2000 e 2010. Projeções para 2020 e 2021 da Fundação Seade. Elaboração própria.

unidades territoriais	taxas de crescimento populacional		
	1991-2000	2000-2010	2010-2020
Diadema	1,79%	0,79%	0,47%
Mauá	2,40%	1,40%	1,00%
Ribeirão Pires	2,36%	0,80%	0,52%
Rio Grande da Serra	2,49%	1,72%	1,27%
Santo André	0,61%	0,41%	0,26%
São Bernardo do Campo	2,46%	0,87%	0,60%
São Caetano do Sul	-0,70%	0,62%	0,14%
<b>total região Sudeste</b>	<b>1,60%</b>	<b>0,81%</b>	<b>0,54%</b>
RMSP	1,68%	0,97%	0,72%
ESP	1,82%	1,09%	0,80%

**Tabela 5 – Municípios da Grande ABCD expandida: taxas geométricas de crescimento populacional, 1991 a 2020.**

Fonte: Censos de 1991, 2000 e 2010; projeção populacional para 2020 da Fundação Seade. Elaboração própria.

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
o caso do ABCD Paulista

município	saldo vegetativo anual			saldo migratório anual		
	1991-2000	2000-2010	2010-2020	1991-2000	2000-2010	2010-2020
Diadema	6.754	5.092	4.022	-895	-2.162	-2.158
Mauá	6.159	4.535	3.717	1.572	856	639
Ribeirão Pires	1.306	1.032	707	891	-163	-110
Rio Grande da Serra	570	480	421	245	210	170
Santo André	7.237	4.826	3.442	-3.376	-2.108	-1.673
São Bernardo do Campo	9.505	7.812	6.171	5.801	-1.495	-1.454
São Caetano do Sul	731	304	-20	-1.753	590	226
<b>total região Sudeste</b>	<b>32.262</b>	<b>24.081</b>	<b>18.458</b>	<b>2.485</b>	<b>-4.273</b>	<b>-4.360</b>
RMSP	251.524	211.560	170.148	24.399	-29.968	-23.078
ESP	467.909	377.666	305.066	147.443	47.264	35.998

**Tabela 6 – Municípios da Grande ABCD expandida: saldos anuais, vegetativos e migratórios, 1991 a 2020.**

Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

A participação da indústria paulista no VTI brasileiro regrediu de 43,8% para 37,5%, entre 2003 e 2016. Desde 2003, a parcela devida ao Município de São Paulo tem diminuído: de quase 36% do VTI metropolitano, para 29,20% em 2016. A região do ABCDMRR alcançou sua proporção máxima no VTI da metrópole em 2011, com 34,33% do VTI da RMSP, descendo a 31,68% em 2016. Em relação à participação da região sudeste no VTI dos municípios do entorno metropolitano, ela era de 46,64% em 2003 e após subida para 49,26% em 2011, caiu para 44,75% em 2016 (SEADE, 2019). A região, portanto, perde dinamismo econômico tanto em relação à RMSP quanto em relação aos demais municípios metropolitanos. Os movimentos observados nesses diferentes segmentos espaciais decorrem, em grande medida, do processo de desconcentração e reestruturação da atividade industrial no Estado de São Paulo e da consolidação da Cidade de São Paulo como centro prestador de serviços corporativos e financeiros, além de refletirem a desindustrialização brasileira em curso.

O sudeste da metrópole mostrou uma perda sensível do VTI no período 2003-2016, de -24,51% do valor recalculado para a data base de 2016, conforme a Tabela 8. E o município com maior

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
o caso do ABCD Paulista

perda relativa foi justamente São Bernardo, onde se localizam principalmente as indústrias automotivas.

município	VTI data base 2016		perda percentual
	2003	2016	2003-2016
Santo Andre	7.980.172	5.028.350	-36,99%
S Bernardo	17.460.147	10.721.597	-38,59%
S Caetano	5.631.469	5.837.732	3,66%
Diadema	5.373.568	4.047.643	-24,67%
Mauá	5.631.469	5.837.732	3,66%
Ribeirão Pires	574.950	667.557	16,11%
Rio Grande da Serra	162.346	178.918	10,21%
<b>região Sudeste</b>	<b>42.814.122</b>	<b>32.319.528</b>	<b>-24,51%</b>

**Tabela 7 - Municípios do Grande ABCD expandido: VTI ano base 2016, em reais ajustados pelo INPC até 12/2016.**

Fonte: Fundação Seade. Mapa da Indústria Paulista, 2019. Elaboração própria.

À redução do VTI corresponde uma redução do emprego formal na região: verifica-se uma perda de 82.253 postos de trabalho formais entre 2012 e 2020, sendo que mais de 20 mil entre 2012 e 2015, antes, portanto, da pandemia. A maior parte da perda, mais de 60 mil postos de trabalho formais, se deu entre 2015 e 2020, refletindo também a recessão devida à Covid-19.

A redução de empregos formais industriais foi maior, relativamente, que a dos empregos totais: de -27,98% entre 2012 e 2020, para uma diminuição relativa do emprego formal total de -10,30%. Em números absolutos, fecharam-se 78.390 postos de trabalho formais na indústria no Grande ABCD expandido. Chama a atenção a perda em Santo André, tanto do emprego industrial como do total.

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
o caso do ABCD Paulista

município	emprego formal					
	industrial			total		
	2012	2015	2020	2012	2015	2020
Santo Andre	41.130	34.716	32.652	205.351	207.327	201.916
São Bernardo do Campo	99.883	93.220	74.966	277.574	273.721	246.846
São Caetano do Sul	36.079	31.423	24.458	119.514	109.409	103.581
Diadema	60.771	50.978	39.353	111.978	100.798	83.743
Mauá	31.179	26.828	22.111	66.218	66.174	64.519
Ribeirão Pires	9.197	8.370	6.999	23.657	23.544	20.704
Rio Grande da Serra	1.937	2.264	1.247	3.778	4.044	3.508
Sub região Sudeste	<b>280.176</b>	<b>247.799</b>	<b>201.786</b>	<b>808.070</b>	<b>785.017</b>	<b>724.817</b>

**Tabela 8 – Municípios do Grande ABCD expandido: emprego formal, industrial e total, 2012 a 2020.**

Fonte: Fundação Seade; elaboração própria.

Tal cenário faz com que as empresas já não indiquem os sindicatos como motivo para deixar de investir no ABC. As longas e difíceis negociações e as greves passaram a ser pouco frequentes, pois os processos de desindustrialização e deslocalização industrial restringiram a atuação sindical. Esse processo ocasiona situações como as enfrentadas pelos trabalhadores da Volkswagen e da GM. Há alguns anos, a Volkswagen reduziu benefícios dos seus empregados em troca da promessa de produção de novos modelos de automóveis. A GM, que abarcava, em 2019, quase todos os 9.000 metalúrgicos de São Caetano (há cerca de nove anos eram 12,5 mil) reduziu, após negociação, o valor do piso salarial (OLMOS, 2019).

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
o caso do ABCD Paulista

município	perda ( %)	
	2020-2012	
	industrial	total
<b>Santo Andre</b>	-20,61%	-1,67%
<b>São Bernardo do Campo</b>	-24,95%	-11,07%
<b>São Caetano doSul</b>	-32,21%	-13,33%
<b>Diadema</b>	-35,24%	-25,12%
<b>Mauá</b>	-29,08%	-2,57%
<b>Ribeirão Pires</b>	-23,90%	-12,48%
<b>Rio Grande da Serra</b>	-35,62%	-7,15%
<b>Sub região Sudeste</b>	-27,98%	-10,30%

**Tabela 9 – Municípios do Grande ABCD expandido: perda relativa de emprego entre 2012 e 2020.**

Fonte: Fundação Seade; elaboração própria.

Tanto a redução do VTI da região como a redução dos empregos industriais atestam o processo de desindustrialização precoce, que agilizou a passagem antecipada para a sociedade de serviços. Ao lado do desmonte do setor produtivo privado, anexou-se o desmonte do setor produtivo estatal, com transferência para empresas privadas estrangeiras e para uma economia novamente voltada para um setor de exportação de *commodities*, com vocação agrária. Conforme observa Pochmann:

desde os anos 1990, contudo, o assalariamento perdeu força, especialmente o do emprego formal, fazendo com que a classe média assalariada e a operária industrial fossem substituídas pela classe média proprietária, difundida por micro e pequenos negócios, e pela classe trabalhadora, massificada pela viração imposta pela ideologia do empreendedorismo de si próprio (PJs, consultores, trabalhadores por conta própria, ambulantes, informais e ilegais generalizados) (POCHMANN, 2022, p. 13).

## Considerações finais

O tema da reestruturação produtiva no espaço metropolitano é por natureza multiescalar, pois suas determinações obedecem a distintas ordens de fatores, abrangendo desde o global até o local. Certamente, muitos deles estão além da capacidade de interferência direta de forças locais, por mais mobilizadas e articuladas que o sejam. E sua conflitualidade política é manifesta. Mesmo assim é mister reconhecer tais fatores, bem como apontar caminhos de mudança cujas repercussões incidem fortemente sobre um espaço urbano complexo e diversificado como é a RMSP – e no interior dela o ABCD. A seguir identificamos brevemente as mais importantes transformações capazes de afetar positivamente a economia metropolitana.

No plano das determinações macroeconômicas, a retomada do desenvolvimento como política e estratégia de ação governamental, além de depender de uma gestão macroeconômica que não penalize a indústria, deve priorizar as indústrias e os serviços intensivos em conhecimento, como atividades capazes de alavancar um novo ciclo de crescimento, pautado em patamares tecnológicos avançados. A Metrôpole de São Paulo e seu entorno captariam parte expressiva de incentivos dessa natureza.

Contudo, um novo projeto de desenvolvimento não deve reproduzir os padrões concentradores do passado. A regionalização e a dimensão urbano-territorial implicariam promover novos polos de crescimento no território nacional, pautados pelos critérios de sustentabilidade e inclusão social. Aqui, a RMSP poderia colher frutos indiretos em médio e longo prazos desse processo, na medida em que o desenvolvimento econômico só se completa com o desenvolvimento humano, o que, no limite, traz benefícios compartilhados por toda a coletividade.

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
*o caso do ABCD Paulista*

No âmbito das ações econômicas no nível regional-local, destaque-se a gestão do uso do solo – principal fator competitivo cuja regulação compete aos entes municipais. É preciso evitar a guerra fiscal predatória, cujo termo consiste num jogo de soma zero para o país. Entre outras iniciativas de cunho urbanístico capazes de gerar receitas públicas – como a outorga onerosa do direito de construir e a recuperação social da valorização fundiária – caberia uma intervenção coordenada no sentido da reutilização de zonas industriais em decomposição ou áreas que passaram ao longo do tempo por obsolescência de suas funções tradicionais (como a orla ferroviária da zona oeste de São Paulo) voltada à criação de projetos de habitação popular, conjugados com áreas verdes e espaços de economia comunitária. Tais espaços de economia comunitária envolveriam ainda polos tecnológicos voltados à criação e expansão de empresas de base tecnológica e de conhecimento, fomentando a vocação da RMSP como nódulo de um “ambiente criativo”, apto a multiplicar a produção de “bens culturais”, como um atributo potencialmente positivo e democrático de nossa época.

Tais espaços comunitários de múltiplos serviços, tendo como eixo a habitação social conjugada à criação de oportunidades econômicas, poderia tomar a forma jurídica dos “Termos Territoriais Coletivos” (*community land trusts*) (ANTÃO; RIBEIRO, 2019), incipientes no Brasil, mas muito promissores em espaços urbanos concentrados como a RMSP. São diversas alternativas de democratização do uso da terra, cuja urgência ganha mais relevância em face dos espaços corporativos vazios, típicos da realidade pós-pandêmica em muitas cidades do mundo, nas quais São Paulo e o ABCD não são exceções.

Com toda a polêmica que envolve esse tipo de intervenção, cabe levantar aqui as potencialidades dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs), cujos impactos dependem fundamentalmente

da qualidade do projeto urbanístico e seus esquemas de financiamento. Das grandes cidades mundiais, São Paulo é das poucas que não conta com um GPU. Se bem concebido e implementado, pode deixar de ser apenas um instrumento a serviço dos interesses imobiliários e do grande capital, mas contribuir para a atratividade turístico-cultural e a geração de emprego e renda, cujos efeitos se expandiriam para além da área-objeto da intervenção, na direção de criar uma “marca” para o espaço urbano metropolitano.

Por sua vez, acelerar a integração da RMSP, por intermédio de distintos modais de transporte e comunicação, pode abrir novos campos de atividade e oportunidades, multiplicar a interação dos fluxos populacionais no espaço da metrópole e fomentar a governança metropolitana.

## Referências

ABDAL, Alexandre. **São Paulo, desenvolvimento e espaço: a formação da Macrometrópole Paulista**. São Paulo: Papagaio, 2009.

ABDAL, Alexandre; MACEDO, Caio César; ROSSINI, Gabriel; GASPAR, Ricardo *et al.* Caminhos e descaminhos da macrometrópole paulista: dinâmica econômica, condicionantes externos e perspectivas. **Cadernos MetrÓpole**, vol. 21, n. 44, p. 145-168, 2019.

AMSDEM, Alice. **Escape from empire: the developing world's journey through heaven and hell**. Cambridge/MA: The MIT Press, 2007.

AZZONI, Carlos Roberto. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE-USP, 1986.

BESSA, Vagner *et al.* Território e desenvolvimento econômico. *In: COMIN, Alvaro et al. (orgs.). Metamorfoses paulistanas: atlas geoeconômico da cidade de São Paulo*. São Paulo: PMSP, Cebrap, Unesp, Imprensa Oficial, 2012.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970 e 1970-1995**. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

COMIN, Alvaro; AMITRANO, Claudio. Economia e emprego: a trajetória recente da Região Metropolitana de São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, vol. 66, p. 53-76, 2003.

**capítulo 4** | Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP:  
*o caso do ABCD Paulista*

DIEESE, 2020. A indústria de transformação no Grande ABC: uma imagem do emprego e da riqueza na região. Disponível em: <https://smabc.org.br/a-industria-de-transformacao-no-grande-abc-uma-imagem-do-emprego-e-da-riqueza-na-regiao/>. Acesso em: 3 agosto 2022.

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, vol. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

FUNDAÇÃO SEADE, 2019. Mapa da Indústria Paulista, 2003-2016. Disponível em: [https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/MapaIndustria\\_abril2019.pdf](https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/MapaIndustria_abril2019.pdf). Acesso em: 3 agosto 2022.

INVESTSP, 2019. ABC é um dos principais centros industriais químicos do país. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/abc-e-um-dos-principais-centros-industriais-quimicos-do-pais/#:~:text=A%20redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20faturamento%20das,das%20pequenas%20e%20m%C3%A9dias%20empresas>. Acesso em: 3 agosto 2022.

MATTEO, Miguel. **Além da metrópole terciária**. Campinas/SP: IE-Unicamp, 2007.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Unicamp, 1996.

OLMOS, Marli. 2019. ABC encolhe e pode virar região símbolo da desindustrialização no país. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/coluna/abc-encolhe-e-pode- virar-regiao-simbolo-da-desindustrializacao-no-pais.ghtml>. Acesso em: 3 agosto 2022.

PACHECO, Carlos Américo. **Fragmentação da nação**. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

POCHMANN, Marcio. **A grande desistência histórica e o fim da sociedade industrial**. São Paulo: Ideias & Letras, 2022.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Planejamento regional no Estado de São Paulo: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 20, n. 02, p. 344-367, 2018.

TORRES-FREIRE, Carlos Eduardo. **KIBS no Brasil: um estudo sobre os serviços empresariais intensivos em conhecimento na Região Metropolitana de São Paulo**. FFLCH-USP, 2006.

# CAPÍTULO 5

## **Gestão fiscal na RMSP**

o caso de Cajamar-SP

MÔNICA CARVALHO  
MÁRIO JORGE DA SILVEIRA JUNQUEIRA  
LUÍS FELIPE AIRES MAGALHÃES  
CLARISSA MARIA ROSA GAGLIARDI

A política fiscal dos municípios brasileiros ainda carece da devida atenção dos estudos urbanos, não tendo produzido, até o momento, um campo de conhecimento consolidado e resultados de pesquisa consistentes passíveis de serem apropriados tanto pela administração pública como pelos movimentos sociais, cuja luta, bem sabem, não pode prescindir da clareza sobre o destino dos recursos públicos. Essa lacuna é tanto mais surpreendente se considerarmos que, desde a Constituição de 1988 (CF88), os municípios brasileiros passaram a deter real autonomia federativa, com rol de receitas próprias (ARRETCHE, 2012, p. 164; GRIN; ABRÚCIO, 2018, p. 1). Além disso, foi, inclusive, no âmbito do desenvolvimento urbano que a liberdade de desenho e implementação da política pública tornou-se mais considerável (ARRETCHE, 2012, p. 190). Apesar disso, a discussão da questão fiscal tendeu a ficar restrita à problematização de perfil institucionalista, sem a devida articulação com os temas acumulados no campo dos estudos urbanos.<sup>28</sup>

Por seu lado, os estudos urbanos não deixaram de problematizar a expropriação da mais-valia urbana pelo *capital urbano* (MARQUES, 2016, p. 20), desde quando Kowarick (1979) formulou pela primeira vez a noção de espoliação urbana. De lá para cá, várias foram as formas assumidas pela *cidade do capital* (LEFEBVRE, 1999): desde os estudos que analisavam a produção da periferia nas metrópoles brasileiras até os estudos mais recentes sobre a financeirização do espaço urbano. Em que pese a relevância crítica de cada uma dessas formulações, parece evidente que os estudos urbanos priorizaram a ação do capital urbano na sua marcha de *desposseção* (HARVEY, 2011), raramente analisando como a gestão dos recursos públicos impacta no seu maior ou menor

---

<sup>28</sup> Este texto deve muito à interlocução generosa com os pesquisadores Richardson Câmara (UFRN), Felipe Quintanilha (UENF); Nilo Lima Azevedo (UENF) e Cadmiel Melo (UFRN) do Grupo de Trabalho sobre Gestão Fiscal da Rede Observatório das Metrópoles, a quem agradecemos, eximindo-os da responsabilidade pelas formulações aqui desenvolvidas.

favorecimento. Mesmo quando se trata de pensar as parcerias público-privadas, de que os estudos sobre regime urbano são a expressão teórica mais recente, a ênfase recai nas coalizões entre os diferentes atores, sem, no entanto, problematizar a maneira como a gestão fiscal opera em sua mediação.

O dilema se põe da seguinte forma: abdicar de esclarecer a *cidade do capital* pode sugerir o abandono de uma postura crítica, caindo numa leitura puramente institucional da gestão fiscal e seus percalços legais e burocráticos; por outro lado, abdicar de pensar os meandros institucionais é deixar de reconhecer as mediações por meio das quais, inclusive, a expansão do capital urbano poderia vir a ser mais ou menos regulada. Considerando que os estudos urbanos muito acumularam no que diz respeito ao diagnóstico das práticas neoliberais do capital urbano, não seria o momento de pensar “os vários cenários de contraneoliberalização” (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012, p. 31), para cuja configuração parece essencial compreender como se processa a gestão fiscal? E, nesse sentido, não seria relevante esmiuçar como tem se processado o financiamento das cidades, muitas vezes encoberto por marcos regulatórios distantes do seu real sentido de aplicação? Sem uma leitura atenta e detalhada de como opera efetivamente o orçamento público, ficamos reféns da imposição de “orçamentos secretos” criados na brecha da desatenção dos que tendem a olhar para o capital que avança, sem observar o cupim que nos corrói.

Essa discussão não é de menor relevância se compreendemos que, em sociedades democráticas de direito, os recursos públicos são *instituintes do comum*, no sentido conferido por Dardot e Laval (2017, p. 605-620). Amparados por Lefebvre (2000), ainda podemos sugerir que esses recursos são antes resultantes da produção *comum* do espaço urbano, ainda que sob a imagem fetiche da “cidade mercadoria” (VAINER, 2000, p. 75-103). Com a atualização da agenda da reforma urbana, renova-se a possibilidade de colocar

em discussão a questão da gestão fiscal dos recursos públicos resultantes da *produção comum do espaço urbano*.

## **A reforma urbana e a questão fiscal**

No centro do movimento em defesa da reforma urbana, em 1963, a questão fundiária (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 1; BONDUKI, 2018, p. 16; p. 27). Ao ser enunciada ao lado da reforma agrária (BONDUKI, 2018), dando forma às *lutas sociais* que lhe antecederam (KOWARICK, 1988), evidenciava a estrutura do *poder do atraso* na sociedade brasileira, no campo e na cidade: a especulação de terras ociosas e a expropriação da riqueza fundiária pela elite proprietária (MARTINS, 1994, p. 73). Explicitava antecipadamente o que, em 1968, Lefebvre (1991, p. 10) chamaria de “implosão/explosão”<sup>29</sup> das cidades europeias, sugerindo pensar a história de maneira não linear (a passagem do campo para a cidade, do tradicional ao moderno) uma vez que as mesmas forças operavam tanto num como noutro território. Lá, a expansão, para além das cidades, do capital modernizado pela indústria. Aqui, o capital em aliança com a renda da terra (MARTINS, 1994, p. 52-92). O golpe civil-militar de 1964 viria revelar o sentido revolucionário por trás do enunciado daquelas reformas.

Se duas das principais bandeiras da reforma urbana eram “a subordinação da propriedade à função social” e a “punição aos proprietários pelo [seu] não cumprimento” (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 1), o golpe de 1964 sinalizava: enfrentar o que vai *sobre* o espaço urbano, talvez, mas não a sua produção. Começava a depuração da pauta da reforma urbana, seja desdobrando-a para a pauta habitacional (LUCCHESI; ROSSETO, 2018, p. 41) – não sem relevância, obviamente, mas com o intuito explícito de fazer de

<sup>29</sup> Aspas no original.

cada brasileiro um defensor da propriedade privada (BONDUKI, 2018, p. 36) – seja ignorando os instrumentos regulatórios que pudessem confrontar o “direito” à propriedade, apesar da defesa do planejamento urbano como a via tecnocrática necessária para resolver os problemas das cidades brasileiras, ainda que sem qualquer efetividade prática (LUCCHESI; ROSSETO, 2018, p. 41-42).

Somente no momento constituinte, já no período da abertura democrática, é que os movimentos sociais e as entidades civis, organizados no Movimento Nacional de Reforma Urbana, lograriam vingar o capítulo sobre política urbana na CF88, resultante da Emenda Popular de Reforma Urbana (SAULE JR.; UZZO, 2009, p. 3). Esse era o início de uma longa jornada de lutas em favor da regulação da especulação fundiária, pois, para ser aplicada, dependia de lei regulamentar, alcançada somente, em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, cujos instrumentos urbanísticos, por sua vez, só seriam efetivados se aprovados nos Planos Diretores de responsabilidade municipal<sup>30</sup>.

Ao remeter para o âmbito municipal a garantia da efetividade dos artigos de política urbana, começava a se revelar o real sentido da maior autonomia conferida aos municípios pela CF88. Embora o Estatuto da Cidade definisse aquele ano de 2001 para que os municípios, acima de 20 mil habitantes, revisassem ou aprovassem seus Planos Diretores de maneira a se adequarem à lei, a extensão do prazo para 2006 não garantiu seu cumprimento por mais do que 30,2% dos municípios (SUTTI, 2018, p. 150), a maior parte ficando impossibilitada de se apropriar dos instrumentos urbanísticos definidos pelo Estatuto da Cidade, dentre eles, o IPTU progressivo.

---

<sup>30</sup> Nesse vácuo, é que, por exemplo, ganharam força as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), originalmente propostas em 1997, pela administração municipal da Cidade de São Paulo (CARVALHO, 2012).

A ênfase no IPTU progressivo aqui defendida se explica: i) diferentemente de outros instrumentos urbanísticos, o IPTU é o único que possui, ao mesmo tempo, características fiscal e urbanística, integrando, ao lado do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI), a receita própria dos municípios, tendo figurado, inclusive, em Constituições anteriores, independentemente das lutas urbanas (ROLNIK, 2009, p. 41); ii) pela sua característica fiscal é o único dentre os instrumentos urbanísticos de que o município não pode abrir mão, sob pena de ser responsabilizado juridicamente, depois de aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000; iii) diferentemente de outros instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), por exemplo, não alia à regulação fundiária a concessão ao capital urbano; ao contrário, cria capacidade institucional de arrecadação, necessária à promoção da justiça social – outra das reivindicações da reforma urbana – ao mesmo tempo que democratiza o acesso à terra. Portanto, é o instrumento por excelência da instituição do comum.

Contudo, foi o único dos instrumentos que sofreu contestação na justiça desde sua origem, exatamente em função da ambiguidade da noção de progressividade presente nas redações dos artigos 156 e 182 da CF88, *resolvida somente em 2000*, quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 29 (SUTTI, 2018, p. 140). O interessante é que, mesmo se excluirmos a sua progressividade, “o nível de receitas do IPTU tem estado muito baixo em quase todos os 5.570 municípios brasileiros, considerando que a mediana da participação do IPTU nas receitas correntes municipais tem sido cerca de 1% *desde a década de 2000*” (CARVALHO JR., 2018, p. 11 – grifos nossos)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Carvalho Jr. explica que “a mediana mostra o indicador equivalente ao percentil 50 de todos os municípios brasileiros. No entanto, o indicador global da

A capacidade de regulação do IPTU, portanto, não tem se somado à sua capacidade impositiva de arrecadação (CEM, 2021). Gostaríamos de sugerir a hipótese de que a redução de sua capacidade arrecadatória é antes expressão do enfraquecimento de sua capacidade regulatória e, em consequência, da disputa sobre a sua progressividade, já contestada desde a CF88. E a explicação pode estar exatamente no fato de que o IPTU talvez seja o instrumento urbanístico que melhor traduz a função social da propriedade desde quando foi originalmente enunciada pelo movimento da reforma urbana<sup>32</sup>.

### **O real sentido da isenção do IPTU em Cajamar-SP**

Tomaremos como ponto de observação o Município de Cajamar, localizado na sub-região norte da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a 43 km do município-polo. A sua constituição como objeto empírico de investigação se legitima por estar posicionado “analiticamente dentro de configurações político-econômicas supraurbanas mais amplas”, atravessado, portanto, pelas dinâmicas “multiescalares” originadas muito além dos seus limites administrativos, responsáveis, inclusive, pelo real sentido do que vai sobre o seu território (BRENNER, 2020, p. 294-295). Referimo-nos ao fato de Cajamar ter se tornado, desde 2007, “o principal polo logístico da macrometrópole paulista” (YASSU, 2022, p. 259), integrando-se, tanto internacional, como regionalmente (GUERIN, 2019), à forma ampliada de reprodução

---

‘razão das médias’, ou seja, a divisão entre todo o IPTU arrecadado e toda a receita corrente municipal gerada no ano de 2016 (concentrando a arrecadação das grandes cidades) foi de 5,5%” (CARVALHO JR., 2018, p. 11).

<sup>32</sup> Interessante observar o sentido que a noção de função social da propriedade assume no guia elaborado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Confea, em 2004, para orientar a realização participativa dos Planos Diretores: “função social de cada segmento de seu território”, mais próximo, portanto, da formulação de uma lei de zoneamento (apud ROLNIK, 2009, p. 36).

do capital por meio da circulação, consequência do processo mundial de desindustrialização e da deslocalização das indústrias de transformação que, desde a década de 1990, afeta a RMSP (YASSU, 2022, p. 258-260)<sup>33</sup>.

O espraiamento logístico na RMSP, desde 1992, a partir da Cidade de São Paulo, tem sido explicado preponderantemente em função das estratégias de localização: proximidade às redes de infraestrutura de transporte e comunicação e do maior polo consumidor, a Cidade de São Paulo, uma vez que boa parte dos empreendimentos abrigam a economia do *e-commerce* (GUERIN, 2019; YASSU, 2022). Ainda que haja menção às políticas de isenção fiscal que os municípios promovem visando atraí-los (GUERIN, 2019, p. 109; YASSU, 2022, p. 260), não há avanço na discussão. Guerin, por exemplo, chama a atenção para o fato de que a maior parte dos galpões de logística que se instalaram na RMSP entre 2010 e 2017, o fizeram em municípios cuja alíquota do ISS era mais baixa (GUERIN, 2019, p. 111).

No entanto, se observarmos qual incentivo fiscal a totalidade dos 39 municípios da RMSP mobilizou para dinamizar suas atividades econômicas, considerando a média para uma série histórica de 2006 a 2019, um pouco mais de um terço dos municípios (38%) havia concedido isenção do ISS, enquanto quase metade deles (49%), do IPTU. O momento de inflexão acontece no ano de 2009, quando sobe de 41% para 58% os municípios que passaram a oferecer isenção do IPTU como atratividade aos novos empreendimentos econômicos (IBGE, 2006-2019). Nesse mesmo ano, cresceu o número de municípios que optou por beneficiar empresas vinculadas ao setor de comércio e serviços. Em 2006, 17 municípios concederam benefício a empreendimentos industriais, enquanto apenas 7

---

<sup>33</sup> Para a discussão sobre a mudança na matriz produtiva na RMSP, remetemos à leitura de capítulo nesta mesma coletânea.

para comércio e serviços. Já em 2009, enquanto 22 municípios mantinham incentivos para a indústria, 15 os direcionavam para comércio e serviços, aumentando para 21 municípios, em 2019, contra 26 daqueles que ainda mantinham o incentivo para o ramo industrial (IBGE, 2006-2019). Se fecharmos o foco sobre o Município de Cajamar, para a mesma série histórica (2006-2019), apenas em dois anos (2006 e 2012) concedeu-se isenção do ISS. Já a isenção do IPTU foi mantida durante toda a série histórica. Em relação aos empreendimentos, foram beneficiados, durante o mesmo período, tanto os industriais como aqueles voltados ao comércio e aos serviços (IBGE, 2006-2019).

A perspectiva sistêmica tende a salientar a identidade entre os eventos, ou seja, uma vez que se trata de circulação de mercadorias, a isenção fiscal só poderia ser a do ISS. Da perspectiva da teoria crítica, no entanto, a circulação é também mediação para a mudança na própria forma do capital (ARBOLEDA, 2021, p. 271). Portanto, a pergunta deve ser: por que os municípios optam pela isenção do IPTU quando se trata de atrair empreendimento visando dinamizar a economia que perdeu suas plantas industriais? Ao respondê-la, não só reposicionamos o olhar da perspectiva daquele que incentiva o capital, como entendemos como se articulam contraditoriamente as dimensões local e global da sua reprodução. Em relação ao Município de Cajamar, as leis de isenção do IPTU fornecem boa pista.

Das 12 leis sobre isenção do IPTU, compreendidas entre os anos de 1993 e 2019<sup>34</sup>, apenas a primeira menciona exclusivamente incentivo ao desenvolvimento industrial. As demais se referem a empreendimentos em termos genéricos, como “empresa de porte”,

<sup>34</sup> Foram analisadas as Leis n<sup>os</sup>: 865/1993; 921/1996; 1.030/2000; 1.090/2003; 1.303/2008; 1.389/2010; 1.391/2010; 1.470/2011; 1.549/2013; 1.595/2014; 1.729/2018; 1.760/2019; 1.797/2019, obtidas junto à Prefeitura Municipal de Cajamar. Dessas leis, quatro são referentes à complementação ou revogação de legislação anterior.

de “desenvolvimento à atividade econômica”; “atividade empresarial”. Somente a Lei de 2008 (nº 1.303) faz menção explícita a galpões de logística, termo que reaparecerá na Lei nº 1.470, de 2011, ao lado, novamente, do incentivo à atividade industrial. Nas leis posteriores, a logística será substituída por condomínios empresariais. Em todas elas a isenção fiscal está condicionada à contrapartida do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) a partir de cálculo do valor adicionado na quota parte do município. Além disso, as empresas devem se comprometer a empregar uma porcentagem dos residentes. O tempo de isenção do IPTU, na maioria delas, é de 5 anos, com exceção das Leis de 1996 (8 anos); 2010 (13 anos) e de 2018 (25 anos).

Considerando o conjunto da legislação, é preciso chamar a atenção para alguns pontos que nos ajudam a compreender como a isenção do IPTU termina por enfraquecer a sua capacidade regulatória. Até a Lei de 2003, além da isenção do IPTU, o município se comprometia a ressarcir a aquisição do terreno, “inclusive o ITBI”, para as empresas que estivessem interessadas em desenvolver suas atividades em Cajamar. Além disso, com exceção da Lei de 1996, autorizava o Poder Executivo a “desapropriar, negociar, comprar, alienar e fazer permuta entre áreas e entre incentivos e indenizações pelo prazo de três (3) anos” (redação presente nos art. 9º da Lei de 1993; art. 15 da Lei de 2000; art. 1º da Lei de 2003). Assim, durante 10 anos, de 1993 a 2003, a mesma legislação que isentava o IPTU não só ressarcia, por meio da contrapartida do ICMS, a compra do terreno, como conferia plenos poderes ao Executivo para negociar com as áreas submetidas a incentivo. E ainda que essas áreas não estivessem delimitadas, a Lei de 1996, por exemplo, também atribuía a decretos do Executivo a delimitação de zonas predominantemente industriais (ZUPI) e de uso diversificado (ZUDI), excluindo a possibilidade de passar pela discussão do Legislativo, como é comum ocorrer com toda lei de zoneamento.

Outro ponto importante presente na legislação é a menção, nas várias reedições da lei, sobre o não cumprimento pelos investidores do prazo máximo para a instalação das empresas, a fim de se constituírem seus beneficiários. Por exemplo: o art. 17 da Lei 1.030/2000 faz menção ao fato de que as empresas que “adquiriram áreas de terra a partir de 1º de janeiro de 1997 e ainda não se instalaram no município de Cajamar, poderão gozar dos benefícios dessa lei desde que cumpram os prazos estabelecidos no art. 5º dessa lei [12 meses para implantação] contados a partir da data de sua publicação” (Lei nº 1.030/2000). Em leis posteriores, a menção ao não cumprimento será renovada, até que, em 2010, o Poder Executivo fica autorizado a conceder “anistia e isenções (...) para fins de regularização fiscal, bem como para quitação de débitos incluídos na dívida ativa” (art. 1º da Lei nº 1.391/2010).

Assim, se, por um lado, a legislação articula a isenção do IPTU à contrapartida de produtividade, calculada via ICMS, por outro, a partir da sua mediação, o Poder Executivo adquire plena liberdade para negociar as terras que serão destinadas ao investidor, ressarcindo-o inclusive dos custos despendidos com a aquisição da terra. É verdade que o ressarcimento está também atrelado à produtividade, mas o que explica o fato de que passados alguns anos boa parte dos investidores não tenham implantado seus empreendimentos? Ou ainda, por que teria a municipalidade sido obrigada a produzir uma lei de anistia, não houvesse os investidores se beneficiado da isenção do IPTU?

Tudo indica que a Lei de isenção do IPTU é mais do que atrativo para novos empreendimentos. É ao mesmo tempo uma forma de valorização indireta das terras ociosas em Cajamar que, porque destinadas a empreendimentos futuros, ficam isentas da cobrança do IPTU e, com isso, deixam de cumprir sua função social no sentido mais exato do termo. A lei que deveria coibir a especulação imobiliária transforma-se em meio de estimulá-

la. Ganham os proprietários de terras, com a valorização de suas propriedades, e os investidores, que as adquiriram, tudo mediado e garantido pelo poder executivo. Enfraquece-se o IPTU como instrumento fiscal e, sobretudo, urbanístico, descartada, portanto, a sua progressividade.

Referindo-se às políticas de incentivo à ocupação na região Amazônica, empreendida pela ditadura civil-militar, Martins analisa:

Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a renda da terra (a renda territorial, isto é, o preço da terra) é reconhecida como entrave à circulação e reprodução do capital, no modelo brasileiro o empecilho à reprodução capitalista do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais (MARTINS, 1994, p. 79-80).

No caso de Cajamar, não é diferente: a renda da terra é transformada em capital por meio da sua circulação, quando entra como subsídio necessário à produção da atividade econômica, valorizando-se. Da mesma forma, o capital reproduzido na forma ampliada da circulação, por meio dos empreendimentos logísticos, inseridos “no seio das transformações que o capitalismo mundial vem passando desde os anos 1970, promovidas pela financeirização da economia” (YASSU, 2022, p. 259) apropria-se ele mesmo da renda da terra ao postergar a instalação do empreendimento. Renova-se, em Cajamar, a aliança entre capital financeiro e renda da terra, reproduzindo-se o poder dos proprietários de terra.

A mediação que os empreendimentos atraídos operam na valorização das terras ociosas de Cajamar antes mesmo de serem instalados, se incrementa uma vez implantados, pois, nesse caso, passam a funcionar como âncoras de valorização das terras do entorno, por

meio do estímulo à ocupação. Aqui não temos espaço para avançar nessa discussão. Queremos apenas chamar a atenção para a Zona Urbana Inteligente que passa a ser instituída por meio da revisão do Plano Diretor (PD) em 2019. A Zona Urbana Inteligente (ZUI)

se refere a áreas desocupadas e subutilizadas que apresentam diversos perfis de ocupações que podem ser aproveitadas, tendo em vista o desenvolvimento, a sustentabilidade e a mobilidade básica garantindo a integração e o aprimoramento do sistema viário (art. 95 da Lei nº179/2019 – PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR, 2019).

Conforme a delimitação estabelecida pelo macrozoneamento, também aprovado pelo PD/2019, a ZUI aparece sobreposta às áreas ainda cobertas por vegetação nativa, lindeiras à localização dos empreendimentos tanto industriais, como logísticos, perfazendo um total de aproximadamente 30 km<sup>2</sup>, cerca de 23% da área do município, de 131,386 km<sup>2</sup>.

Ao emular as *smart cities*, sugerindo uma possível expansão de empreendimentos vinculados à economia global sobre um quarto do território de Cajamar, a demarcação da ZUI termina por revelar o verdadeiro sentido das várias leis de isenção do IPTU. Pois diante de terras que se valorizam à espera de investimentos futuros, a quem interessa a capacidade regulatória do IPTU progressivo, cujo principal objetivo é evitar a especulação dos vazios urbanos? Isentar o IPTU aos empreendimentos abre a brecha necessária para ignorar sua progressividade. E uma vez que o IPTU progressivo está previsto no atual Plano Diretor, não seria relevante aprovar lei específica que o regulamente, dando um passo na direção da reformulação das leis de incentivo? Pois até o momento, em Cajamar, o poder da renda da terra tem anulado a eficácia do IPTU progressivo sob o manto protetor da atratividade econômica.

## Apenas o começo

Procuramos demonstrar que o IPTU progressivo, na sua dupla potencialidade fiscal e urbanística, não tem se efetivado na RMSP. Sua isenção tem servido de justificativa para atrair investimentos num contexto de desindustrialização e deslocalização industrial. Frágil, no entanto, pois o IPTU ele mesmo poderia ser meio de financiamento do desenvolvimento urbano. Portanto, o que se esconde por trás da análise do caso exemplar do Município de Cajamar é o quanto a sua isenção está diretamente associada à reprodução da especulação fundiária, tudo o que a sua correta aplicação deveria coibir.

Se se trata, portanto, de atualizar a agenda da reforma urbana é preciso retornar a sua raiz e, nesse caso, enfatizar a questão fundiária, motivo pelo qual ela foi enunciada pela primeira vez irmanada à reforma agrária. Para isso, não é preciso voltar no tempo. Basta tornar efetivo o instrumento fiscal/urbanístico conquistado a duras penas e que hoje deveria ser mobilizado para fazer falar o direito à cidade.

Ou melhor seria dizer o *direito à vida urbana?* (LEFEBVRE, 1967, p. 35). Pois a questão fundiária permite saltar o *localismo ontológico* (BRENNER, 2012, p. 299)<sup>35</sup> e acessar a estrutura que nos têm feito reféns do *poder do atraso*, no campo e na cidade. Fazer valer o IPTU progressivo é apenas o começo.

## Referências

ARBOLEDA, M. (2020). "Circuitos de extração: valor em processo e o nexos mineração/cidade". In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das

---

<sup>35</sup> Segundo Brenner, "o localismo ontológico implica a afirmação de que as entidades, instituições ou processos locais são, em certo sentido, autônomos ou mais causalmente significativos do que as entidades, instituições ou processos organizados em escalas supralocais" (2012, p. 299).

Metrópoles.

ARRETCHE, M. (2012). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz.

BONDUKI, N. (2018). “Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana”. In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização? **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39.

BRENNER, N. (2020). “Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala?”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

CARVALHO JR., P. H. B. (2018). **Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas**. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/>. Acesso em: 18 julho 2022.

CARVALHO, M. (2012). “A ‘captura’ da zona de interesse especial: duplo sentido da conquista”. In: BAPTISTA, D. M. T.; GAGLIARDI, C. M. R. **Intervenções urbanas em centros históricos: Brasil e Itália**. São Paulo: EDUC, Capes.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. (2021). **O IPTU como instrumento de arrecadação e equidade tributária nas cidades: o caso do município de São Paulo. Políticas públicas, cidades e desigualdades**. São Paulo: Nota técnica nº 11. Disponível em: <https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas> Acesso em: 19 agosto 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2017). “*Pós-scriptum* sobre a revolução no século XXI”. In: DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Editora Boitempo.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. (2018). Comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, p. 1-21.

GUERIN, L. (2019). **Galpões logísticos na Região Metropolitana de São Paulo: sobre espraiamento logístico e localização**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo.

HARVEY, D. (2011). **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo.

IBGE. (2006-2019). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros – Gestão Pública**.

**capítulo 5** | Gestão fiscal na RMSP:  
o caso de Cajamar-SP

KOWARICK, L. (1979). **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

KOWARICK, L. (1988). **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

LEFEBVRE, H. (1967). Le droit à la ville. *L'Homme et la société*, n. 6, p. 29-35.

LEFEBVRE, H. (1991). **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes.

LEFEBVRE, H. (1999). **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A.

LEFEBVRE, H. (2000). **La production de l'espace**. Paris, França: Anthropos.

LUCHESE, M. C.; ROSSETO, R. (2018). "A política urbana no governo militar (1964-1985)". In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

MARQUES, E. (2016). De volta aos capitais para melhor entender a política urbana. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-23.

MARTINS, J. S. (1994). "A aliança entre capital e a propriedade da terra no Brasil: a aliança do atraso". In: MARTINS, J. S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo, Editora Hucitec.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAMAR. (2019). Lei complementar nº 179 de 18 de dezembro de 2019. Município de Cajamar. **Diário Oficial do Município de Cajamar**. Edição nº 150, p. 9-97.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, novembro, p. 31-50.

SAULE JR., N.; UZZO, K. (2009). **A trajetória de reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <http://base.dph.info/pt/fiches/dph/fichedph8583.html>. Acesso em: 28 julho 2022.

SUTTI, W. (2018). "O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI". In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

YASSU, A. M. S. (2022). O galpão logístico e a financeirização urbana: da flexibilidade produtiva ao imobiliário. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 53, p. 257-281, jan./abr.

VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes.

# CAPÍTULO 6

## **Função social do patrimônio cultural:**

a reconversão do uso do solo  
em tempos de desindustrialização

CLARISSA M.R. GAGLIARDI  
MÔNICA CARVALHO

O processo de desindustrialização e seus efeitos no mercado de trabalho no Brasil tem sido debatido preferencialmente pelos estudos do campo econômico, com ênfase para as transformações do trabalho industrial para os serviços da economia globalizada, sendo a RMSP o seu epicentro. No entanto, ainda permanece à sombra a problematização sobre o passivo incorporado no ambiente construído que, uma vez abandonado pela atividade industrial, libera extensas áreas de alto valor fundiário para outros usos. Tanto os atos de proteção legal quanto refuncionalizações que visam a salvaguarda desse legado industrial não têm sido suficientes para inverter a dinâmica da apropriação fundiária das grandes metrópoles, e, deixados à inércia, terrenos e galpões industriais tendem a ser engolfados pelo mercado imobiliário de médio e alto padrão, reproduzindo processos de expulsão demográfica.

Além da substituição de uma atividade produtiva e de um tipo de mobiliário urbano por outro, o que está em jogo é também o conflito em torno de uma representação de mundo, opondo a sociedade organizada em torno da produção industrial à sociedade rentista do capital urbano. O esvaziamento das fábricas constituídas *pari passu* à regulação trabalhista no Brasil torna-se a alegoria de uma sociedade do trabalho sendo posta na sombra em favor da abstração do capital financeiro. Argumentamos em favor da reapropriação coletiva do patrimônio industrial como ação prática e simbólica na luta pelo direito à cidade, pois tendo sido produzido coletivamente, por meio de relações sociais ao longo da história industrial da Cidade de São Paulo, deve a ela retornar como obra instituinte do *comum* (DARDOT; LAVAL, 2017).

Reconhecer que essas relações sociais são atingidas a partir do sensível, é reconhecer a cidade como “obra de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições

históricas” (LEFEBVRE, 1991, p. 47), de modo que relações de trabalho que produziram esses espaços, de que o ambiente construído fabril é expressão, não podem ser agora marginalizadas dos processos que lhes destinam novos usos, capturam e desvirtuam seus significados coletivos. Por ser fruto de um trabalho comum, produzido por meio de saberes e competências da sociedade do trabalho como um todo, os suportes materiais do sistema fabril constituem objeto pelo qual há uma coletividade disposta a se responsabilizar e expressam um espaço *dos comuns*, pois “somente a atividade prática dos homens pode tornar as coisas comuns” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 40).

A base empírica, a partir da qual é possível tornar tangíveis os conflitos e contradições em torno do patrimônio que surge do abandono das plantas industriais e identificar possibilidades de gerar riqueza em nome de benefícios coletivos por meio do seu uso social, está apoiada em pesquisas já realizadas no âmbito do Observatório das Metrópoles (GAGLIARDI; CARVALHO, 2020; CARVALHO; WAINER, 2019; CARVALHO, BÓGUS, PASTERNAK, GAGLIARDI, 2018; CARVALHO; GAGLIARDI, 2015) e em estudos de pesquisadores (SARTORI, 2013; VASQUEZ, 2009; YAMAUCHI, 2020) dedicados à observação e análise sobre *brownfieds*, refuncionalização de edificações fabris e requalificação de antigas zonas industriais mais sensíveis à reestruturação produtiva na RMSP nas últimas décadas, notadamente os bairros do Brás, Belém, Mooca e Tatuapé, no Município de São Paulo, e a região do Grande ABC<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Para além do ABC e da zona leste, muitos outros distritos paulistas e municípios da RMSP têm igualmente sofrido impactos severos em diferentes dimensões da vida urbana com a saída de indústrias, no entanto, a ausência de um mapeamento sistemático da reconversão de uso de terrenos e/ou imóveis de antigas fábricas na RMSP nos impede de compor um quadro mais completo tanto em termos quantitativos quanto qualitativos desses processos. Para ampliar os dados a esse respeito e dar andamento à esta agenda de pesquisa, iniciamos em 2022 com recursos do CNPq o projeto “Reconversão do ambiente construí-

## O lugar da memória no Direito à Cidade

A Carta do Patrimônio Industrial expressa que seus objetos revestem um valor social como parte do registro de vida dos homens e mulheres comuns, conferindo-lhes um importante sentimento identitário, valores que são intrínsecos aos sítios industriais, seja em sua materialidade seja nos registros contidos na memória. Essa dupla dimensão é também ressaltada por outro documento relevante para a conservação do patrimônio industrial, os Princípios de Dublin, ao lembrar que enquanto alguns lugares de produção industrial seguem expressando um sentido de continuidade histórica, na medida em que permanecem sediando atividades industriais, outros constituem apenas vestígio arqueológico de atividades passadas e, para além da materialidade a elas associada, “este patrimônio contempla múltiplas dimensões imateriais plasmadas no saber-fazer, nas memórias ou na vida social dos trabalhadores e das suas comunidades”<sup>37</sup>. Daí que “o sequestro de objetos que evocam a vida exterior é, ao mesmo tempo, um sequestro da identidade” (CANDAUI, 2021, p. 161).

As mobilizações pró-preservação dos sítios industriais<sup>38</sup> indicam que o desaparecimento desses lugares de memória são menos uma ausência de consciência patrimonial que expressaria

---

do: dos galpões fabris ao patrimônio cultural na cidade de São Paulo”, ao qual também está associada a pesquisa de Iniciação Científica em curso na ECA USP “Memória operária e patrimônio cultural: mapeamento e identificação dos usos atuais dos galpões fabris da Região Metropolitana de São Paulo”.

<sup>37</sup> *Carta de Nizhny Tagil para o Patrimônio Industrial*, aprovada na Conferência do International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage (Comissão Internacional para a Conservação do Patrimônio Industrial) realizada na Rússia em 2003. *Princípios Conjuntos do ICOMOS-TICCIH para a Conservação de Sítios, Estruturas e Paisagens de Patrimônio Industrial* (Princípios de Dublin), aprovados na 17ª Assembleia Geral do ICOMOS em 28/11/2011.

<sup>38</sup> Cf.: Comitê Brasileiro para Conservação do Patrimônio Industrial (TICCIH – Brasil). <https://ticcihbrasil.org.br/>

um trabalho normal da memória que tenta liberar os sujeitos de traços dolorosos do passado (CANDAU, 2021, p. 12) e mais um limite para uma ação local eficaz, imposto pelas forças e capitais urbanos que se organizam em escalas mais amplas para a extração de rendas urbanas.

O patrimônio cultural se inclui entre *os comuns* que estão sendo pilhados silenciosamente. Esse roubo dos espaços fabris se manifesta tanto nas desapropriações e demolições de antigas fábricas, vilas operárias, sedes de associações operárias, espaços de lazer e sociabilidade dos trabalhadores, sobre cujos escombros se constrói o novo sem que as comunidades que lhe atribuíram valor sejam consultadas, quanto na sua conversão para fins estritamente comerciais e lucrativos, com aplicação de tarifas aos usuários-clientes, condicionando sua fruição ao consumo, ou seja, espaços geridos visando rentabilidade. A luta pelo direito à cidade é contra essa extração de renda da vida comunal. O *comum urbano*, não obstante seja produzido pelo trabalho coletivo, tem sido permanentemente apropriado pelo capital, monetizado, sem contestação da lógica de mercado hegemônica (HARVEY, 2014, p. 152, 27), o que amplia o sentido de exclusão e desigualdade e torna a sociedade um conjunto de “indivíduos-consumidores indiferentes ao destino comum” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 85).

Contrárias ao “cercamento” desses *comuns*, preconizamos o controle social e gestão coletiva sobre sua destinação de uso, de modo a garantir que interesses comuns fundamentem a refuncionalização do patrimônio industrial com práticas voltadas à coletividade como, por exemplo, espaços do aprender, do produzir colaborativamente, do cooperar, do sociabilizar, do se divertir, do fruir coletivo, que expressem igualdade, solidariedade e democracia. Imbuídos da cultura política do *comum*, é possível também gerar riqueza pelo empenho coletivo, e não exclusivamente a partir do que ditam os *managers*. Uma

outra coalização de forças voltadas não só à defesa desse *comum* como também em favor de sua gestão mais justa e pautada pelo sentido de partilha, sem necessariamente recorrer ao Estado para sua defesa, mas coproduzindo novas formas de controle – até porque a ação preservacionista das instituições públicas não tem feito frente à mercadorização do patrimônio nem garantido seu uso social. Contrapomo-nos assim à transformação *dos comuns* em propriedade privada, à *commodificação* dos valores de uso do patrimônio cultural por meio de práticas de reestruturação urbana voltadas exclusivamente à extração de renda da terra.

Essa dimensão da reocupação da cidade por meio da reapropriação dos espaços legados pela industrialização, em geral com boa centralidade e servidos de infraestrutura acumulada com décadas de investimentos, recupera princípios de uma reforma urbana jamais contemplada plenamente. Pochmann observa nossas ondas de reformas urbanas sempre impostas por elites ricas e poderosas que acabaram por definir nosso padrão de urbanização periférico, afastando sistematicamente os pobres das áreas centrais das cidades (POCHMANN, 2021, p. 125). Mas se por um lado os movimentos de desindustrialização somados ao salto tecnológico proporcionado pelas tecnologias da informação e comunicação geraram novas centralidades e viabilizaram a saída das elites enriquecidas dos centros tradicionais, inclusive afastando-se dos problemas urbanos e sociais aí concentrados, por outro, oportunizam a reocupação dessas áreas. À luz do que já tem ocorrido em diferentes partes do mundo, o reconhecimento da importância da preservação dos vestígios materiais da industrialização e da reconversão do legado industrial para fins de interesse público e coletivo, buscaremos indicar possibilidades de convergir recursos na aquisição de propriedades industriais, mobilizar o Estado na preservação e na incorporação das antigas áreas industriais no planejamento urbano e incluir a população

nos movimentos pró-preservação do patrimônio, reconhecendo identidades e sustentando novas bases econômicas.

### **Abandono, reestruturação e apropriação do legado fabril na RMSP**

Pochmann analisa que a partir dos anos 1990 a exposição repentina e sem planejamento do nosso setor manufatureiro ao exterior levou a um processo precoce de desindustrialização nacional – já que o produto industrial passou a perder importância relativa sem que a totalidade da população tivesse alcançado acesso satisfatório aos bens manufaturados (POCHMANN, 2021, p. 81) – e à transição antecipada para a sociedade de serviços, com alto desemprego e ocupações cada vez mais precarizadas (POCHMANN, 2022, p. 84-85). Na RMSP, a reestruturação produtiva ocasionou não apenas uma “migração” dos trabalhadores entre os setores, mas também teve grande impacto sobre a qualidade do emprego e as condições de vida das famílias. As ocupações formais acompanhadas da organização dos trabalhadores que marcaram o trabalho industrial vêm sendo substituídas por aquelas de vínculos cada vez mais precários, autônomas e temporárias que caracterizam o setor de serviços desde a segunda metade dos anos 1980 e de forma mais acentuada a partir dos anos 1990 (SERRAO; DIAS, 2015; MONTALI; LIMA, 2015;). Nem mesmo o período de avanços governamentais que estimularam o mercado interno e as exportações que estancaram relativamente a desindustrialização nacional nos anos 2000 (POCHMANN, 2022), refletindo inclusive em quedas substanciais nas taxas de desemprego na RMSP a partir de 2004 (SERRAO; DIAS, 2015), foram suficientes para inverter a lógica de desvalorização do trabalho, redinamizada recentemente pela agenda ultraliberal. Assim, antes mesmo

que o Brasil tenha realizado um inventário nacional de seu patrimônio industrial ou organizado plenamente sua memória documental (MENEGUELLO, 2011), muito do nosso vasto e diverso patrimônio industrial já é ruína. Falências, concordatas, demolições, desmembramentos tornam sucatas sem lugar uma série de artefatos, maquinários, ferramentas e utensílios associados aos diferentes ofícios industriais, desobstruindo galpões e esvaziando de sentido a cidade construída à sua volta, abrigando em seus terrenos atividades que raramente mantêm vivo o sentido do trabalho ali empenhado ou mesmo sua memória. Não obstante nosso entendimento seja de que a expressão física do patrimônio produzido pelas relações de trabalho extrapole as edificações industriais, conforme bem delimitam as convenções internacionais<sup>39</sup>, a natureza complexa e pouco sistematizada desse legado, bem como sua transformação, dificulta uma análise aprofundada dessa realidade na RMSP como um todo, de modo que circunscrevemos o campo de análise aos espaços observados em trabalhos já realizados na zona leste (GAGLIARDI; CARVALHO, 2020), e aqueles enfocados pelas pesquisas de Sartori (2013) no bairro do Tatuapé; de Vasques (2009) no Brás, Mooca e Belém; e de Yamauchi (2020), na região do ABCD. Tais estudos, ainda que filiados a diferentes áreas de conhecimento<sup>40</sup>, ao espacializar e historiar seus objetos de pesquisa, oferecem um panorama útil tanto da profusão de imóveis fabris ociosos e da disputa em torno da sua ocupação quanto do perfil dos novos usos adquiridos com sua reconversão.

<sup>39</sup> The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage (TICCIH) e documentos já citados: Carta de Nizhny Tagil para o Patrimônio Industrial e Princípios de Dublin.

<sup>40</sup> Para um panorama dos diferentes campos de investigação sobre o patrimônio industrial e a trajetória dos estudos no Brasil, ver Meneghello (2011). A pesquisadora destaca a arquitetura como disciplina que mais tem feito avançar o debate sobre a preservação dos edifícios industriais, campo no qual são destacados os estudos sobre restauro da arquitetura industrial de Beatriz Kuhl.

Não obstante a limitação dos dados, a amostra reunida permite reconhecer disputas em torno desse legado e sua relevância para o que defendemos como seu uso social. A análise dos antigos sítios industriais no bairro do Tatuapé feita por Sartori (2013), dedicada a investigar o legado de passivos ambientais deixados com a evasão das indústrias, revela a complexa dinâmica interna no Estado de São Paulo e na RMSP, bem como a prevalência de interesses do mercado imobiliário sobre os terrenos fabris. Seus levantamentos reforçam indicadores da reconversão econômica que avança rumo à leste, acompanhada por investimentos formais do setor imobiliário (GAGLIARDI; CARVALHO, 2015). Rolnik e Frúgoli Jr. observaram como o Tatuapé, já nos anos 1980, passou a atrair interesse do mercado imobiliário com elevação do padrão residencial, forte verticalização e instalação de *shopping center* voltado ao público de alto poder aquisitivo (ROLNIK; FRÚGOLI JR., 2001). O bairro, originalmente vinculado à trajetória da sociedade industrial e tendo recebido as primeiras fábricas ainda nos anos 1920, sofreu uma rápida e acentuada mudança de matiz social, conforme ilustram os novos usos dos terrenos de fábricas desativadas, observados por Sartori. Casos exemplares são os da Têxtil Tabacow, que funcionou de 1940 a 1996 no bairro e chegou a abrigar 1.600 funcionários em 80 mil m<sup>2</sup>, transferiu-se para uma unidade de 300 mil m<sup>2</sup> na cidade paulista de Americana e depois de uma década sem uso, teve sua área loteada para receber 13 torres residenciais, em 2011 já ocupada com 900 unidades residenciais. A Tubofil – trefilação de tubos de aço e carbono – instalada no Tatuapé de 1960 a 2001, transferiu-se para o Município de Guarulhos, cedendo espaço para um empreendimento de oito torres residenciais e uma comercial. Sobre a área que abrigou de 1943 a 2000 a fábrica de louças sanitárias Porcelite, cujo entorno foi povoado por moradias dos seus muitos funcionários, foi instalado um hipermercado e oito edifícios com 880

unidades residenciais. A fábrica de tubos de aço Persico Pizzami-glio, que já havia funcionado no bairro do Brás, após uma primeira ampliação, transferiu sede para o Tatuapé, onde permaneceu de 1960 a 1980, quando migrou também para Guarulhos, expandindo e modernizando sua planta, cedendo sua área no Tatuapé para seis edifícios residenciais. O terreno ocupado pela Tinturaria e Estamparia Fernandes, que funcionou no Tatuapé de 1935 a 2002, foi ocupado nos anos 2000 pelas torres residenciais Quality House Tatuapé. No antigo terreno da ICI Duperial (Companhia Imperial de Indústria Química do Brasil), instalada no Tatuapé desde o início da década de 1920 até ser desativada, em 1978, foram construídas 240 unidades residenciais já nos anos 1980, e de 1985 a 1998, outros seis edifícios.

Valendo-se das potencialidades das geotecnologias e das imagens de alta resolução espacial, o estudo de Vasques (2009) apresenta um outro relevante panorama da transformação de edifícios e terrenos industriais nos bairros do Brás, Mooca e Belém, sendo as estruturas abandonadas definidas em seu trabalho por *brownfields*<sup>41</sup>. Sua metodologia combinou o uso dos SIG's com a interpretação visual das imagens e trabalhos de campo, dando conta também da reestruturação em curso que as placas de “alugase e vende-se” observadas diante de espaços bem localizados e infraestruturados seguem anunciando. O estudo enfoca uma das regiões industriais mais pujantes da industrialização na Cidade de São Paulo, localizada junto das ferrovias Central do Brasil e Santos-Jundiaí, em acentuado processo de reconversão para o setor de

---

<sup>41</sup> Segundo apurou Vasques sobre a evolução do conceito de *brownfield*, este requer a realização de uma atividade prévia sobre um terreno ou edificação em questão, característica que diferencia os *brownfield* dos chamados *greenfields*, áreas verdes. O termo não evoca áreas necessariamente contaminadas e, em geral, são passíveis de reutilização. Embora esteja recorrentemente associada a instalações industriais ou comerciais ociosas ou subutilizadas, há variações conceituais.

serviços e comércio nos últimos anos. O mapeamento<sup>42</sup> feito pela pesquisadora apresenta uma profusão de áreas ociosas, fábricas demolidas e/ou refuncionalizadas para usos não industriais, indicando o uso recente destinado às fábricas ativas até a década de 1970, evidenciando a forte tendência de transformação urbana com a refuncionalização do patrimônio industrial. De acordo com os dados e informações reunidos pela pesquisadora, das 59 fábricas ativas até 1971 identificadas no perímetro selecionado, em 2007, 7 haviam sido demolidas, 4 desativadas, 19 estavam subutilizadas, 16 foram refuncionalizadas aproveitando-se a estrutura preexistente e 4 refuncionalizadas com demolições, apenas 13 continuavam ativas. Ou seja, cerca de 22% das indústrias mantiveram uso fabril enquanto aproximadamente 51% transformaram-se em *brownfields* (terrenos e estruturas) e cerca de 34% foram refuncionalizadas (VASQUES, 2009, p. 213).

Investigações anteriores já indicaram que, não obstante os diagnósticos realizados na zona leste por ocasião da implantação do Metrô tenham identificado uma série de exemplares representativos da industrialização passíveis de patrimonialização, não foi desencadeado um processo relevante de preservação e boa parte desapareceu com a expansão da cidade em direção à leste (RUFINONI, 2016; RODRIGUES, 2011; ANDRADE, 2012). Mesmo lá onde foi possível tombar edificações, alterações no entorno urbano e usos que em nada evocam o trabalho como atividade que lhe atribuiu valor, esvaziam esse patrimônio de sentido. Um dos exemplos mais emblemáticos é a demolição de um conjunto de edificações das Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo para sediar novos empreendimentos

---

<sup>42</sup> Mapeamento produzido por Vasques (2009: 210, 211) a partir do *software* ArcGIS 9.1 tem base no mapa topográfico do Instituto Geográfico e Geológico de São Paulo de 1971 para analisar indústrias ativas nos bairros do Brás, Mooca e Belém, além da análise visual de imagens Quickbird de 2005 e trabalhos de campo realizados em 2007.

imobiliários, tendo sobrevivido apenas uma casa de máquinas e as chaminés. O Moinho Matarazzo, inaugurado em 1900, não obstante a tutela municipal, mantém apenas uma casca dentro da qual já funcionou um restaurante e alguns eventos. Os moinhos Minetti e Gamba, construídos em 1909, desde os anos 1990 já se converteram em casa noturna, espaço para eventos e atualmente abriga uma faculdade particular. A fábrica de caminhões da Ford foi demolida em 2009 para dar lugar ao Mooca Plaza Shopping. No antigo edifício do Cotonifício Crespi, inaugurado em 1897, se instalou nos anos 2000 o Hipermercado Extra. O Clube Juventus, fundado pelos operários do cotonifício em 1924, ainda resiste no bairro, a despeito do assédio das construtoras<sup>43</sup>. A Fábrica de Tecidos Labor da década de 1910, já foi casa noturna e atualmente é abrigo de moradores sem teto. Afastando-se dos distritos da zona leste mais centrais, o exemplo da Metalúrgica Gazarra, instalada em 1950 no Tatuapé, depois transferida para Itaquera, onde funcionou até 1999, foi destinada em 2013 para sediar um *campus* da UNIFESP, demonstrando outros usos possíveis, fruto de longa luta dos movimentos sociais pela criação de uma universidade na zona leste. Se esses exemplos observados em trabalhos anteriores (GAGLIARDI; CARVALHO, 2020) por um lado confirmam a conversão econômica, por outro iluminam possibilidades de uso que não só se revestem de sentido social como salvaguardam a memória do trabalho, a exemplo da universidade pública como *locus* de formação e reflexão sobre a condição da cidade.

A pesquisa recente realizada por Gisele Yamauchi (2020) complementa o panorama das transformações nas áreas tradicionalmente operárias da RMSP enfocando a região do Grande ABC entre 1990 e 2019 (Santo André, São Bernardo, São

<sup>43</sup> <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2011/10/06/juventus-enfrenta-assedio-de-construtoras-mas-rejeita-transformar-javari-em-predios.htm>. Acesso em: 19 agosto 2022.

Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), um dos mais significativos *clusters* industriais da América Latina e, conseqüentemente, dos mais afetados pela crise do sistema fordista e pela reestruturação produtiva, com vastas áreas industriais obsoletas e alvo para novos ciclos de valorização imobiliária. A pesquisadora levantou dados sobre áreas industriais ociosas e casos de intervenção a partir de pesquisa documental, programas de geolocalização e imagens digitais aéreas e trabalhos de campo. Seu estudo classificou as áreas identificadas em três dimensões: 126 áreas medindo entre 5.000 e 6.000 m<sup>2</sup>, 71 áreas entre 7.000 e 9.999 m<sup>2</sup> e 111 áreas com metragem igual ou superior a 10 mil m<sup>2</sup>, perfazendo um total de 308 áreas, localizadas majoritariamente em zonas industriais ou de uso misto e tem certa especificidade na distribuição de acordo com cada município (YAMAUCHI, 2020, p. 189-190). Áreas há mais tempo ociosas, em geral, acumulam passivos trabalhistas, tributários e/ou ambientais, enquanto aquelas que já sofreram algum tipo de intervenção, tendem a ser incorporadas ao mercado de consumo e imobiliário, de acordo com as refuncionalizações observadas pela pesquisadora. Seus exemplos reforçam o modelo de intervenção urbana. Nos terrenos onde funcionavam a Tecelagem Tognato S/A entre 2007 e 2019 instalou-se o Condomínio Residencial e Business Domo; em 2011 o antigo terreno da empresa Cerâmica São Caetano recebeu o Park Shopping São Caetano do Sul; o Supermercado Roldão e um estacionamento de caminhões foram instalados onde existia a Fábrica de Porcelana Schmidt; na área da Tecmafrig Máquinas e Equipamentos S/A, em Ribeirão Pires, atualmente está o Supermercado Atacadista Açai; no mesmo município se instalará na antiga Usimag do Brasil outro supermercado atacadista, o Atacadão; nos endereços das fábricas de São Bernardo Brastemp, Dodge Fargo e Brasmotor, encontram-se o

São Bernardo Plaza Shopping e o Supermercado Walmart-BIG. No município de Santo André o Projeto Eixo Tamanduatehy<sup>44</sup> iniciado em 1998 e ainda inconcluso, tornou-se uma experiência importante no campo do chamado planejamento estratégico voltado à reversão da decadência industrial e constituição de um novo eixo de desenvolvimento para a cidade. Apesar de não ter alcançado o objetivo de constituir um polo metropolitano para o terciário avançado, oportunizou intervenções em uma série de terrenos antes industriais nos quais se instalaram *shoppings*, hipermercados, universidade, hotéis, centro de telefonia celular, conjuntos habitacionais, condomínios comercial e residencial de alto padrão, terminal logístico, dentre outros usos por vir, já que ainda existem imóveis ociosos suscetíveis a novas funções.

### **Atribuir função social ao patrimônio cultural**

É preciso que a sociedade se posicione diante dos remanescentes industriais tendo em vista a velocidade da sua apropriação privada, o pouco alcance do Estado brasileiro para mantê-los sob sua tutela e seu desaparecimento iminente, aspectos para os quais a amostra aqui reunida pretendeu chamar atenção. Não convém cristalizar a fábrica num antiquário a céu aberto, tampouco aceitar passivamente a comercialização desse patrimônio, simplesmente pelo fato de que o trabalho coletivo nele depositado supõe que participemos do seu destino. A legitimidade desse pleito assenta-se em princípios básicos da reforma urbana como a gestão democrática e participativa da cidade, a limitação do direito à propriedade e ao rentismo e a perspectiva de fazer valer sua função social (BONDUKI, 2018).

---

<sup>44</sup> Para uma síntese das críticas em relação ao Projeto Eixo Tamanduatehy, ver KLINK, J. Planejamento, Estratégia Local e Complexidade. *Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 1, maio 2011.

Não é possível detalhar aqui as especificidades dos vários exemplos de reconversão do patrimônio industrial em diferentes países de tradição industrial e naturalmente as trajetórias de cada lugar marcam processos mais ou menos consensuais em torno da transição de antigas zonas industriais para novas bases produtivas. De todo modo, o que mostram as experiências crescentes dos *commonings* (BOLLIER, 2021), das práticas alternativas de produção, consumo e troca (CASTELLS, 2019) e o protagonismo dos trabalhadores na construção de novos *comuns* em benefício coletivo<sup>45</sup>, indicam perspectivas de futuros mais ou menos compartilhadas e outras economias possíveis, para além da reconfiguração dos espaços do trabalho industrial.

## Referências

ANDRADE, Paula Rodrigues (2012). **O patrimônio da cidade:** arquitetura e ambiente urbano nos inventários de São Paulo da década de 1970. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). São Paulo.

BOILLER, David. (2021). **The Commoner’s Catalog for Changemaking.** USA, Massachusetts: Schumacher Center for a New Economics.

BONDUKI, N. (2018). “Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana”. In: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade.

CANDAU, Joël. (2021). **Memória e identidade.** São Paulo: Contexto.

CARVALHO, M.; GAGLIARDI, C. M. R. (org.). (2015). **Megaprojetos, megaeventos, megalópole:** a produção de uma nova centralidade em São Paulo. São Paulo: Olho D’Água.

CARVALHO, Mônica de; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; PASTERNAK, Suzana; GAGLIARDI, Clarissa. Desindustrialização: consequências para

---

<sup>45</sup> Tivemos oportunidade de discutir sobre algumas experiências exitosas em GAGLIARDI; CARVALHO, 2020.

**capítulo 6** | Função social do patrimônio cultural:  
*a reconversão do uso do solo em tempos de desindustrialização*

o mercado de trabalho da Zona Leste. *In*: OLIVEIRA, Ana Cláudia de; JUNQUEIRA, Maria Aparecida; WANDERLEY, Mariangela Belfiore. (eds.). **Constelações urbanas**: territorialidades, fluxos, manifestações estético-políticas. São Paulo: Educ, Pipeq, 2018.

CARVALHO, M.; WAINER, J. (2019). *É verdade e dou fé*. Documentário. Museu da Pessoa e TV PUC.

CASTELLS, Manuel. (org.). (2019). **Outra economia é possível**: cultura e economia em tempos de crise. Rio de Janeiro: Zahar.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. (2017). **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo.

GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, Mônica. (2020). Devir da fábrica: patrimônio industrial em disputa na zona leste de São Paulo. **Anais do Museu Paulista**, v. 28, p. 1-31, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28e17>

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

ICOMOS – TICCIH. **Princípios conjuntos para a conservação de sítios, estruturas, áreas e paisagens de patrimônio industrial**. “Os Princípios de Dublin” (2011). Disponível em: <http://ticcih.org/wp-content/uploads/2017/12/Princ%C3%ADpios-de-Dublin.pdf>. Acesso em: 12 agosto 2022.

LEFEBVRE, H. (1991). **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes.

MONTALI, Lilia; LIMA, Marcelo Tavares. Família, trabalho e renda: mudanças na primeira década do século XXI. *In*: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (orgs.). (2015). **São Paulo**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Letra Capital.

MENEGUELLO, Cristina. Patrimônio Industrial como tema de pesquisa. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL HISTÓRIA DO TEMPO PRESENTE, 1, Florianópolis, **Anais do I Seminário Internacional História do Tempo Presente**, UDESC, ANPUH-SC, 2011, p. 1.819-1.834.

POCHMANN, Marcio. (2021). **O neocolonialismo à espreita**: mudanças estruturais na sociedade brasileira. São Paulo: SESC.

POCHMANN, Marcio. (2022). **A grande desistência histórica e o fim da sociedade industrial**. São Paulo: Ideias & Letras.

RODRIGUES, Angela Rosch. (2011). **Estudo do patrimônio industrial com uso fabril da cidade de São Paulo**. 2011. X 245 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

ROLNIK, Raquel; FRÚGOLI JR., Heitor. (2001). Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. **Cadernos Metrópole**, n. 6, p. 43-66, 2º semestre de 2001.

RUFINONI, Manoela Rossinetti. (2016). O registro e a documentação do patrimônio industrial no Brás e na Móoca. **Revista CPC**, São Paulo, n. 21, especial, p. 219-243, 1º semestre de 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1980-4466.v0iesp21p219-243>.

SARTORI, Thaís Coutinho Milan. (2013). **Análise ambiental dos antigos sítios industriais no bairro do Tatuapé**. Monografia MBA Gestão Ambiental e Práticas de Sustentabilidade. Centro Universitário Instituto Mauá de Tecnologia. São Paulo.

SERRAO, Rafael Soares; DIAS, João Marcus Pires. A metrópole de São Paulo na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. *In*: BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. (orgs.). (2015). **São Paulo: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles e Letra Capital.

TICCIH. **Carta Niznhy Tagil sobre o Patrimônio Industrial** (2003). Disponível em: <http://ticcih.org/wp-content/uploads/2013/04/NTagilPortuguese.pdf>. Acesso em: 12 agosto 2022.

VASQUES, Amanda Ramalho. (2009). **Geotecnologias nos estudos sobre brownfields**: identificação de *brownfields* em imagens de alta resolução espacial e análise da dinâmica da refuncionalização de antigas áreas fabris em São Paulo. Tese (Doutorado Geografia Física) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo.

YAMAUCHI, Gisele. (2020). **A indústria foi embora, e agora?** As áreas industriais ociosas na região do Grande ABC Paulista: identificação e dimensionamento da problemática entre 1989 e 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade São Judas. São Paulo.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 7

## **Consórcios intermunicipais na RMSP**

compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados

MÁRIO JORGE DA SILVEIRA JUNQUEIRA

LÚCIO HANAI VALERIANO VIANA

JOÃO MARCUS PIRES DIAS

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

## **Introdução**

Neste capítulo serão abordadas questões relacionadas ao papel dos consórcios intermunicipais nos caminhos e desafios do projeto da reforma urbana e do direito à cidade na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Foram analisadas as tensões resultantes das articulações das variáveis de ordem político-partidária e técnica que se mostram presentes, e por vezes viabilizadoras ou ofensoras da efetividade de programas e projetos de governo, que possuem objetivos compartilhados por municípios combinados em um determinado agrupamento regional.

Para tanto, foram realizadas entrevistas com dirigentes e representantes de municípios integrantes dos consórcios paulistas: Grande ABC, constituído pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra e do consórcio Cioeste, que envolve os municípios de Araçariguama, Barueri, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista. Análise bibliográfica referente ao tema, bem como fontes oficiais serviram de embasamento teórico e conceitual para as análises e proposições apresentadas. Os resultados obtidos à luz da análise dos consórcios supracitados, decorrentes da experiência cooperativa baseada em princípios associativistas, respaldados por pilares legislativos e constitucionais, são apresentados no desfecho do texto, seguidos de considerações propositivas.

## **Consórcios Públicos Intermunicipais: cenário jurídico-institucional**

Os consórcios públicos intermunicipais no cenário jurídico-institucional, segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM) (2016), foram mencionados pela primeira vez no art. 29 da Constituição de 1937, quando municípios da mesma região foram autorizados a formar, juridicamente, agrupamentos que objetivassem a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Contudo, somente após a década de 1980, mais precisamente após a promulgação da Constituição de 1988, tal arranjo figurou no contexto nacional como marca importante no processo de descentralização público-administrativa.

Nesse sentido, os consórcios públicos representam um reposicionamento do papel do Estado e suas agendas, sobretudo se analisados a partir de seu marco-legal expresso na Lei n.º. 11.107 de 2005, período subsequente à criação do Ministério da Reforma do Estado (MARE -1995) que iniciou a implementação de mudanças de vertente gerencial na esfera pública. Na prática, essas transformações representavam, em larga medida, a hegemonia do conhecimento administrativo empresarial na gestão pública. Essa nova concepção se estendia também aos estados e municípios com forte princípio econômico imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em contrapartida, os consórcios públicos, enquanto arranjos institucionais, representam a retomada da possibilidade de gerir a gestão pública com instrumentos concebidos pelo próprio aparelho do estado. Essa possibilidade permite o desenvolvimento de parcerias horizontais, com a inclusão de novos atores políticos e sociais, fatores esses que possibilitam o desenvolvimento de políticas contumazes, legítimas e efetivas.

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSPP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

É importante ressaltar que, apesar da segurança jurídica garantida pelo marco-legal, a estrutura da gestão consorciada encerra forte complexidade. As diferenças político-partidárias, bem como sua intermitência, tornam os consórcios públicos um desafio ao federalismo cooperativo assim como a mensuração de seus resultados na gestão e configuração do território. A somatória de tais características tornou-se objeto de estudo deste capítulo que versará sobre o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados à luz do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste (CIOESTE) e do ABC Paulista. Ambos da Metropolitana de São Paulo.

### **Princípios associativistas, cooperação e soberania compartilhada**

A compreensão da dinâmica do relacionamento dos governos municipais, no que tange à relação entre autonomia e interdependência, definida por questões advindas de conflitos e tensões entre o local e o regional, entre competição e cooperação, entre diversidade e unidade, é fundamental para o entendimento da própria instituição consórcio. As redes de cooperação e de controle, segundo Abrucio (2013), devem ser regentes das relações intermunicipais, de forma a superar possíveis revezes dicotômicos como centralização e descentralização.

O autor acrescenta que a “soberania compartilhada” só se mantém permanente e estável diante do estabelecimento do equilíbrio definido pela interdependência entre os municípios integrantes do consórcio e as suas respectivas autonomias. Essa condição de equilíbrio torna-se fundamental, haja vista que os consórcios são por base constitutiva conhecidos inicialmente pelas relações de diversidade e pelos conflitos, como também e de forma complementar, pelo princípio da compatibilização democrática dos objetivos municipais com os regionais.

Assim, aponta Abrucio (2013), surge a necessidade do estabelecimento de relações intermunicipais que atenuem os efeitos de “competições selvagens” entre municípios participantes de consórcios e também evitem a descoordenação e desagregação entre os mesmos.

## **Gênese dos consórcios intermunicipais**

Não seria possível contextualizar o processo de cooperação intermunicipal sem levar em consideração o Estado nacional brasileiro e sua forte relação com a dinâmica do capitalismo global a contar de sua gênese. De colônia de exploração a exportador de matérias primas, o país acumulou fortes tensões sociais oriundas de cada fase do progresso técnico-capitalista.

Historicamente, o Estado brasileiro está fortemente associado à centralidade do poder. Ainda que em seu formato oligárquico, e posteriormente, sob ditaduras de perfis ideológicos distintos<sup>46</sup>, o país passou por profundas transformações enquanto o seu crescimento econômico e adensamento populacional ocorria associando aumento de riqueza e marginalidade. O regime militar (1964-1988) representou outro interregno na história do país por novamente centralizar o poder e distanciar possibilidades de cooperação que pudessem estar ligadas a conceitos de cidadania, participação social, entre outros similares (FONSECA, 2013). É justamente nesse contexto que a Constituição de 1988 representa um marco fundamental para a retomada do processo de descentralização, trazendo à tona a importância dos entes

---

<sup>46</sup>É importante destacar, contudo, que a ditadura varguista, como bem destacou Fonseca (2013), contribuiu para o estabelecimento de direitos políticos e sociais além de encaminhar o país para o processo de industrialização vigente. No mais, empresas estatais de grande envergadura, instituições e legislações foram criadas seguindo o ordenamento jurídico-burocrático aos moldes weberianos, isto é, racional-legal.

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSPP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

federativos e conceitos como cooperativismo, cidadania, controle e participação social, entre outros de vertente democrática.

Paralelamente a esses acontecimentos, o Brasil se urbanizava em escala acelerada. Assim como destaca Maricato (2013), a população urbana no país representava apenas 26,3% do total de habitantes e em apenas seis décadas esse número saltou para 81,2%. A autora destaca ainda que esse crescimento se mostra ainda mais vigoroso se analisados os números absolutos: em 1940 a população residente nas cidades girava em torno de 18,8 milhões de habitantes; já nos anos 2000 ela passa para aproximadamente 138 milhões de pessoas (MARICATO, 2013). O adensamento populacional revela a importância do processo de urbanização ocorrido no Brasil. Contudo, não seria demasiado lembrar que “mercado e espaço, ou, ainda melhor, mercado e território, são sinônimos. Um não se entende sem o outro” (SANTOS, 2013). Assim como observou Santos (2013), o crescimento vertiginoso do nível de atividade econômica nos centros urbanos concentrou, via fluxos migratórios diversos, abundância na oferta de mão de obra, o que impactou negativamente a massa dos salários e contribuiu para configurar aquilo que Kovarick (1979) denominou por espoliação urbana.

Vale ressaltar que essa espoliação não impactou apenas os salários, seus efeitos sobre o uso e ocupação do solo foram notórios. A valorização fundiária ocorrida *pari passu* ao fenômeno urbano brasileiro transformou a paisagem das cidades em áreas em que o desenvolvimento material e tecnológico passou a conviver com bolsões de extrema pobreza. Furtado (2009) caracterizou o hibridismo do desenvolvimento brasileiro ao chamar a atenção para a coexistência de duas estruturas antagônicas, uma alicerçada aos moldes do capitalismo avançado e a outra conservando suas características embrionárias. Para o autor, “esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo” (FURTADO, 2009, p. 161).

Nesse contexto, dando sequência às profundas transformações que vinham ocorrendo na sociedade brasileira, mais especificamente ao que se refere ao processo de industrialização e urbanização, a década de 1980 foi marcada por uma profunda crise econômica e pela reabertura política após 20 anos de ditadura. A redemocratização permitiu ao país voltar a dialogar com a economia internacional de forma que suas influências passassem a penetrar de forma mais incisiva na econômica brasileira.

A estratégia de desenvolvimento econômico que se seguiu após o período militar no Brasil sofreu fortes influências do cenário internacional. O chamado Consenso de Washington<sup>47</sup> passou a ser adotado como receituário para superar a crise econômica que assolava o país. Entre os seus principais preceitos destaca-se a austeridade fiscal, a contenção de gastos públicos, privatizações, abertura e financeirização econômica (BATISTA, 1994).

Os efeitos dessa estratégia, não apenas no Brasil, mas para o conjunto dos países latino-americanos que foram coagidos a seguir tal receituário em função de suas dívidas e necessidade de empréstimos, foram devastadores. Seus impactos foram sensivelmente percebidos com o aumento da violência e pelo crescimento exponencial do número de favelas que avançou 22% entre 1991 e 2000 (MARICATO, 2013). Vale destacar que ao longo do decênio de 1990 a vida econômica do país foi entregue à estratégia de internacionalização. O conceito de globalização passou a ser difundido como caminho inequívoco aos chamados países emergentes. A essa altura, a deterioração do espaço urbano

---

<sup>47</sup> 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 referencial neoliberal. A ênfase é na economia de mercado. Essência: abertura econômica, desregulamentação, rígido controle da inflação e do déficit público, redução do tamanho e do papel do Estado, privatizações (COUTO, 2002, p. 73).

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

descrita por Kowarick (2000) já havia se naturalizado. O conceito de subcidadania passou a ser entendido como consequência espontânea da expansão urbana, inclusive para a administração pública.

Fruto desse contexto, a década de 1990 foi marcada pela consolidação do ideário neoliberal nas políticas públicas brasileiras. Trata-se, em larga medida, da implementação estrutural e sistemática de uma forma de gestão cuja racionalidade dissocia o caráter social das relações econômicas. Em 1995, a criação do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) colocou em marcha uma série de mudanças na administração pública que expôs estados e municípios ao regime fiscal imposto pela LRF e às incertezas da chamada acumulação flexível que, entre outras características, desestabilizam e fragilizam as relações de trabalho impactando diretamente a arrecadação pública. Nesse sentido, o planejamento público torna-se vulnerável ao comportamento volátil do capitalismo contemporâneo fazendo acirrar a disputa por investimentos privados nas mais diversas esferas de governo.

Cria-se um ambiente de guerra fiscal cujos beneficiários, isto é, empresários e investidores, passam a concentrar poder significativo sobre as estratégias e instrumentos de gestão pública. De fato, a reestruturação produtiva ocorrida ao longo do século XX conduziu o poder público para uma nova forma de atuação que, conforme alertou Maricato (20013), transformou o Plano Estratégico Municipal (PEM) em instrumento de favorecimento dos interesses privados.

Foi nesse contexto que a literatura referente à cidade-mercadoria passou a enfatizar as transformações no ambiente urbano para a atração de investimentos (SANCHEZ, 2010). Nessa disputa, os estados e municípios de menor relevância política e econômica passaram a perder espaço na concorrência com as cidades que compõem regiões metropolitanas de relevância

política e econômica. O ambiente competitivo, voltado para a transformação de cidades em ambientes de negócios, resultou no desenvolvimento de estratégias que concebiam o espaço urbano como “máquina de crescimento” (MOLOTCH, 1976). Essa estratégia, segundo Harvey (2005), favorecia apenas os grupos economicamente dominantes:

[...] Eis o que frequentemente são máquinas de crescimento urbano em todas as partes: a orquestração da dinâmica do processo de investimento e a provisão de investimentos públicos chave, no lugar e tempos certos, para fomentar o êxito na competição interurbana e inter-regional (HARVEY, 2005, p. 231).

O espaço urbano, assim como destacou Harvey (2005), dispôs-se então a atender os requisitos, notadamente dos grandes grupos de poder político e econômico, que fizessem a cidade entrar no seleto grupo das chamadas cidades globais que, no caso das cidades brasileiras, poderia corresponder apenas a um *marketing* urbano com o objetivo de criar uma imagem atraente aos investimentos (FERREIRA, 2007).

Arantes (2000) destaca que o “espírito gerencial do capitalismo” assume sua forma mais nítida no território nacional quando legitimado pelo poder público não apenas em sua aceção prática, mas sobretudo a partir de normas legais, notadamente após a criação do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE). A vertente gerencial do MARE assumida pelo Estado brasileiro determina, como bem destacou Paula (2005), as atividades exclusivas do poder público e aquelas não exclusivas, isto é, podendo ser desempenhada por empresas privadas, fundações e demais organizações do chamado terceiro setor. Vale destacar que estados e municípios foram orientados a seguir os mesmos princípios instituídos pela esfera federal de governo.

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

Foi nesse contexto que conceitos trazidos da administração de empresas foram sendo incorporados no vocabulário e na prática da administração pública. Concepções como gestão por resultados, *accountability*, eficiência, eficácia, entre outras terminologias, assumiram posição hegemônica em todas as esferas de governo, sobretudo nos grandes centros urbanos em que a influência empresarial se concentra. Mecanismos legais como os contratos de gestão, termos de parceria, terceirização, concessão e permissão de serviços públicos, entre outros dispositivos, transformaram profundamente a forma, conteúdo e objetivos das políticas públicas. A vertente gerencial, também conhecida como nova administração pública (*new public management*), além de se mostrar ineficaz em sua dimensão sociopolítica, demonstrou-se centralizadora, sobretudo por suas práticas pouco transparentes e com ausência da participação social em seus processos decisórios (PAULA, 2005).

As dificuldades sociais agravadas pela lógica empresarial e privatista nas políticas públicas produziram um movimento contrário. A virada do século trouxe de volta à cena a relação público-público. Assim, os consórcios públicos emergem trazendo novas possibilidades para a relação entre Estado e sociedade civil, bem como impacta em nova perspectiva para os entes federativos. A cooperação intermunicipal será exemplificada à luz da experiência do consórcio do ABC Paulista e do consórcio CIOESTE, ambos da região metropolitana da cidade de São Paulo.

### **Consórcio intermunicipal - abc paulista**

#### Contextualização

Os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra localizados no chamado ABC paulista fazem parte da

Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) onde está concentrada a grande parte dos setores industriais; em 2010 sua participação no PIB-M do estado era de 7,43% e em 2019 os percentuais foram de 5,56%. Das 10 cidades com maiores PIBs-M da RMSP, cinco estão localizadas no ABC paulista – São Bernardo do Campo, Santo André, Diadema, São Caetano do Sul e Mauá.

Nas últimas quatro décadas a região que engloba as sete cidades passou por transformações em seu setor industrial e uma significativa expansão de tecido urbano. A análise do PIB-M em 2002, considerando apenas o setor industrial da região do ABC, representou 10,81% do total para o Estado de São Paulo; em 2019 o mesmo índice totalizou 7,55%. Esse resultado demonstra a desconcentração da produção de riquezas nas áreas onde estão concentradas as indústrias no tecido metropolitano do ABC; os dados relativos à indústria revelam que há significativa perda de participação do setor produtivo, porém ainda é um dado significativo para a economia da região tendo em vista que nos últimos anos duas grandes montadoras de automóveis localizadas em São Bernardo do Campo fecharam suas portas. Essas características indicam um sinal de transformação na região que encerra novas possibilidades e desafios.

### **Gestão pública do consórcio**

O Estatuto da Cidade (EC) é um importante delimitador do marco regulatório para a política urbana brasileira. Com sua regulamentação em 2001, o EC consolidou os artigos constitucionais 182 e 183 ao combinar diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal. Dessa forma, na ausência de lei federal, os estados passaram a ter autonomia para propor e aprovar leis estaduais de política urbana, bem como normas gerais de direito urbanístico com a função de habilitar

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

os municípios para a execução da política urbana municipal. A distribuição dos serviços urbanos como predominante para o desenvolvimento regional dos municípios, na qual suas políticas públicas necessitam interagir com iniciativas além de suas fronteiras regionais de caráter metropolitano, foi tomando forma por meio de organizações políticas locais. Essas coalizões em escala regional, promulgadas pela Lei Federal nº11.107/05, como aludido anteriormente, dispõem e regulamentam a criação dos consórcios públicos, como consequência dos processos contemporâneos de reestruturação produtiva, espacializados num amplo e complexo sistema de cidades com forte articulação.

Uma década e meia antes da referida lei, na região do ABC paulista foi lançado o primeiro consórcio intermunicipal brasileiro, sendo pioneiro na modalidade de governança administrativa regional e o primeiro consórcio multissetorial de direito público e natureza autárquica do país. No dia 19 de dezembro de 1990, o prefeito da cidade de Santo André, Celso Daniel, sob gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), promoveu um encontro com os prefeitos de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra para constituir o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings e o Conselho de Municípios. Esse movimento foi a primeira iniciativa a ser engendrada com o intuito de desenvolver ações articuladas entre os municípios.

Com o passar dos anos ocorreram várias mudanças na estrutura do consórcio para adaptar as novas dinâmicas e demandas regionais e nos seus enfrentamentos. A entidade passou por uma reformulação nas suas diretrizes objetivando desenvolver ações regionais principalmente nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento econômico regional, urbano, gestão ambiental e saúde. Foram criados cinco núcleos de trabalho: Infraestrutura Regional; Desenvolvimento Urbano e

Gestão Ambiental; Econômico Regional; Inclusão Social e Direitos Humanos.

## **CONSÓRCIO CIOESTE**

### Contextualização

O Consórcio Cioeste possui personalidade jurídica de direito público, com natureza autárquica interfederativa. Na condição de associação pública, sua criação foi realizada em 17 de outubro de 2013 pelos prefeitos dos municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba. Atualmente o consórcio conta com mais três municípios: Araçariguama, Cajamar e Vargem Grande Paulista.

O Cioeste, em 2014, promoveu a criação de fóruns permanentes, implementados pelo secretariado dos municípios participantes. Essa iniciativa – como informa Jorge Lapas, secretário executivo do consórcio – resultou na identificação de demandas tanto particulares como coletivas, relacionadas aos municípios integrantes do consórcio, que são recorrentemente atualizadas e utilizadas como base estruturante de um plano vivo de ação, contemplando principalmente as áreas de habitação, saúde, infraestrutura e social.

Vale lembrar, acrescentou Lapas, o início do processo de efetivação do plano, ocorrido no ano de 2016, quando foi realizada a criação de uma ata de registro de preços de medicamentos para ser utilizada por todos os municípios consorciados. Se observado o aspecto populacional, o município de Osasco se destaca com mais de 700 mil habitantes, em contraste com o de Pirapora do Bom Jesus, com pouco mais de 19 mil.

Quando comparamos o PIB *per capita*, constata-se que Cajamar, impulsionada principalmente pela concentração dos Centros de Distribuição voltados ao *e-commerce*, se destaca com

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSPP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

quase 253 mil reais, nesse caso, contrastando com Carapicuíba, que aparece com quase 15,5 mil reais, tradicionalmente conhecida como “cidade-dormitório”, apesar de importantes mudanças observadas na implementação de políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento.

Ressalta-se aqui como justificativa de termos apontado o Cioeste como objeto de estudo, o fato de esse consórcio estar posicionado como o maior consórcio intermunicipal do país em importância socioeconômica. Considerando sua destacada relevância nos âmbitos estadual e nacional, tendo uma abrangência territorial acima de 1.000 quilômetros quadrados, uma população de quase 2,5 milhões de habitantes, uma economia regional que gera aproximadamente 2,5% do PIB Nacional e 8,16% do PIB estadual.

### Gestão pública do consórcio

Em 2014, como aponta Carlos Abrão (diretor de Programas e Projetos), as Câmaras Temáticas iniciaram uma nova rotina no CIOESTE, quando também fóruns permanentes começaram a ser promovidos entre os secretários dos municípios e grupos de trabalho foram formados por servidores que atuaram como colaboradores para a construção de iniciativas, programas e projetos regionais nas áreas de habitação, saúde, infraestrutura e social.

Em 2015, o Consórcio Cioeste participou da Conferência das Nações Unidas de Paris, buscando estabelecer parcerias internacionais. Essa ação resultou na assinatura da carta de entendimentos com o Secretariado da Organização no Fórum de Mudanças Climáticas para América Latina e Caribe, tornando-se o primeiro parceiro público da Climate Neutral Now, plataforma da ONU para engajamento e compensação de emissões.

Em 2016, o Cioeste colocou em prática projetos voltados à área da saúde e segurança pública, como a instalação da Casa Abrigo para acolher mulheres vítimas de violência e a criação de uma ata de registro de preços de medicamentos que poderia ser usada pelas cidades que fazem parte do consórcio.

### **Estrutura administrativa estatutária**

Em relação às ações de desenvolvimento do consórcio, considerando inclusive o crescimento do número de municípios integrantes do mesmo, uma importante demanda é a necessidade de permanente ajuste da estrutura administrativa. Sobre essa necessidade, Jorge Lapas esclareceu que por força de limitações estatutárias a estrutura administrativa não pode ser expandida. De acordo com Lapas, “hoje o consórcio tem dificuldades para ter uma equipe dimensionada conforme a atual demanda de serviços do consórcio”. Ele acrescentou que a atual estrutura de pessoas do Cioeste, apesar de pequena, é composta por profissionais bem qualificados, muitos cedidos por alguns municípios.

### **Considerações finais**

Os consórcios intermunicipais articulam temas e demandas por soluções que atendam às questões municipais razoavelmente complexas. A adesão dos municípios aos consórcios é livre e tende a ocorrer conforme a apresentação de resultados, sobretudo daqueles voltados à eficiência e a economicidade. Nos casos estudados observou-se que o argumento da racionalização de recursos é o principal fator motivador para a adoção da solução de cooperação intermunicipal. Constatou-se, dessa forma, demasiado pragmatismo direcionador das ações dos gestores públicos municipais, como também que a estratégia de

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

formação de consórcios, alicerçada nas vantagens econômicas, não concorre com os fundamentos associativistas, considerando que eles promovem um lastro de autenticidade e credibilidade que dá base à cooperação. Assim, é necessário refletir se as razões iniciais que motivaram a criação da cooperação intermunicipal garantirão a sustentabilidade dos consórcios públicos ao longo do tempo. Considerando para essa reflexão, por um lado, que a resultante do histórico associativista, promotora do posicionamento intermunicipalista mediador, corrobora para importante profissionalização da estrutura administrativa dos consórcios estudados, fornecendo relativo subsídio aos municípios mais frágeis do ponto de vista administrativo, e consequente condição de estabilidade para o referido modelo. Por outro lado, a mencionada profissionalização da estrutura administrativa do consórcio tende a legitimar para os prefeitos a importância de um caminho apartidário para essa referência de agrupamento, ou seja, é preciso garantir que a ação cooperativa horizontalizada não rivalize com as dimensões municipais do poder político.

Entre os aspectos mais positivos do estudo, destacou-se que o fundamento da ação do consorciamento intermunicipal, apresenta natural aceitação pelos municípios, sobretudo por produzir uma percepção de não ameaça à perda de autonomia do controle sobre políticas públicas municipais e sobre a viabilidade do processo de reeleição. Cabe a apresentação, nesta etapa conclusiva do presente capítulo, de uma questão fundamental que merece maior dedicação em futuros estudos e reflexões relativos à cooperação intermunicipal no Brasil: considerando a relativa insuficiência da literatura específica sobre esse importante tema, seria de fundamental importância o aprofundamento na identificação e desenvolvimento dos aspectos e variáveis que favorecem a formação de consorciamentos intermunicipais.

Ademais, apesar da especificidade de cada consórcio, sugere-se o aprofundamento de pesquisas que consigam conciliar os aspectos práticos e conceituais que contribuam para a manutenção e aperfeiçoamento desse importante arranjo político-institucional.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI); Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Editora IABS, 2013.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p.1.543-1568, nov./dez. 2013.

ARANTES, Otília B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

COUTO, Ronaldo Costa. **A história viva do BID e o Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2002.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **O mito da cidade-global**: o papel da ideologia na produção do espaço urbano. Petrópolis/RJ: Editora Vozes; São Paulo/SP: Editora Unesp, 2007.

FONSECA, Francisco. Consórcios Públicos: possibilidades e desafios *In*: **Consórcios públicos e as agendas do Estado Brasileiro**. CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2009.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MOYANO, Leandro Rico. **Consórcios Públicos Intermunicipais**: uma alternativa à gestão pública. Brasília/DF: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2016.

**capítulo 7** | Consórcios intermunicipais na RMSP  
*compreendendo o movimento de cooperação intermunicipal, suas questões, tensões e resultados*

HENRICHS, Joanni Aparecida; LIMA, Diana Vaz de.; CUNHA, Marcus Vinicius. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência**. 2. ed. Brasília: CNM, 2020.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

MARICATO, Hermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2013.

MOLOTCH, Harvey. The city as a grow machine: towards a political economy of place. **American Journal of Sociology**, v. 2, n. 82, p. 309-332, 1976.

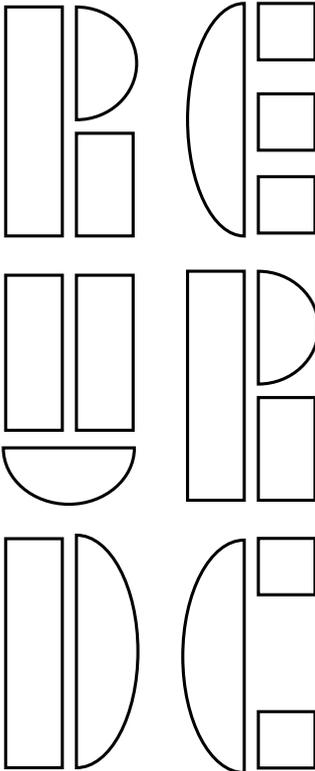
PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2. ed. Chapecó/SC: Argos Editora da Unochapecó, 2010.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

# PARTE III

Político-  
institucional



**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 8

## **Saúde em disputa:**

o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a  
privatização das políticas “públicas” de saúde

FRANCISCO FONSECA  
LÚCIO HANAI VALERIANO VIANA

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde

## Introdução e problematização

A década de 1990 marcou profundamente a administração públicabrasileira. O modelo gerencial implementado, notadamente a partir da criação do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE) durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, promoveu uma série de transformações que, em linhas gerais, fomentou o emprego da racionalidade gerencial, bem como o ingresso de atores privados nas políticas públicas.

As diretrizes gerenciais, decorrentes do novo modelo de acumulação flexível, estão fortemente ligadas ao mercado financeiro internacional, isto é, à livre circulação internacional de capitais predominantemente rentistas e especulativos. O sistema flexível é assim denominado por flexibilizar as etapas do processo de produção. Na gestão *just in time* a produção se realiza por demanda, pois o controle sobre a vida útil dos produtos – a chamada obsolescência programada – faz dispensar os estoques. Essa nova forma de produção encerra, portanto, fortes mudanças no modelo de contratações que impactam diretamente a classe trabalhadora (FONSECA, 2013).

O modelo de acumulação capitalista contemporâneo, por flexibilizar os seus processos, suprime as leis trabalhistas (CLT) em nome da otimização nas etapas da produção.

No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) vem sendo corroída ano a ano pela chamada ‘pejotização’ da mão de obra, uma vez que vastos segmentos de trabalhadores são obrigados a se constituir como pessoas jurídicas (PJ) como forma de vender sua força de trabalho, o que implica estar alijado de qualquer direito trabalhista. A ‘pejotização’ é mais uma demonstração da preponderância, no caso brasileiro, do amplo domínio do trabalho pelo Capital, ainda que sorrateiro,

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

na medida em que não se derogou ‘formalmente’ a CLT, mas o tem feito pelas bordas. Além do que, a pejotização – terminologia cada vez mais conhecida por amplos segmentos da força de trabalho – trata legal e institucionalmente o indivíduo como empresa, o que implica dupla perversidade quanto ao tratamento do trabalhador: pelo capital e pelo Estado (FONSECA, 2013, p. 4).

Assim, o nível de rotatividade profissional tornou-se extremado. A rápida transformação da realidade trabalhista imposta à classe trabalhadora, renunciando aos próprios direitos pela necessidade de trabalho, denota a existência de considerável exército de reservas no tocante à disponibilidade de mão de obra no mercado de trabalho. São notórios os efeitos da flexibilização nos três setores produtivos: primário, secundário e terciário. Este último, característico dos grandes centros urbanos, vem conduzindo a atividade econômica à instabilidade e à informalidade.

O cenário de incerteza e a vulnerabilidade no campo profissional afetam diretamente a forma de vida do trabalhador, notadamente naquilo que se refere ao seu projeto de vida: moradia, aquisição de bens duráveis, planejamento familiar, entre outros.

[...] a flexibilização envolve todo um rearranjo interno e externo da classe operária, em âmbito nacional, regional e mundial. Modificam-se os seus padrões de sociabilidade, vida cultural e consciência, simultaneamente às condições de organização, mobilização e reivindicação. Os padrões de trabalho, organização e consciência que se haviam produzido e sedimentado no âmbito da sociedade nacional, são reelaborados ou abandonados, já que a nova divisão transnacional do trabalho e produção na fábrica, estabelece

**capítulo 8** | Saúde em disputa:

*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde*

outros horizontes e limites de sociabilidade, organização e consciência (IANNI, 1997, p. 150).

Pode-se dizer que o crescimento das cidades vem ocorrendo de forma associada aos avanços no modo de produção capitalista. Contudo, o Estado, outrora agente planejador e regulador da complexa relação capital-trabalho, sucumbe progressivamente aos interesses do grande empresariado ligado à nova estrutura produtiva que se impõe. A precarização e desregulamentação das relações de trabalho impactam negativamente o poder de organização, portanto de reivindicações, da classe trabalhadora. Em contraste, a orientação gerencial incorporada ao poder público fortalece as organizações patronais, sobremaneira o grande capital, que visa novas parcerias e estratégias de expansão associadas ao poder público. Entre outros aspectos, com respaldo legal, destaca-se a lei da terceirização, os contratos de gestão, os termos de parceria, entre outros que, na prática, mobilizam vultosos recursos públicos para a iniciativa privada.

Nesse sentido, vale resgatar a concepção de Offe (1984) quando aponta a consonância do Estado no que tange à valorização do capital. O autor destaca a dependência do poder público quanto à arrecadação de tributos, o que por si só representa predominância de classe que visa fortalecer os grupos econômicos mais rentáveis. Essa percepção será reafirmada na análise do forte processo de privatização da gestão da saúde pública na RMSP, objeto deste capítulo.

É importante destacar que, embora o segmento empresarial ocupe função importante para o desenvolvimento econômico-capitalista, o Estado, em sua acepção democrática, necessita cumprir suas funções com legitimidade. Contudo, como bem destacou Poulantzas (1977), embora o Estado seja objeto de disputa por grupos de interesses distintos, a hegemonia do

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

poder corporativo parece estar garantida. A análise desse autor ilumina temática fundamental no que se refere à compreensão das políticas públicas e suas diversas frentes de atuação. As relações de poder que permeiam todas as fases das políticas públicas, sendo elas o braço executor do poder público, implicam necessariamente conflitos e vetos que circundam grupos hegemônicos distintos. Dessa forma, por mais assertivas que possam ser as políticas públicas, elas são marcadamente influenciadas por grupos sociais diversos, tais como: setores influentes do aparelho burocrático, partidos políticos, setores empresariais, a grande mídia, organizações representantes dos interesses sociais – evidentemente fragilizadas –, entre outros grupos de interesse. Nesse contexto, ao analisar o conceito da cidade global, nitidamente apoiado na concepção da inserção das cidades nos fluxos do capital financeiro internacional – visão que fortalece a perspectiva gerencial nas políticas públicas –, é possível perceber a forte representação dos interesses dos estratos médios e superiores da sociedade, notadamente o grande empresariado.

An examination of globalization through the concept of the global city introduces a strong emphasis on strategic components of the global economy rather than the broader and more diffuse homogenizing dynamics we associate with the globalization of consumer markets. Consequently, this also brings an emphasis on questions of power and inequality. It brings an emphasis on the actual work of managing, servicing, and financing a global economy. Second, a focus on the city in studying globalization will tend to bring to the fore the growing inequalities between highly provisioned and profoundly disadvantaged sectors and spaces of the city, and hence such a focus introduces yet another formulation of questions of power and inequality (SASSEN, 2005, p. 40).

**capítulo 8** | Saúde em disputa:

*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde*

Como bem destacou Sassen, o conceito de cidade global está fortemente ligado à dinâmica do mercado internacional. Percebe-se que sua ideologia, bem como seus efeitos concretos, coincidem com as políticas urbanas implementadas para a gestão da saúde no Município de São Paulo. Nesse sentido, a ideologia da cidade global parece estar coadunada com os valores políticos e ideológicos da cidade-mercadoria que, por meio da exclusão social, marginaliza a pobreza e segrega o espaço urbano exibindo apenas fragmentos de uma realidade que seja atraente aos investimentos privados (SÁNCHEZ, 2010).

A dinâmica privatizante, oriunda da racionalidade gerencial na administração pública, transforma o espaço urbano em mercadoria, encarece o uso do solo e distancia a população menos favorecida de seus direitos fundamentais, notadamente o direito à cidade que efetivamente concentra as políticas de bem-estar social, da qual se destaca a saúde. Uma vasta parcela da população, relegada a conviver em situação desumana, na periferia dos grandes centros urbanos, sujeitas a toda sorte de violência, constitui aquilo que Kowarick (2000) definiu por subcidadania. Entre os direitos fundamentais circunscritos apenas à parcela mais abastada da população, está o direito à saúde. Esse, objeto de estudo deste capítulo, como será demonstrado a seguir, teve a sua gestão amplamente privatizada aos moldes do gerencialismo. Abaixo são analisadas as disputas quanto ao SUS em meio à agenda neoliberal.

### **O sistema único de saúde (sus) em disputa**

O SUS foi criado em larga medida pela pressão do movimento sanitário, por sua vez inspirado em experiências internacionais, sobretudo na Grã-Bretanha. Embora o projeto inicial tenha sido pensado como um sistema inteiramente público e gerido

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

pelo Estado, a reação do setor médico (hospitais, clínicas, corporação dos médicos, entre outros) obrigou que, para ser aprovado na Constituinte de 1987 e 1988, houvesse participação desse setor. O que implicou, na prática, a existência de modelo híbrido: público, mas com participação privada, sobretudo sob a forma de convênios.

Portanto, o SUS já nasceu em meio a disputas entre o público e o privado, apenas sendo possível sua criação em razão de complexas negociações que o moldaram como sistema híbrido, enfatize-se, embora mantivesse o financiamento e a gestão pelo Estado a partir do regime federativo. O setor privado sorve, dessa forma, recursos públicos em razão da participação de hospitais, clínicas, laboratórios e afins como prestadores de serviços, sem contar as compras públicas de insumos e medicamentos diversos no mercado privado de saúde. Mesmo sendo modelo híbrido, portanto não inteiramente estatal, vem sendo combatido por forças neoliberais, uma vez mais localizadas no setor privado, pois almejam: a) retirar recursos do SUS (desfinanciamento) para alocá-los em segmentos considerados “produtivos”; b) diminuir vigorosamente o alcance, a cobertura e a magnitude do sistema, privatizando partes significativas de suas funções: planos de saúde, Organizações Sociais de Saúde (OSS), laboratórios clínicos e inúmeros outros atores buscam, dessa forma, ou participar do SUS como “parceiros” (retirando assim recursos dos setores estatais), ou diminuir fortemente sua atuação pela via da privatização da saúde.

A Emenda Constitucional 95, que congelou gastos públicos em saúde, educação e seguridade social por 20 anos, desde 2016, expressa de forma cristalina como a agenda e os interesses neoliberais operam. Essa emenda foi aprovada no contexto do golpe parlamentar/judiciário/midiático que depôs a presidente Dilma em 2016, cujo “guia ideológico” foi o documento do

**capítulo 8** | Saúde em disputa:

*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde*

PMDB, publicado em fins de 2015, intitulado “Uma ponte para o futuro”<sup>48</sup>. Esse documento propugnava mudanças drásticas, pois

nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional.

Observe-se que “maioria transitória ou circunstancial” significou “maioria parlamentar” adepta do golpe de Estado (cujo financiamento eleitoral adveio do grande capital, como inúmeras evidências o demonstraram) em contraste à vontade majoritária dos brasileiros expressa nas urnas. Mais ainda, o Plano Temer, por sua vez vinculado a centros de produção e divulgação do pensamento ultraliberal, caso dos *think tanks*, como o Instituto Millenium, e centro de estudos, como o Departamento de Economia da PUC/RJ, entre outros, incluindo-se internacionais, tinha clareza quanto à desestruturação da “sociedade de direitos”, uma vez que o projeto ultraliberal assim se expressa no documento. Os seus objetivos eram (e ainda o são):

a) construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público; b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB [...]; c) alcançar, em no máximo três anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, [...] e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade; d) executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, [...] concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de

<sup>48</sup> Parte dessa seção é inspirada no artigo de Leite e Fonseca, 2018.

serviços públicos [...]; e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes [...] com ou sem a companhia do Mercosul [...]; f) promover legislação para garantir o melhor nível possível de governança corporativa às empresas estatais e às agências reguladoras [...]; g) reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente; h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas [...]; i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais [...]; j) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS [...]; desoneração das exportações e dos investimentos [...]; k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais [...]; l) dar alta prioridade à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação (PMDB, 2015:18 e 19).

Parte desse programa é meramente retórico, caso das referências à democracia (a publicação do documento se deu em plena desestabilização política artificialmente produzida durante o governo Dilma) e ao respeito às instituições (caso da consumação do golpe de Estado e da vigência da Operação Lava Jato), assim como ao desenvolvimento nacional (uma vez que se derogou a soberania nacional). Trata-se, portanto, de libelo ultraliberal, notadamente a ênfase fiscalista em detrimento do gasto social; a centralidade da iniciativa privada em detrimento da ação do Estado, assim como a ênfase na competição e na

**capítulo 8** | Saúde em disputa:

*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde*

abertura dos mercados nacionais; a peremptória diminuição do papel do Estado como importante *player* ao desenvolvimento e como agente de regulação das atividades privadas; a extinção e redução de programas sociais em nome da “avaliação de seus impactos” (sem o correspondente quanto aos subsídios aos empresários); a derrogação, em larga medida, da CLT; a avaliação de que licenciamentos ambientais são “obstáculos” a serem diminuídos/removidos, tornando o país aberto à toda forma de investimento do capital, inclusive o predatório. Todos esses aspectos compõem claro quadro de derrogação da sociedade de direitos (desproteção social e trabalhista), de desregulação e desregulamentação das atividades econômicas, de retomada do padrão subalterno norte/sul nas relações exteriores e da completa ausência de soberania nacional. É importante notar a “coincidência” das agendas dos governos Temer e Bolsonaro, expressando o mesmo vetor: a transferência de renda (conflito distributivo) dos mais pobres para os mais ricos pela via da derrogação de direitos, a retirada do Estado como fomentador do desenvolvimento nacional, a submissão completa ao capital internacional e a imposição de valores autoritários. Embora com ênfases distintas, ambos os governos são, em essência, antissociais, antinacionais e antidemocráticos. Mais ainda, são resultantes da Operação Lava Jato, cuja estrutura, lógica e *modus operandi* guardam relação com movimentos fascistas.

A área da saúde, que compõe o tripé do Estado de Bem-Estar Social (saúde/educação/seguridade social) não apenas foi atingida pelo desfinanciamento em razão da aprovação da referida Emenda Constitucional 95 como, a partir da reforma gerencial ocorrida no primeiro governo FHC, passou – entre outras políticas públicas – a ser gerida por Organizações Sociais (OS).

As OS não apenas gerem recursos públicos de grande magnitude (no caso do Município de São Paulo, apenas na

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

área de saúde representam 50% do orçamento público, isto é, cerca de 5 bilhões de reais), como adotam padrões de gestão (pressupostos, lógicas, métricas e instrumentos de gestão) advindos do setor privado, de onde provém. Logo, todo o ciclo das políticas públicas vem progressivamente sendo dominado por agentes privados, que se beneficiam de recursos públicos e consequentemente aprofundam o esvaziamento do Estado como agente de planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas.

Enfatize-se que nenhuma dessas funções é realizada pelo Estado, ou o são de forma lateral. Afinal, todo o ciclo das OS, de sua “contratação” à fiscalização dos serviços prestados, implica a não aplicação dos princípios da Administração Pública, tais como “constitucionalidade” – uma vez que há controvérsias sobre a vigência dos princípios constitucionais – e sobretudo “economicidade”, uma vez que não há estudos que comprovam ser a prestação de serviços por agentes privados mais barata e mais efetiva do que pelo setor público.

Quanto à “contratação” das OS, trata-se de “chamamento público” (e não licitação), cuja discricionariedade é generalizada. Em relação à formulação do contrato de gestão, obedece a princípios, valores, métricas e instrumentos de gestão providos das OS (portanto, privados). Quanto ao controle sobre a destinação das verbas (que são na casa de bilhões), é baixíssimo (Tribunal de Contas, Parlamento e Ministério Público), conforme diversos estudos o demonstram. Em relação ao controle social, é precário ou inexistente, uma vez que os agentes privados, alçados à condição de “gestores públicos” têm grande autonomia de atuação e agem vigorosamente como “empresas” que se querem “públicas”, mesmo que parte delas não tenha fins lucrativos, embora outras tantas tenham. Já os mecanismos de fiscalização e controle dos resultados, que inclusive possam levar ao ressarcimento ao

**capítulo 8** | Saúde em disputa:

*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde*

Estado de valores não utilizados ou utilizados de forma irregular, é bastante precário: por vezes o próprio Estado, em secretarias específicas, é coordenado por pessoas ligadas às OS. No que tange ao planejamento estatal, se torna quase inexistente, uma vez que da concepção de uma política pública específica – a ser gerida pelas OS – à sua execução, os atores estatais ou não participam ou o fazem de forma lateral. Além do mais, há ao mesmo tempo concentração e pulverização das OS, que se articulam em regiões e setores, demarcando territórios de influência, ao mesmo tempo que proliferam OSs em busca da participação crescente nos nacos polpudos do orçamento. Note-se que o tráfico de influência é disseminado, uma vez que a própria contratação e renovação dos contratos de gestão das OS passam por articulações políticas, partidárias, que envolvem, como contrapartida, em boa medida, financiamento eleitoral e partidários que, dessa forma, se faz com dinheiro público para fins de poder político.

Essa descrição sucinta expõe a privatização do Estado, seu esvaziamento como “governo empresarial” (DARDOT; LAVAL, 2016). Dessa forma, na área de saúde a disputa pelo SUS, e seu esvaziamento, tem nas OS uma de suas forças motrizes. Deve-se ressaltar que o esvaziamento do SUS – no contexto de derrogação da sociedade de direitos, reitere-se – implica a fragilização do Estado, nos três níveis da Federação, ao: não planejar e não gerir; ser frágil quanto aos mecanismos de controle (tanto estatais quanto sociais); não controlar os resultados das políticas públicas, que não de maneira formalística; não garantir a “economicidade” que a concessão da gestão dos aparatos públicos de saúde (UBSs, AMAs, hospitais, pronto socorros etc.), o que pode implicar maiores custos com menor efetividade, contrariando assim um dos princípios da Administração Pública (mesmo que se comprove a economicidade, por hipótese, trata-se de análise global sobre o papel do Estado na prestação de serviços públicos).

Por fim, estudos mostram que, desde a promulgação da Emenda Constitucional 95, o SUS vem perdendo substancialmente recursos. Só em 2019 teriam sido cerca de 20 bilhões de reais<sup>49</sup>. Em contraste, o pagamento de juros da dívida interna representa cerca de 53% do orçamento federal, o que implica a remuneração em dia, intacta, das elites rentistas. Trata-se, portanto, de transferência de renda dos mais pobres (representada, em larga medida, pela referida emenda constitucional, mas também pelo sistema tributário, uma vez que regressivo) aos mais ricos, que garantem altíssima remuneração com o pagamento dos juros da dívida interna, alimentando a financeirização da economia, em benefício dos rentistas. Portanto, as áreas sociais – o SUS, mas também o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a educação – compõem mais um elemento, de grande magnitude de expressão do conflito distributivo que, após 2016, pendeu fortemente para o capital em detrimento dos trabalhadores mais pobres.

### **As Organizações Sociais de Saúde (OSS) como expressão do esvaziamento do sus e da privatização das políticas sociais e sua representação política**

A agenda neoliberal notabiliza-se por privatizar, terceirizar e conceder, por um lado, e utilizar padrões privados mesmo quando o serviço é prestado por órgão público, por outro lado. No Estado de São Paulo como um todo e particularmente na região metropolitana, o instituto da OS, mas também das Organizações Sociais de Interesse Público (Oscip) e das Parcerias Público-Privadas (PPP), entre outras formas jurídicas de privatização/terceirização/concessão, vicejaram vigorosamente. Isso levou a

<sup>49</sup> <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>.

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

um conjunto de desvios e denúncias, que foram acolhidas pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que instaurou, em sequência, duas CPIs. Ambas diagnosticaram os seguintes – graves – problemas/irregularidades<sup>50</sup>:

referente a ‘quarteirização’ de atividades-fim da entidade gerenciada, agravada por subcontratações efetuadas pelas empresas contratadas; desequilíbrio econômico-financeiro, revelado por déficit patrimonial, com índice de liquidez corrente insignificante; contratação de empresa para prestar serviços de assessoria de imprensa com vistas à propaganda e promoção institucional da organização social; contratação de empresas pertencentes a parentes de dirigentes da Organização Social, sem a realização de processo de seleção; contrato de prestação de serviços de gestão, qualificação, treinamento e supervisão de equipe médico-profissional combinados com plantões; serviço atestado e pago pelo concessor da verba pública, sendo que o único serviço prestado foi o relativo a plantões; pagamento de despesas incompatíveis com objetos pactuados, caracterizando desvio de finalidade de recursos públicos; pagamento de ações trabalhistas referentes ao período anterior à vigência do contrato de gestão; não cumprimento de metas e/ou grande variação entre índices de cumprimento de metas, caracterizando falta de planejamento; aquisição de insumos com custos superiores aos praticados pelo governo do estado; pagamento a dirigentes e profissionais administrativos acima do teto estabelecido por lei; notas fiscais sem identificação do contrato de gestão a que se referem, não sendo possível identificar se aquelas notas se referiam à prestação de contas

<sup>50</sup> Essas informações foram extraídas do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Basile, 2020, sob orientação de Francisco Fonseca.

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

em questão; contratação de empresas sem processo de seleção de fornecedores, contrariando o regulamento de compras públicas; idêntico procedimento com pessoal, caracterizando fuga da transparência, que deve nortear todo processo seletivo; despesas impróprias referentes a serviços contratados, pela organização social, que não faziam parte do objeto, caracterizando desvio de finalidade; gastos com pessoal que ultrapassam o limite estabelecido pela Secretaria da Saúde; servidores públicos sócios das OS, o que contraria postulados legais; fiscalização das secretarias de saúde interessada e não autônoma; dirigentes das OS remunerados além do teto salarial do funcionalismo; contratos quarterizados – que são proibidos por lei – ou com favorecimento; subcontratação e entrega insatisfatória de serviços.

Como se observa, as CPIs paulistas descortinaram um mundo de irregularidades, em diversas dimensões, com a gravidade de serem atentatórias aos princípios da Administração Pública e do republicanismo ao envolverem milhões de reais e um dos direitos mais precípuos da cidadania: a saúde. Informada pelo gerencialismo neoliberal, a transferência da saúde pública para atores privados tem efetivamente privatizado o conceito de políticas “públicas” de saúde “pública”, no contexto de outras políticas, conforme apontado. As proposições das CPIs foram, resumidamente, as seguintes:

Acompanhamento, fiscalização e regulação técnica dos contratos de gestão; Controle interno das OSS e do Poder Executivo contratante; Regulação rigorosa das subcontratações das atividades meio e fim das OS; Proibição rígida de participação de servidores públicos como gestores e de nepotismo nas contratações das OSS; Obrigatoriedade de

**capítulo 8** | Saúde em disputa:

*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde*

desincompatibilização para ocupação de cargos públicos em OSs e vice-versa; Estabelecimento de critérios claros quanto ao cumprimento do orçamento, com discriminação dos itens executados, referentes ao contrato de gestão; Exigência de que a contratação de empregados e de empresas prestadoras de serviço pela OS seja realizada em conformidade com as leis trabalhistas e com o direito civil, devendo ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal; Limite de remuneração para dirigentes e empregados como forma de barrar os chamados ‘supersalários’ dos dirigentes; Clareza orçamentária: separação das remunerações dos empregados, dos terceirizados e dos dirigentes; Qualificação mais criteriosa de entidades como OS; Impedimento, por meio de regras claras, de ‘concentração de mercado’ pelas OS, para evitar que se tornem ‘oligopólios’; Sanções e regras para extinção do contrato de gestão, sub-rogação e sucessão das OS; Ampliação e refinamento dos processos de transparência na utilização de recursos públicos; Instituição de formas de ‘controle social’ no âmbito das OS; Redefinição, com vistas à maior efetividade, das instâncias de controle interno e de controle externo e da execução dos serviços pelas OS.

Esse conjunto de diagnósticos e de proposições apontam, de forma cristalina, para a descoordenação, precariedade dos mecanismos de controle e de fiscalização, concentração de poder das OS, desvios e irregularidades de distintas ordens e privatização/esvaziamento da saúde pública na RMSP, mas presente em inúmeros outros lugares. A disputa pelos recursos do SUS se dá tanto “por fora” (Emenda Constitucional 95 como transferência de recursos ao pagamento dos juros da dívida interna, entre outros mecanismos, como apontado), como “por dentro” do sistema de saúde por meio da transferência

de recursos públicos do SUS para terceiros, caso das OSS. Em paralelo há o esvaziamento do estado quanto ao planejamento, controle, métricas e prestação dos serviços.

Vejam, abaixo, como os interesses das OSS se organizam por intermédio do Instituto Brasileiro das Organizações Sociais de Saúde (IBROSS), que funciona como organização corporativa e como “aparelho privado de hegemonia” (GRAMSCI, 1999). Concretamente, tem o papel de capturar recursos públicos e drená-los para as Organizações Sociais por ele representadas. Em sua página oficial se autoapresenta da seguinte forma: “O IBROSS é a entidade nacional representativa das Organizações Sociais de Saúde (OSS) com objetivo de colaborar para o aperfeiçoamento e fortalecimento do Sistema Único de Saúde e a qualidade do atendimento oferecido à população brasileira”<sup>51</sup>. Note-se que o objetivo expresso de “aperfeiçoar e fortalecer o SUS” com vistas a “colaborar com a qualidade dos serviços de saúde” são formas retóricas que escondem a transferência bilionária de recursos públicos para agentes privados, que tenham ou não – em sua constituição original – fins lucrativos.

O IBROSS organiza os interesses corporativos das diferentes OSS, em vários âmbitos, faz *lobby* para a ampliação de sua atuação e age como “aparelho privado de hegemonia” no sentido de articular os interesses das OSS – notadamente o embate quanto à suposta maior eficiência e agilidade em prestar serviços de saúde públicos – junto às esferas governamentais; à “opinião pública”, *locus* onde disputa a hegemonia privatista; e aos seus contendores, isto é, críticos desse instrumento de execução de políticas públicas. Mais importante, procura garantir a legitimidade da participação desses atores privados na esfera pública. Dessa forma, o IBROSS é um importante ator responsável por garantir e aprofundar tanto o esvaziamento como a privatização das políticas públicas,

<sup>51</sup> <https://www.ibross.org.br/>

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

notadamente de saúde. A magnitude de sua atuação pode ser observada nos números apresentados no *site* da entidade no quesito “Quem Somos”<sup>52</sup>. Nele é possível observar que apenas 21 entidades gerenciam mais de 800 unidades de saúde, o que denota enorme concentração de poder e apropriação de recursos bilionários. Dessa forma, a defesa do SUS é nada mais que a defesa dos polpudos repasses de recursos do SUS para as OSS.

### **Considerações finais**

Procurou-se analisar, neste capítulo, as formas de disputa que envolvem o SUS no contexto dos seguintes vetores: a quarta revolução industrial, a hegemonia das ideias neoliberais e a reforma gerencial que introduziu atores privados na gestão pública, em particular as OS. Observou-se como esses fatores se articulam e como a realidade brasileira vem se transformando celeremente a partir do golpe de Estado que depôs a presidente Dilma Rousseff, uma vez que levou à consecução de contrarreformas neoliberais voltadas a atuar no conflito distributivo, o que implicou a transferência de renda dos trabalhadores para a fração rentista do capital.

Embora a reforma gerencial estivesse em processo desde meados dos anos 1990, o conjunto das contrarreformas, em associação à terceirização das políticas sociais, especialmente da saúde, tem levado o país ao ápice do esvaziamento do Estado e da terceirização/privatização das políticas “públicas” e mesmo

<sup>52</sup> Atualmente, o IBROSS reúne 21 entidades sem fins lucrativos que administram hospitais e outros serviços públicos de saúde. Juntas, gerenciam mais de 800 unidades de saúde e empregam 95 mil pessoas. As unidades contam com mais de 15 mil leitos e realizam, no período de um ano, cerca de 700 mil internações e mais de 750 mil cirurgias. Também são responsáveis por mais de 40 milhões de consultas, quase 50 milhões de exames e chegam a registrar aproximadamente 10 milhões de atendimentos de urgência e emergência. (<https://www.ibross.org.br/quem-somos/>)

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

da administração/gestão “públicas”. Afinal, não são apenas os atores que são privados, mas também seus pressupostos, ferramentas e instrumentos de gestão são igualmente advindos da administração de empresas. Em outras palavras, observa-se perene “reforma do Estado”, desde os anos 1990 – passando, portanto, por governos progressistas que, contudo, não alteraram substantivamente seu *modus operandi* –, que tem sido capaz de precarizar as relações de trabalho paralelamente ao esvaziamento e privatização do Estado.

Este capítulo procurou chamar a atenção para esses elementos que, reunidos, colocam a era dos direitos sociais em questão e, particularmente, o SUS como “direito básico do cidadão”.

## Referências

BASILE, Ivan M. **OSS – Neoliberalismo e Saúde**. TCC (Graduação em Ciências Sociais) – PUC-SP. São Paulo, 2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo** – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 3, artigo 5, Rio de Janeiro, set./nov. 2013.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Volume 1. Edição e Tradução: C. N. Coutinho (coedição), L. S. Henriques, M. A. Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IBROSS – Instituto Brasileiro das Organizações Sociais de Saúde. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.ibross.org.br/quem-somos/>. Acesso em: outubro de 2022.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEITE, Cristiane K. S.; FONSECA, F. Nadando contra a maré: impactos do Golpe Parlamentar de 2016 no campo das políticas públicas no Brasil. *In: Revista Agenda Política*. São Carlos/SP: Ufscar, 2018, p. 116-133.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. *In: PORTELLA, Eduardo; LEÃO, Emmanuel*

**capítulo 8** | Saúde em disputa:  
*o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas  
“públicas” de saúde*

Carneiro; CHACON, Vamireh. (org.). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. São Paulo: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **Hegemonia y dominación en el estado moderno**. México: Ediciones pasado y presente, 1977.

REQUERIMENTO N. 2.928 de 2017 – Formação do CPI OSS. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). **Organização Social de Saúde (OS’S)**. Último andamento: 21 março 2022. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000199498>

SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2. ed. Chapecó/SC: Argos Editora da Unochapecó, 2010.

SASSEN, Saskia. The Global City introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**. Vol. XI, Issue 2, 2005.

# **CAPÍTULO 9**

**A metrópole tecnológica  
e o civismo em São Paulo**

RAFAEL DE PAULA AGUIAR ARAUJO  
IGOR FEDICZKO SILVA

A incorporação dos algoritmos ao cotidiano tem mudado as relações sociais a cada dia e, com isso, a maneira pela qual nos relacionamos com a metrópole tem se transformado. Os conjuntos de códigos, organizados dentro de uma lógica condicional e matemática, que parametrizam dados e exibem resultados de acordo com diferentes condições, fizeram com que a metrópole se tornasse a *metrópole tecnológica*. Estamos passando por algo que Jürgen Habermas (1983) já descrevia em um texto de 1968, *Técnica e ciência como ideologia*, uma racionalização que constrói uma nova maneira de lidar com o mundo.

Essa racionalização, materializada nos algoritmos e nos dados, implica a execução de cálculos matemáticos em situações corriqueiras que envolvem as cidades. Vivemos uma intensificação do desencantamento do mundo, que nos demanda um novo olhar sobre a metrópole a fim de compreender os impactos da revolução tecnológica, seus desdobramentos para a lógica do capital e as conseqüentes transformações culturais no cotidiano.

Ações corriqueiras demonstram essas transformações em nossos hábitos. Pedir uma *pizza*, andar de carro pela metrópole guiado por um aplicativo, saber o horário de um ônibus, comprar um presente e muitas outras ações são exemplos de situações que hoje fazem mais sentido no mundo virtual do que no mundo físico.

É possível afirmar que há um processo de urbanização em consonância com o desenvolvimento da produção, do comércio e do consumo. Esse processo introduz a tecnologia no cotidiano, exercendo um impacto sobre os cidadãos. Internet *banking*, *delivery* de refeições, transporte urbano e outros serviços digitais que transformam a percepção, retirando o *flâneur* da multidão e o colocando com o olhar na tela do celular. É cada vez mais comum encontrar pessoas que não conhecem mais os caminhos que

levam a seus destinos e só sabem andar pela cidade com ajuda dos aplicativos de navegação, e também pessoas que não conhecem os restaurantes fisicamente, mas sabem pedir suas refeições pelos aplicativos de entrega. Estamos diante de uma nova relação entre o morador e a metrópole.

O rápido desenvolvimento tecnológico tem impactado todas as esferas da vida humana. A sociabilidade e a política, a produção industrial, a prestação de serviços, os deslocamentos, o consumo, o lazer, os conflitos. Paul Virilio (1993) indica o caminho de se pensar a cidade contemporânea considerando a superexposição das telas. A relação do cidadão com a cidade passou a ser mediada pela televisão, com toda a superficialidade que a superfície da tela implica. O advento da Internet, que poderia inverter o fluxo dessa relação, ampliando a apropriação do espaço público por parte dos interagentes, pelo contrário, reforçou a lógica identificada por Virilio. A metrópole não tem uma fachada como as cidades medievais, suas fronteiras estão nos acessos telemáticos, nas câmeras, nas telas; suas vivências confundem-se com as experiências virtuais, com todas as limitações que isso implica.

O crescimento exponencial das metrópoles nas últimas décadas não foi orgânico a ponto de resolver os problemas sociais decorrentes dele. As empresas de tecnologia viram um novo mercado de atuação e estabeleceram um novo contraste para a metrópole. O crescimento físico não foi capaz de acompanhar a aceleração tecnológica, evidenciando a urgência por uma reforma urbana. Não há uma estrutura completa de faixas exclusivas para os entregadores de *delivery* e bicicletas, não há redes de Internet com qualidade em lugares periféricos, não há transporte subterrâneo em toda a cidade. A falta de políticas específicas para os trabalhadores dos aplicativos de mobilidade urbana, por exemplo, mostra que, se por um lado o algoritmo e a matemática

dos aplicativos funcionam, a metrópole é falha em relação à segurança dos passageiros, o valor das corridas, os cancelamentos frequentes e eventuais acidentes. Há, portanto, problemas anteriores, oriundos de uma lógica de desenvolvimento caótico, muitas vezes sem planejamento, que convivem com a tecnologia avançada. Essa assimetria, na maioria dos casos, reforça a lógica da exclusão e amplia desigualdades.

O aumento da população não veio com a equivalente estruturação das cidades, que passou a requisitar o desenvolvimento de políticas públicas, constitutivas, regulatórias e distributivas, capazes de equacionar o desequilíbrio cada vez maior entre o homem e a cidade e, de forma cada vez mais profunda, entre os grupos sociais. Estamos falando de uma nova racionalidade, moldada através dos algoritmos, resultado daquilo que Max Weber (1991) chamou de *ação social*, demonstrando a intencionalidade dos cidadãos, respondendo a resultados de cálculos de aplicativos em telas, celulares e programas. A ação social será descrita por Weber de acordo com essa intenção, podendo ter uma finalidade clara, quando a racionalidade é aplicada com vistas a atingir um objetivo, mas também com a finalidade de responder a sentimentos e aos valores tradicionais, ainda presentes nos hábitos das pessoas. O avanço da racionalidade passou, portanto, a contaminar valores tradicionais e religiosos, fenômeno que Weber chamou de “desencantamento do mundo”, que fica cada vez mais claro em um mundo de cálculos, onde os costumes tradicionais, ancorados na moralidade religiosa ou em pensamentos mágicos, passaram a ser substituídos pelo cálculo da razão instrumental.

A novidade está na presença dos algoritmos, que sugestionam as ações dos usuários, criando uma situação híbrida que mescla a intencionalidade com a matemática. É comum, por exemplo, uma pessoa deixar de fazer um caminho de costume em função

da indicação do aplicativo de mapas; ou deixar de ir ao cinema porque o aplicativo de venda de ingressos informou que a sessão está lotada. O uso instrumental da razão tornou-se tão intenso e constitutivo nas sociedades ocidentais que se fundiu à própria forma de se ver o mundo. Esse percurso é bem examinado por Weber (1991) e por Habermas (1983) e representa um *modus operandi* muito mais amplo. Esse modo de ser, que implica as escolhas e intencionalidades dos indivíduos, com a presença dos algoritmos, ganha uma nova variável. Estamos diante de um mundo em que o caminho do restaurante que uma pessoa gosta até a sua casa é definido por programadores que não sabem nem onde fica o restaurante e nem onde fica a casa das pessoas. Não há uma correspondência evidente entre causa e consequência, o que se faz diante das telas nem sempre é sentido e percebido imediatamente. O exemplo do direcionamento de trajeto dado por um aplicativo, alterando o percurso de um cidadão pela metrópole, é pequeno se comparado à influência dos algoritmos na formação da opinião pública, na construção de valores morais e o impacto direto que essa realidade exerce no civismo.

Valores tradicionais, antes assimilados como sabedoria, foram rebaixados ao senso comum, dissentindo a supervalorização do saber técnico e científico. A racionalidade foi sendo naturalizada, misturada ao cotidiano e ao mundo do trabalho, definindo papéis sociais e estabelecendo um caminho a ser seguido pelos aplicativos. Na medida em que o capitalismo se impõe como um sistema abrangente na metrópole, os aplicativos se amalgamam à sua lógica, encontram espaços de atuação e acabam por interferir na maneira de ser e estar na metrópole.

A presença intensiva de aplicativos para o consumo *online*, bem como os serviços ofertados pelo governo eletrônico são aspectos que impactam diretamente o novo cotidiano da metrópole, através de necessidades humanas, que passaram a se

caracterizar não apenas pelo novo modo de produção e circulação de produtos e serviços, mas também por uma singular perspectiva de mundo, um modo de viver, proceder, agir e se relacionar com outros cidadãos e círculos sociais. “Motorista de aplicativo” e “entregador de aplicativo” viraram profissões. Se o advento da modernidade foi palco para o humanismo, quando o homem passou a ser o centro do universo e a medida de todas as coisas, o processo de racionalização que se acentuou com a industrialização foi capaz de substituir o homem pelo capital. Trata-se agora de avaliar em que medida a simbiose entre o homem e a máquina nos obriga a rever a forma como o cidadão se relaciona com o espaço público e com o mercado de trabalho; como seus valores vão sendo modificados e como sua prática cívica ainda pode ser vista como um exercício crítico de contestação e resistência, ou se até mesmo os espaços de atuação cívica passaram a reforçar o que Habermas chamou de “mundo do sistema” (2012).

O referido conceito de Habermas compreende todo esse processo de formação do capitalismo, com os valores e as instituições construídas pela racionalidade instrumental e técnica. Na mesma lógica, é possível incluir os algoritmos, a superexposição das telas, os *big data* e as transformações que geraram, tais como as novas profissões e nova maneira de se relacionar com a metrópole. Ocorre que o processo de racionalização do mundo do sistema se desenvolveu com a colonização do que Habermas chamou “mundo da vida” (2012). O “mundo da vida”, caracterizado por experiências e vivências, ações não racionalizadas e valores comuns, que historicamente foram capazes de dar conta da organização social, foi dando espaço cada vez maior para a racionalização e, conseqüentemente, uma nova maneira de estruturação do mundo. Conforme o processo de concentração populacional nas metrópoles e o crescimento da industrialização foram ganhando contornos, a presença da racionalidade foi se

tornando imperativa. Habermas descreve esse processo como uma *colonização*, porque são subjugados não apenas os processos funcionais que resultaram nas políticas de controle de produção, bem como de fluxos de pessoas e mercadorias, mas também pela racionalização comunicativa de elementos da cultura, tais como os valores familiares, a religiosidade, a arte e a ciência.

O avanço tecnológico deixou mais evidente a presença dessa racionalidade sistêmica na forma pela qual os cidadãos se informam, a maneira como ocupam seu tempo livre e suas práticas de lazer. Com isso, a formação da opinião pública sobre a metrópole e sobre a administração pública passou a ser contaminada pela presença algorítmica. O que antes era caracterizado por experiências concretas, por percepções e interpretações não problematizadas sobre o mundo, passa agora a afinar-se com a matemática do mundo do sistema.

A racionalidade acentuada, a presença da superexposição das telas, a colonização do “mundo da vida” e a informação em tempo real compromete o desenvolvimento da subjetividade e contribui para a construção daquilo que Sevcenko (2002) nomeou como “vácuo moral”. Cabe perguntar, portanto, em que medida o vivenciar a cidade através das telas e dos algoritmos, no limite, significa o comprometimento do civismo.

Habermas, ao usar o termo “colonização” para adjetivar todo esse processo de racionalização, evidencia a relação existente entre o desenvolvimento da técnica e a ideologia, e facilita a compreensão sobre a fragilização do civismo pela qual passamos e a mudança das relações entre o cidadão, os grupos sociais e a metrópole. A ideologia que se molda ao longo do desenvolvimento do capitalismo aponta para novos valores, que supervalorizam a produção e o consumo e a conseqüente obtenção do lucro. A função dos algoritmos, em primeira instância, é obter lucro. O amadurecimento dos meios produtivos ocorre em função do

desenvolvimento tecnológico e vemos uma forte inclinação da ciência direcionar-se para a solução de problemas relacionados às metas de crescimento econômico e de manutenção do capital. Estamos falando em garantir o maior lucro possível e evitar crises que impeçam o crescimento da economia. O cidadão, por sua vez, antes de preocupar-se com construções coletivas que resultem no cuidado da coisa pública, individualiza-se e se entrelaça ao capital. Esse aspecto é fundamental. A presença tecnológica no cotidiano dos cidadãos acelerou e intensificou o processo de individualização característico das metrópoles contemporâneas, ampliando ainda mais o abismo existente entre os indivíduos e a política.

Como em um episódio de ficção científica, o cidadão também fica algoritmizado. Escolhe sua roupa no começo do dia para conseguir *likes*; faz o caminho para o trabalho onde possa tirar fotos e obter *likes*; escolhe uma comida no almoço que lhe ajude a conquistar *likes*; e passará o dia inteiro agindo de forma a alimentar o algoritmo de suas redes. Essa prática reforça a racionalidade técnica como centro da existência, fazendo com que o ócio e o lazer existam apenas na periferia da vida. No centro da vida aplica-se a razão instrumental, a tecnologia e a ciência; nas margens da vida, ainda subsiste um espaço para o animismo, um certo misticismo e pensamento fantástico, capaz da ficção, da extasia, da fé, e mesmo assim, subjugados a aparecerem nas redes sociais para alimentar os algoritmos. Nesses extremos, ainda são aceitas as superstições e ações instintivas, mas não sem o julgamento e a classificação como infantilidade. A ideologia da racionalidade e do progresso tratou de firmar a referência a partir da qual toda a existência será classificada, parametrizada e exibida através de estatísticas e dados em tempo real, de forma a garantir que o caminho aberto pelo comércio e pela indústria na aurora da modernidade seja trilhado sem desvios. Essa arquitetura foi

tão sofisticada que deu conta de revestir as consciências a ponto de os homens confundirem as escolhas da modernidade com sua natureza.

Toda a metrópole corrobora e valida essa ética produtiva, através da naturalização dos costumes e aceitação dos resultados. Porém, se por um lado o fetiche pelo consumo, as benesses trazidas pelos algoritmos e os serviços oferecidos pela tecnologia, que tornam a vida mais simples, criaram uma unanimidade sobre a importância do sistema e as vantagens de se tomar decisões racionais, com o devido cálculo de benefícios e prejuízos; por outro lado a apologia à racionalidade gerou uma alienação perigosa, o que contribuiu para a sua caracterização como um meio de aperfeiçoamento do sistema, uma operação corretiva, que se volta ao aprimoramento dos processos produtivos e ao requinte dos recursos de existência. O resultado disso é que a racionalidade foi se esvaziando como recurso reflexivo, como instrumento de crítica, elemento fundamental para o esclarecimento político.

A aceleração das inovações tecnológicas se dá agora numa escala multiplicativa, uma autêntica reação em cadeia, de modo que em curtos intervalos de tempo o conjunto do aparato tecnológico vigente passa por saltos qualitativos em que a ampliação, a condensação e a miniaturização de seus potenciais reconfiguram completamente o universo de possibilidades e expectativas, tornando-o cada vez mais imprevisível, irresistível e incompreensível (SEVCENKO, 2004, p. 16-17).

Um exemplo desse processo acelerado de aplicação tecnológica é dado pelo poder público, que ofertou diversas maneiras de conectar os cidadãos aos serviços públicos, como a votação pelo e-título, a carteira de habilitação digital, o

comprovante de vacinação digital e diversas outras maneiras de exercer a cidadania através de *smartphones*. Esses serviços tornam a vida mais simples e desburocratizaram alguns procedimentos, que anos atrás pareciam uma *Via Crucis*, mas, ao mesmo tempo, esses serviços oferecem aos mesmos algoritmos dados em tempo real de consumo, georreferenciados e prontos para exibirem nas telas dos celulares produtos e serviços a serem consumidos, sintonizados com os desejos dos usuários, identificados por deduções algorítmicas.

Essa rotina, ainda mais explícita em grandes metrópoles, fazem da RMSP uma região onde o físico e o digital se intercalam e influenciam o comportamento da cidade. Uma reforma urbana precisa considerar a compreensão sobre a metrópole tecnológica. Sem isso, corremos o risco de produzir soluções caducas para os diferentes problemas que nos circundam. Ao pensar a ocupação dos espaços, é preciso considerar o crescente número de empresas que têm adotado o trabalho remoto. Ao considerar a precarização do trabalho de motoristas de aplicativo, é preciso pensar políticas públicas para garantir aos novos trabalhadores condições que lhes garantam os direitos adquiridos ao longo dos anos. Ao reconhecer a inflação das *fake news*, é preciso criar políticas capazes de dar condições aos cidadãos para superarem as interpretações superficiais da realidade e lhes permitirem o exercício da participação política de forma crítica e responsiva.

Entendendo os conceitos de mundo do sistema, colonização do mundo da vida e a racionalidade dos algoritmos, como podemos dar forma a uma reforma urbana que seja capaz de regulamentar normas, parametrizar relações sociais e garantir direitos? Em uma metrópole como a RMSP seria praticamente impossível pensar em uma reforma que não passasse também pelo mundo dos algoritmos e pela racionalidade técnica dos sistemas. Como então podemos pensar com as próprias ferramentas disponíveis

uma nova esfera de sociabilidade capaz de amenizar o impacto da colonização do mundo da vida?

O intenso desenvolvimento da técnica e tecnologia levou a humanidade ao ponto de incorporar sua presença em todos os elementos da vida. Na medida em que a técnica e a tecnologia se filiam ao cotidiano, os homens abandonam o espírito crítico, substituem a sabedoria vivencial por cálculos feitos por aplicativos. Mas esse processo, evidentemente, não é uma condição necessária e é justamente por isso que Habermas vai apresentar uma visão otimista sobre o progresso. A tecnologia não precisa ser causa de alienação, ela pode ser uma ferramenta crítica, capaz de ampliar e qualificar os discursos; entretanto, tudo conspira para que isso não aconteça. Basta analisar os meios de comunicação de massa e seus enquadramentos dicotômicos e superficiais para compreender como o espírito crítico está distante da população. Dessa forma, uma reforma urbana tem o desafio de transformar o cotidiano da metrópole criando condições para que a racionalidade seja aplicada à construção de uma visão crítica sobre a ocupação da esfera pública, permitindo que a ciência e a política confluem para a construção de espaços inovadores de participação social e de desenvolvimento do espírito crítico.

A ideologia da modernidade confunde-se com a ciência e com a técnica e, diferentemente de uma ideologia que povoa o mundo das ideias, os produtos e procedimentos tecnológicos estão nas ruas e nas casas, no trabalho e no lazer, nas interações sociais e na produção de conhecimento. Falar de liberdade nesse contexto é reconhecer que há uma imperiosa *sujeição maquínica*, tal como a descreveu Maurizio Lazzarato (2014), a partir de Gilles Deleuze e Felix Guattari, que se soma às múltiplas *sujeições sociais*. Se por um lado os homens são limitados por regras em diferentes instituições às quais estão sujeitos, por outro lado, habitam uma época caracterizada pelo desenvolvimento técnico-científico-

informacional. O ambiente que se forma com a presença da tecnologia em toda a parte cria as condições para um outro tipo de servidão, eficiente e sutil, capaz de cooptar os desejos e se incorporar aos hábitos.

Considerando o imbricamento entre o desejo e a tecnologia, é especialmente interessante pensar nos limites da liberdade, que nesse contexto ultrapassa o condicionamento político e econômico. Os indivíduos estão submetidos à presença tecnológica em uma rede de interdependência. Não apenas os objetos técnicos e tecnológicos circundam o cotidiano social, mas também são interpostos a toda forma de comunicação e interação, criando uma circunstância em que toda a visão de mundo e meios interpretativos da vida estão permeados pela tecnologia.

Habermas (1986), em 1968, fala de uma sociedade totalitária de base racional, caracterizada por uma racionalidade tecnológica que viabiliza uma ampla dominação. Mais à frente, Gilles Deleuze (1992) desenvolverá o conceito de sociedade de controle, chamando atenção para as formas de controle da subjetividade. Recentemente, Antoinette Rouvroy (2020) passou a difundir o termo “governamentalidade algorítmica” para referir-se à hipótese “de um governo do mundo social que se baseia no processamento algorítmico de grandes volumes de dados [big data] e não em políticas, leis e normas sociais” (ROUVROY, 2020, p. 17). Com esse termo a autora indica que a presença dessa tecnologia promove uma esfera de gestão do cotidiano que pode limitar experiências individuais, sociais e políticas, diminuindo as possibilidades de construções coletivas. Trata-se, portanto, de avaliar em que medida a atuação dos algoritmos contribui para o controle dos corpos de forma abrangente e irrestrita. Segundo Alves e Andrade,

(...) a essência das correlações e predições ensejadas no seio da governamentalidade algorítmica é de redução das

subjetividades, o que ameaça a própria base da autonomia e da liberdade humanas, pois, sem que o indivíduo perceba, seu comportamento pode estar sendo sutilmente modelado pelas operações algorítmicas (2022, p. 1.018).

A tecnologia, cada vez mais desenvolvida e abrangente, firma-se como meio de dominação da subjetividade, embora tenha todas as condições para servir de meio de libertação, se considerarmos todas as potências e acessos que ela permite. A tecnologia atua como uma forma de ampliação e, muitas vezes, de substituição das forças humanas, contribuindo diretamente para os ganhos de capital. Sendo assim, com o avanço do capitalismo, não se construiu uma relação diferente entre a técnica e a estrutura do trabalho, o que vimos foi a renovação, cada vez mais eficiente, do papel da técnica no fortalecimento do sistema, não apenas dos meios produtivos, mas da organização dos fluxos sociais e dos discursos.

Os objetos e procedimentos tecnológicos estão presentes na produção de meios facilitadores do cotidiano; na organização dos deslocamentos; na intensificação dos meios de produção; na multiplicação do universo de consumo; na inteligência de desenvolvimento de políticas públicas; no universo de lazer; no planejamento familiar; na alimentação; na educação; na medicina; nos meios de informação e de sociabilização. Com os algoritmos, todos esses processos são otimizados, ganha-se em eficácia e eficiência. A questão, portanto, está na possibilidade de se questionar a intencionalidade em algumas situações. Em que medida a ação do algoritmo exerce protagonismo nas escolhas dos indivíduos?

O reconhecimento da presença da tecnologia em todos esses aspectos da vida humana implica, portanto, a necessidade de se ter uma nova caracterização para a política. A ideia de que

vivemos um “vácuo moral” trazida por Sevcenko (2002) remete às considerações de Habermas a respeito do esvaziamento do que chamou esfera pública, que, segundo o filósofo, vinha definindo desde o início do século XX. Sevcenko, no entanto, entende que esse esvaziamento é, na verdade, fruto da mistura entre a esfera pública e a privada, quando os espaços passaram a se confundir.

O que ocorre, portanto, ao longo do século XX, por conta dos efeitos de transformação tecnológica cada vez mais intensos e acelerados, é exatamente a convergência e diluição dessas fronteiras que provocam um estreitamento da subjetividade (SEVCENKO, 2002, p. 39).

Os procedimentos e os dispositivos tecnológicos que se aplicam à vida humana modificam diretamente o jeito de se estar no mundo. A presença tecnológica alterou por completo a temporalidade humana e sua maneira de interpretar a vida. A ação dos algoritmos cria situações persuasivas e bastante sedutoras, de tal forma que os indivíduos preenchem seus tempos e ampliam as circunstâncias de distanciamento do espaço público.

As interações e vivências do mundo da vida, agora, passam a contar com a presença totalitária da tecnologia. Essa presença é tão imperativa e sedutora, que deixa de ser uma escolha para os cidadãos. Aqueles que não se locomovem com as máquinas, chegam atrasados. Os que não se informam por meios eletrônicos estarão desatualizados. Os que insistem em meios manuais de produção, não cumprirão suas metas. Os que prescindem da tecnologia para o cuidado de sua saúde, viverão menos.

Ora, se a tecnologia está por toda a parte, é certo que ela ocupará um papel fundamental no processo de formação da opinião pública, matéria-prima da democracia. É certo, também, que a própria política institucional será modificada pela presença

de *softwares* e banco de dados inteligentes, capazes de captar os fluxos da sociedade e otimizá-los. A propaganda eleitoral, por sua vez, será totalmente nova, diante das redes rizomáticas de comunicação e do fenômeno das *fake news*. O profissional de *marketing*, com o dever de vender serviços, mercadorias ou candidatos, poderá prever comportamentos a partir do uso das redes e da aplicação de inteligência algorítmica; a política, de forma cada vez mais sofisticada, deverá assumir a possibilidade de intervir no comportamento a partir da indução da opinião e será cada vez mais difícil identificar intencionalidades humanas e o protagonismo das máquinas. Essa circunstância traz novos desafios éticos, que nos obriga a encarar a simbiose do homem e da máquina, e a dificuldade de responsabilização diante do embaraço de discernir aquilo que é fruto da vontade humana e aquilo que é consequência imprevisível e inevitável da atuação dos algoritmos.

De fato, o “vácuo moral” ao qual se refere Sevcenko (2002) é mais uma transformação do que uma ausência. Segundo o autor,

(...) não é necessariamente uma ausência de valores, é uma substituição dos valores com os quais historicamente a nossa civilização se sentia representada, por valores postos por uma nova ordem tecnológica, sobre os quais ainda não houve um processo crítico-reflexivo, a fim de que se possa compreender a escala das consequências que seu impacto terá, tanto no sentido das transformações futuras quanto no das heranças mal resolvidas do passado (SEVCENKO, 2002, p. 42).

Quando encaramos essa realidade a partir da expectativa da ação política, entendemos o tamanho do problema. Não se trata de negar as benesses tecnológicas e deixar de prospectar uma vida com facilidades e soluções para problemas que já

identificamos. Trata-se justamente de olhar para o presente com o espírito crítico, a ponto de sermos capazes de reconhecer e avaliar o significado de termos nossa intencionalidade humana fundida aos cálculos dos algoritmos.

O desenvolvimento da tecnologia instaura-se, sobretudo, a partir de uma escolha. É nesse sentido que Gérard Lebrun (1996), ao tratar a *tecnofobia*, nos chama a atenção para a importância de uma atitude ética como meio de frear as desmedidas da presença tecnológica no planeta. A partir do clássico de Hans Jonas, *O Princípio de Responsabilidade* (2006), Lebrun nos alerta para a necessidade de um novo comportamento, que esteja totalmente cooptado pela lógica do sistema. O que a história nos mostra é que a decisão por um procedimento ou objeto tecnológico passou a ser pautado pelos benefícios do presente, ignorando as consequências para o futuro, o que gera novos problemas que só podem ser solucionados com mais tecnologia. Enquanto se instala um círculo vicioso entre soluções tecnológicas e o surgimento de novos problemas a serem equacionados, os danos para o planeta e para a humanidade crescem em progressão geométrica. Esse ciclo, segundo Jonas, somente pode ser freado com uma postura ética.

Se a decisão pelo desenvolvimento tecnológico estiver pautada pelo capital, não haverá futuro sustentável para a vida na Terra. Na mesma medida, se nossas ações são conduzidas pela persuasão dos algoritmos, nos faltará recursos para adotar uma postura crítica diante desse processo. O mundo virtual e seu hibridismo com o mundo concreto reforçam o individualismo, porque preenchem os espaços de contestação e de ocupação da esfera pública. O cuidado com a metrópole já há muito foi terceirizado. A coisa pública já não interessa ao público.

Sevcenko recupera a referência da cidade política antiga para ponderar os prejuízos do vácuo em que nos metemos. Segundo ele,

(...) todo efeito integrador da cidade no seu momento de origem, na cidade-estado grega, por exemplo, estava na participação direta e no sentido de que um ser humano só seria completo se fosse parte integrante e ativa da comunidade da qual ele era um componente. Essa é a maneira pela qual a cidade se torna um núcleo potencializador de criatividade, de transformações e de integração cultural. A política pela atuação e pelo agenciamento direto, que os gregos chamavam de *phrónesis*, desapareceu, foi soterrada, provocando o vácuo moral de que falamos (2002, p. 45).

Na medida em que a transformação da natureza pela intervenção humana impacta diretamente a vida humana, as consequências tecnológicas vão, gradativamente, pelo hábito e pela falta de consciência, tornando-se cada vez mais intensas e irreversíveis. Com a presença dos algoritmos, o impacto já não está circunscrito aos danos à natureza e ao corpo natural do homem. O impacto está presente na subjetividade, na maneira rasteira e veloz de se enxergar o mundo. Já não há mais tempo para a reflexão e o pensamento, tamanha a velocidade de tudo. O atropelo dos mercados e da concorrência não deixa espaço para os estudos de impactos, para a avaliação das consequências que uma atitude do presente exercerá nas gerações futuras.

A fragilização do civismo, muito marcada em uma metrópole como São Paulo, caracterizada pelo individualismo, é uma consequência direta da nossa incapacidade de resistir à governamentalidade algorítmica. Nomear a ausência de valores cívicos como “vácuo moral” é apenas uma forma de dar materialidade ao processo de afastamento dos cidadãos da coisa pública. Ter nossa subjetividade livre do contraditório e em sintonia com os desejos do mercado nos deixa em uma sinuca. Sem a postura crítica, não poderá haver mudança nessa lógica que

suprime a imprevisibilidade, as dúvidas e as hesitações humanas. Os cidadãos passam a ser impedidos “de buscar e encontrar, na relação de si para consigo, uma forma de resistência ao poder, de maneira a desvencilhar-se da teia da governamentalidade” (ALVES; ANDRADE, 2022, p. 1.019).

Talvez seja possível vislumbrar uma reforma urbana na RMSP que não perca de vista a importância da imprevisibilidade e da pluralidade. Reconhecer a multiplicidade de desejos e projetos que tecem a teia urbana da metrópole poderia ser o passo inicial para uma transformação significativa. Não há como recuar no avanço tecnológico, especialmente em uma cidade como São Paulo, que depende dessas soluções para se manter. A questão, portanto, é o uso que se faz da tecnologia. O *princípio de responsabilidade* poderia ser um norte para que possamos construir valores cívicos capazes de preencher o vácuo em que estamos. Valores como o reconhecimento da alteridade e da multiplicidade de perspectivas, poderiam nos conduzir a novos hábitos, que nos permitam usar a tecnologia a nosso favor e transformar a presença dos algoritmos em um aliado.

## Referências

ALVES, Marco Antonio Souza; ANDRADE, Otávio Morato de. (2022). Autonomia individual em risco? Governamentalidade algorítmica e a constituição do sujeito. In: **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 1.007-1.023.

DELEUZE, Gilles. (1992). **Conversações**. São Paulo: Ed. 34.

HABERMAS, Jürgen. (2012). **Teoria do agir comunicativo – racionalidade da ação e racionalização social**, vol. 1 e 2. São Paulo: Martins Fontes.

HABERMAS, Jürgen. (1983). Técnica e ciência como “ideologia”. In: **Textos escolhidos**. BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W.; HABERMAS, Jürgen. São Paulo: Abril Cultural, p. 313-343.

JONAS, Hans. (2006). **O Princípio Responsabilidade: ensaios de uma ética para a civilização tecnológica**. Rio de Janeiro: Contraponto; Ed. PUC-Rio.

LAZZARATO, Maurizio. (2014). **Signos, máquinas, subjetividades**. São Paulo: Edições Sesc, N-1 edições.

LEBRUN, Gérard. (1996). “Sobre a tecnofobia”. *In*: NOVAES, A. (org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras; Brasília: Ministério da Cultura; Rio de Janeiro: Funarte.

ROUVROY, A. (2020). Entrevista com Antoinette Rouvroy: governamentalidade algorítmica e a morte da política. **Revista de Filosofia moderna e contemporânea**. Brasília, v. 8, n. 3, p. 15-28. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/fmc/article/view/36223>. Acesso em: 22 agosto 2022.

SEVCENKO, Nicolau (2002). “O desafio das tecnologias à cultura democrática”. *In*: PALLAMIN, Vera M. (org.); LUDEMANN, Marina (coord.). **Cidade e cultura: esfera pública e transformação urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, p. 37-47.

SEVCENKO, Nicolau. (2004). **A corrida para o século XXI no loop da montanha-russa**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 15-17.

VIRILIO, Paul. (1993). **O espaço crítico**. Rio de Janeiro: Ed. 34.

WEBER, Max. (1991). **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 10**

**A emergência dos mandatos  
coletivos nas eleições 2020  
no contexto da crise de  
representatividade**

ROSEMARY SEGURADO

VERA CHAIA

DESIRÈE LUÍSE LOPES CONCEIÇÃO

PEDRO MALINA

Os processos eleitorais são objeto central nos estudos e reflexões na literatura da ciência política, tendo em vista que expressam um dos momentos fundamentais da dinâmica democrática. Esses processos são importantes para o estabelecimento dos princípios representativos que servem de base para a legitimação dos regimes, da manutenção ou mudanças das estruturas institucionais, e então estabelecimento de vínculos entre os cidadãos e os representantes nas sociedades democráticas.

Apesar da importância dos processos eleitorais, é consenso na comunidade de pesquisadores que eleições são mecanismos insuficientes para garantir a representatividade de governantes e a ampliação da cidadania por parte dos eleitores. No Brasil, ocorreria o que Moisés e Meneguello (2013) enfatizaram como desconfiança institucional, em que seus “sintomas envolveriam o cinismo, a alienação e os sentimentos de indiferença dos cidadãos diante da política e, especialmente, a sua descrença de que as instituições públicas asseguram de fato os seus direitos” (p. 6).

Outro aspecto fundamental para compreender a insuficiência dos processos eleitorais é a ingerência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a falta de transparência no financiamento de candidatos, produzindo impactos na composição dos parlamentos, e conseqüentemente, na dinâmica democrática.

Contudo, ainda podemos dizer que as eleições possuem um papel importante na dinâmica democrática contemporânea. Przeworski (2021) nos oferece uma reflexão importante quando se acentuam os aspectos relacionados à crise democrática, principalmente a insatisfação de cidadãos em diversos países com relação aos resultados eleitorais. O autor retorna à perspectiva churchuliana ao reiterar que apesar de diversas eleições não ocorrerem de forma justa, ainda são importantes mecanismos da ordem democrática.

Considerando a centralidade desse debate na teoria política, é necessário incorporar nas análises o aparecimento de novos atores políticos e novas estratégias, práticas políticas para dinamizar as sociedades democráticas. Nesse sentido, analisaremos a emergência de novo arranjo político-eleitoral denominado mandato coletivo, fenômeno surgido nas eleições municipais de 2016 em Alto Paraíso, Goiás, que busca levar para os parlamentos mais que um candidato, incluindo o coletivo que impulsionou a campanha, criando a figura de coparlamentares.

Em 2020, verificamos o crescimento das candidaturas desse tipo nas eleições municipais. Passaram de 13 em 2016 para 257 em 2020, sendo que dessas candidaturas 26 foram eleitas e começaram sua atuação legislativa nas Câmaras Municipais em março de 2021. O aspecto singular da iniciativa é o fato de a candidatura não estar centrada em uma única personalidade política, mas necessariamente em uma coletividade que se apresenta aos eleitores como uma opção de representação. Significa dizer que a proposta é deslocar a característica personalista dos processos eleitorais para a coletivização da campanha e, nos casos em que foram eleitas, de realizar um mandato coletivo.

É importante destacar que essa iniciativa pode ser analisada como nova forma de enfrentamento à crise da representação política parlamentar, evidentemente não como solução aos inúmeros desafios da dinâmica democrática, mas como possibilidade à insuficiência da representação política. Chama a atenção que mesmo com o amplo diagnóstico de crise dos partidos e das lideranças políticas, ainda existem poucas experiências voltadas para o questionamento dos protocolos existentes nos parlamentos, mesmo quando buscamos exemplos em outros países.

É nesse sentido que esta pesquisa tem o objetivo principal de analisar a concepção de representação política nos mandatos coletivos eleitos em 2020. Trata-se da continuidade de agenda de

pesquisa iniciada em 2018 com a análise da eleição da Bancada Ativista para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>53</sup>.

A presente pesquisa, em andamento, realizou em 2021 parte do levantamento de informações sobre as candidaturas coletivas que se apresentaram nas eleições municipais de 2020 em todo o país. Dessas candidaturas foram realizadas 20 entrevistas em profundidade com os mandatos eleitos, que serão analisados nesta proposta de investigação. A opção pelo âmbito qualitativo da presente pesquisa se adequa a este estudo por apresentar as formulações que compõem os mandatos coletivos e percepções de seus membros eleitos, já que se trata de uma nova prática política.

O fenômeno dos mandatos coletivos vem incorporando nos parlamentos novos atores políticos cujas pautas partem da experiência em movimentos nos diversos espaços sociais e materializam relações a partir de uma perspectiva multidimensional para a implantação ou melhoria de serviços públicos relacionados ao direito à cidade.

### **Representação política na ordem democrática**

O debate em torno da representação política é fundamental para a consolidação e ampliação das democracias contemporâneas. A crise da representação faz parte de agenda importante tanto na área acadêmica quanto nos meios políticos, tendo em vista os questionamentos e ataques às instituições democráticas em vários países.

Nas últimas décadas, a crise da democracia representativa ganhou novas variáveis e perspectivas teóricas e analíticas,

---

<sup>53</sup> Collectivizing political mandates: A discursive approach to the Brazilian Bancada Ativista's campaign in the 2018 elections. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0263395721990276>. Acesso em: 1º agosto 2022.

conforme é possível verificar na vasta literatura (PZWORSKI, 2020; RUNCIMAN, 2018; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; CASTELLS, 2018; NORRIS, 2017; PHARR; PUTNAM, 2020), demonstrando a preocupação de um conjunto de autores em refletir sobre o fenômeno. E a partir desses diagnósticos e análises, apresentar um conjunto de diretrizes que possam ser materializadas em reformas políticas que sejam capazes de enfrentar os desafios de ampliação e consolidação democrática.

Desde o final do século XX, mas principalmente a partir do XXI, verifica-se um conjunto de transformações importantes nas democracias representativas. Alguns aspectos são centrais para compreender tanto da teoria política quanto dos grupos e partidos políticos, quais são os aspectos basilares dessas transformações e as decorrências desse processo de mudanças, ainda em curso. O aumento das desigualdades sociais e a incapacidade das instituições democráticas no atendimento das demandas sociais e na manutenção do Estado de Bem-Estar Social têm se mostrado no aumento crescente da pobreza e das precárias condições de vida de parte expressiva da população global.

O aumento de demandas e a diversificação de grupos da sociedade civil decorrentes dos processos de fragmentação dos grupos sociais são observadas por diversos autores que se debruçam sobre o tema (BANG; JENSEN; NEDERGAARD, 2015). Associado a esse processo temos a revolução tecnológica e informacional, mais recentemente, o fenômeno desinformacional. Nesse contexto, destaca-se também a presença cada vez mais ampla das redes digitais, com papel expressivo na articulação do debate público sobre questões relacionadas ao âmbito da política (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018; CASTELLS, 2018).

Nessa perspectiva, a presença dos mandatos coletivos contribui para o debate sobre a necessidade de se pensar a

representação política que vem se tornando cada vez mais personalista, considerando que o modelo de representativo se concentra fortemente em certas lideranças que possuem maior capacidade de persuasão ante os eleitores, ofuscando as agremiações partidárias e enfatizando ainda mais o que Manin (1995) denomina como democracia de público.

Múltiplos fatores são responsáveis pela crise do sistema representativo. Entre eles destacam-se o declínio do comparecimento eleitoral, cada vez menor nos países em que não existe a obrigatoriedade do voto, mas também naqueles em que o comparecimento ao pleito ainda é obrigatório, como, por exemplo, no Brasil. Esse aspecto é relevante se considerarmos os impactos na legitimidade de governantes e representantes. Quanto menor o comparecimento nos pleitos, maior é a falta de representatividade dos eleitos.

Uma das referências fundamentais para refletirmos sobre o tema é o trabalho de Hannah Pitkin (1967), que em 1960 produziu obra apontando questões centrais até o tempo presente. A conceituação do termo representação era vista pela autora como ponto de partida do debate, considerando a diversidade de significados que o ato de representar adquire, dependendo da perspectiva a ser adotada. Pitkin recupera os significados do termo representante na literatura da filosofia política, demonstrando que aparece desde o século XVII em autores importantes e apresentando as diversas concepções. Verificamos que na teoria política o termo ganhava outras elaborações no século XVIII, mas com o evento do sufrágio universal no século XIX, as lutas políticas sobre a proporcionalidade, o papel dos partidos políticos e as relações entre as funções legislativas e executivas, o debate adquiria outros contornos, destacando a relação entre a representação e a democracia.

Pitkin desenvolveu uma tipologia para ampliar o debate da representação política para além da visão ortodoxa, propondo quatro concepções: formalista, simbólica, descritiva e substantiva. A concepção formalista incorpora a representação por autorização prévia quando o representante recebeu de outros a delegação para representá-los, ao mesmo tempo que também incorpora os pressupostos da *accountability* ou responsividade que deve fazer parte da ação do representante. A representação descritiva pode ser pensada como um tipo de reflexo, ou seja, o representante deve ser expressão dos representados. A representação simbólica é aquela na qual o representante gera uma crença no símbolo, buscando a satisfação e identificação dos representados. Por fim, a representação substantiva pode ser entendida como aquela em que os representantes devem ter um certo grau de liberdade para agir, desde que não estejam constantemente em contradição com os representados.

Em outra perspectiva, para Urbinati (2020) a representação está diretamente relacionada à prática democrática; portanto, democracia e governo representativo se influenciam direta e mutuamente. A autora reconhece a existência de várias teorias de representação e que elas se diferenciam dependendo da relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, considerando que nessa relação é importante observar a ideologia e os partidos políticos. A autora distingue três tipos de teoria da representação: jurídica, institucional e política, sendo as duas primeiras mais limitadas e optando pela ênfase na representação política.

As eleições deveriam ser momento em que os eleitores pudessem mudar de governantes de forma pacífica e abrir caminho para uma vida política mais intensa, capaz de promover uma agenda de políticas públicas. Mesmo que as eleições sejam consideradas insuficientes, elas devem ser entendidas como elementos fundamentais da ordem democrática. Nesse sentido,

a representação está para além de um contrato firmado por meio de eleições.

Em síntese, a visão da teoria de representação democrática da autora rejeita uma concepção de sociedade como agregado de indivíduos isolados que votam livremente, defendendo que a sociedade democrática é complexa e possui muitos significados, interpretações, crenças e opiniões sobre os interesses dos cidadãos. Nesse sentido, o voto não é pensado como expressão de preferência individual, mas a articulação de opiniões oriundas da complexidade social. Os partidos políticos nesse modelo analítico possuem um papel fundamental. E aqui a autora retoma Bobbio (1998), que parte do princípio que a democracia não é consenso, mas uma forma de resolução de conflitos sem derramamento de sangue. Para Urbinati (2020), cabe ao partido o papel de integrar a multidão, buscando a unificação de ideias e interesses.

Considerando que os partidos políticos são instituições essenciais da democracia representativa, é importante refletirmos sobre o esvaziamento da participação nas instâncias partidárias, mas também a falta de dinamismo na ação partidária, demonstrando uma certa impotência com relação às agremiações. Embora não tenha papel importante apenas nas eleições, os partidos políticos também vivenciam transformações importantes no contexto de mudanças políticas, sociais e econômicas (MENEGUELLO, 1989; KECK, 1991; AMARAL, 2013).

Em meio à dificuldade crescente no sentido de representar opiniões, interesses e as novas identidades que emergem nas sociedades atuais, e que não estão organizadas no interior dos partidos, verifica-se um conjunto de transformações nas agremiações que expressam a dificuldade de ampliar o diálogo com a diversidade de atores sociais emergentes das novas dinâmicas sociais (PRZEWORSKI, 2021; MIGUEL, 2014; LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006) e diminuição da

filiação em partidos políticos (MANIN, 1995; PHARR; PUTNAM; DALTON, 2000).

## **Candidaturas e mandatos coletivos**

Diante da crise da democracia representativa e o crescente descontentamento dos cidadãos com seus representantes, surgem as candidaturas e os mandatos coletivos no Brasil com o propósito de contribuir para requalificar a democracia representativa brasileira. Trata-se de uma experiência política recente que busca desafiar a personalização, característica da representação democrática, cujo sistema eleitoral é centrado em personalidades individuais.

As candidaturas coletivas partem de um modelo em que se busca diminuir a dinâmica da individualização na política expressa na figura de uma única pessoa que concentra em sua imagem as atividades de campanha, por ser legalmente a(o) candidata(o). É sabido que por trás de um candidato existe uma rede de pessoas que atuam para tornar aquela candidatura viável, com chances reais de se eleger. A partir dessa realidade surgiu a ideia de tornar esse coletivo público, dando origem ao termo candidatura coletiva.

As candidaturas coletivas são compostas por um grupo de pessoas que se reúnem para se apresentarem em eleições como coparlamentares [covereadoras(os)]; [codeputadas(os)], a fim de disputarem uma vaga no parlamento municipal, estadual ou federal. Ao se lançarem como coparlamentares, buscam diminuir o personalismo característico da democracia representativa, atuando de forma a enfatizar a ação política coletivizada, tendo em vista que a chapa não está centrada em uma única personalidade política, como veremos a seguir a partir das percepções das entrevistadas eleitas. Nesse sentido, a candidatura coletiva é

considerada a etapa anterior ao mandato coletivo. Ou seja, desde a formação da chapa à escolha do nome que irá representar o grupo há um processo coletivo de deliberação.

As candidaturas e mandatos coletivos buscam: i) a apresentação de uma chapa em disputa durante os processos eleitorais e, também ii) durante o mandato, expondo os desafios de atuação nos parlamentos, considerando a ausência de regulamentação desse tipo de arranjo político-partidário, iii) buscam debater e deliberar no grupo de coparlamentares as decisões do mandato, entendendo que a atividade legislativa deve ser realizada como espaço de compartilhamento de poder; iv) também é fundamental compreendermos a atuação parlamentar das mandatas e mandatos coletivos como iniciativa para a diminuição da distância entre representantes e representados; v) inserção de pautas que expressam um conjunto de reivindicações relacionadas ao direito à cidade.

Segundo a Frente Nacional de Mandatas e Mandatos Coletivos, mesmo que uma pessoa assuma a função de representante legislativo, a iniciativa busca ampliar as formas de decisão sobre as ações do mandato, compartilhando com coparlamentares (covereadores, covereadoras, codeputadas e codeputados) uma forma de corresponsabilidade desde a campanha eleitoral até a ação no Parlamento. Atualmente existem três projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados visando regulamentar essa prática política.

A primeira experiência de representação coletiva bem-sucedida ocorreu na cidade de Alto Paraíso, em Goiás, na eleição para vereança em 2016, chapa reeleita em 2020. Essa iniciativa pioneira é importante, considerando que a partir dela se impulsionaram outras candidaturas, algumas com êxito eleitoral, como a da Bancada Ativista, eleita com votação expressiva em 2018 para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (RONDEROS; CHICARINO; SEGURADO, 2018).

Considerando as eleições municipais de 2020, das 26 candidaturas eleitas, duas já não funcionam por processos de discordância entre os integrantes dessas chapas. Esse aspecto é relevante, pois não se trata de transformar essa nova experiência política em solução para os problemas da democracia representativa, mas de compreendê-la como uma pedagogia política que busca romper com o personalismo, ampliar as bases decisórias de mandatos por meio de coparticipação nas discussões e deliberações, além de ampliar a interlocução entre representantes e representados.

É importante destacar que os mandatos coletivos são experimentos político-legislativo brasileiros e mesmo que existam experiências semelhantes em outros países é necessário frisar que partem de pressupostos organizativos diferentes.

No Brasil, os coletivos de ação política e movimentos sociais surgidos a partir das Jornadas de Junho se articularam na dinâmica do ciclo de protestos globais e se caracterizaram por criticarem as lideranças e os partidos políticos, em específico, e em geral as instituições democráticas. Soma-se a esse descontentamento a insatisfação por parte da população em relação aos representantes frequentemente envolvidos em escândalos de corrupção. Essa plêiade de indignações perpassa uma problematização mais ampla, em relação à própria democracia representativa, vista por esses grupos como incapaz de atender às reivindicações dos movimentos sociais e ampliar as formas de participação política.

### **Ascensão do novo modelo político**

Em diálogo com o contexto explicitado, apresentamos as formulações que compõem os mandatos coletivos eleitos em 2020 a partir das percepções de seus entrevistados para esta pesquisa, primeiro discutindo a ascensão dessa nova proposta política, para depois nos depararmos com o debate do personalismo.

O fenômeno do aumento das candidaturas coletivas deverá continuar em uma tendência de crescimento na percepção dos mandatos coletivos eleitos entrevistados: “[...] a gente vê as pessoas, muita gente nos procurando, pra querer saber como foi, como que é construir, porque a pessoa tem interesse de, nas eleições do ano que vem [2022], fazerem isso” (Natália, da Silvia da Bancada Feminista).

Os entrevistados apontam a questão jurídica como um empecilho para a continuidade desse desenvolvimento, mas pontuam que apesar disso o crescimento deverá continuar nos próximos pleitos por duas razões principais. Estaria ocorrendo: a) o fortalecimento das chamadas minorias a partir dessas candidaturas e mandatos; b) uma identificação/apoio popular a esse tipo de iniciativa, o que poderia ser visto como aposta na ampliação da representação política por meio dessa nova modalidade. Sobre o segundo ponto, temos as seguintes afirmações:

Então, o que a gente fala muito é: não tá na lei, mas o povo legitimou, então, o povo está se sentindo representado (Natália, da Silvia da Bancada Feminista).

Cada dia estou mais convicta, de que as candidaturas coletivas, independente de se aprovadas ou não, implementadas ou não, é o que vai dar resultado. E, na realidade não existe uma plataforma definida de como deve ser isso. Isso vai ser construído à medida em que for acontecendo, as candidaturas. Mas nós entendemos que as candidaturas coletivas é o que de fato vai atender às necessidades do povo mais necessitado: é o morador de rua, é o trabalhador, é o funcionário da saúde, é o funcionário da educação... É o que vai conseguir dar um pouco mais de dignidade e qualidade de vida pros mais necessitados (Silvia Diogo, da Coletivo Popular Judeti Zilli).

A proposta das candidaturas coletivas é horizontalizar a política, né. A participação popular de fato [...]. Porque nós estamos incluindo na política quem estava excluído. Estamos abrindo caminho e de uma forma diferente. Não é um personalismo mais. É coletividade. É representatividade (Luciana, da Bruna – Coletivo ‘As Gurias’).

Portanto, as entrevistadas também chegam a fazer a relação do aumento das candidaturas coletivas com o desgaste da política tradicional que já não estaria mais “agradando a todos”, em seus termos. Nesse sentido, ressaltam o cuidado tomado para a composição das candidaturas tendo como foco abarcar uma pluralidade de pessoas e atuações, como ressaltado por Josi, da Josi Mais Coletivo:

Uma outra questão é que o mandato coletivo é plural, nós tomamos esse cuidado. Nós temos duas mulheres, uma delas negra, a Ana. Eu não tenho como dizer que sou negra, embora tenha dentro da minha família, mas sou professora, sou uma classe atacada, negligenciada. O João pode se dizer que tá numa situação de privilégio, é advogado, mas o Guilherme é engenheiro agrônomo que sempre lutou contra o ‘agro é pop, é bom, é tudo’ (Josi, da Josi Mais Coletivo).

Já em relação à primeira principal razão, na percepção dos mandatos coletivos, sobre o crescimento das candidaturas coletivas – o do fortalecimento das minorias –, enxergam as candidaturas como uma possibilidade de ampliar a ocupação da política institucional por indivíduos historicamente excluídos de direitos. Destacamos as seguintes falas:

[...]tem uma pesquisa muito boa, que fala como as candidaturas coletivas se fortalecem a partir de mais mulheres na política,

mais negros e negras, e mais diversidade. Então, você vai ter inúmeras pessoas LGBTs nas candidaturas coletivas, a maior parte são mulheres, e a maior parte são negros e negras. Então eu acho que nós, né, enquanto ditas minorias, mas que não são minoria, nós somos maioria, mas minorias no acesso aos direitos, e entendemos que a nossa estratégia de ocupar o poder tem a ver com isso. A nossa estratégia de ocupar o poder é a partir do que a gente já faz nos movimentos sociais, que é ocupar na coletividade. Então, acho que... O avanço dos mandatos coletivos tem a ver com isso (Lara, da Laina Pretas por Salvador).

As candidaturas coletivas têm tudo pra ascender e pra dar certo, porque na minha percepção tudo o que é coletivo, é mais difícil, mas dá mais certo, porque você tem como chegar nos lugares em que sozinha tu não chega. [...] são pessoas distintas, de vários lugares, muitas são compostas por homens e mulheres, por pessoas brancas e pessoas pretas, e acho que é isso, quando uma pessoa branca se coloca à disposição para estar junto com uma pessoa preta num ambiente que a gente sabe que não é fácil, é porque ela tá mostrando que tá na luta junto com a gente e que ela quer ser nosso escudo (Andrielli, da Coletivo Teremos Vez)

Olha, eu avalio as candidaturas coletivas como muito positivas pra questão da representatividade, [...] e de dar uma cara diferente para as caras que a gente tá acostumada nos parlamentos brasileiros. [...] eu acho que as candidaturas nasceram também nessa necessidade, nessa crise de representatividade na política, mas eu vejo que a gente precisava batalhar bastante pra que as legislações saíssem logo (Elisa, da Elisa Representa Taubaté).

Ainda, as entrevistadas percebem o modelo de candidaturas coletivas como algo estratégico para o espectro político da esquerda, no sentido de potencializarem a chance de serem eleitos, como comenta Josi, da Josi Mais Coletivo: “[sobre] o aumento, eu acho que a esquerda precisou encontrar uma saída para ela poder se viabilizar”.

Dentro dessa análise, citam superar a falta de dinheiro de candidatos à esquerda para se elegerem ao reunirem mais pessoas em torno de uma candidatura. Portanto, seria uma forma de “conseguirem driblar esse sistema financeiro, patriarcal, esse sistema muito focado na figura de uma pessoa, e de um sistema eleitoral que, se você não tem dinheiro não consegue se eleger” (Jhonatan, da Coletivo Nós). Pontuamos também a seguinte afirmação:

O aumento tem favorecido candidaturas de esquerda... Tem que tomar cuidado pra direita não dominar isso. Eles começaram a olhar a possibilidade da participação, mais gente num mandato. Dos que eu acompanho, vi muito assim: 5 professoras pela educação. Já nós somos bem plurais, nós 5 (Roberta, da Roberta do Enfrente).

Uma outra questão observada pelas entrevistadas é que um número maior de pessoas em torno de um mandato seria benéfico tanto para dividir tarefas quando eleitos, quanto para as disputas políticas no Parlamento, mas também em momento de pré-campanha e campanha, pois se trataria de mais pessoas trabalhando pela eleição e “isso dá mais viabilidade e maior condição de sucesso”, de acordo com Delmar, da Coletivo Nós. As seguintes afirmações reforçam essa questão:

[...] nossa chapa que angariou muitos votos, nós não teríamos entrado, porque é uma forma de você somar forças já na

campanha eleitoral. Se alguém falar o contrário não tá sendo verdadeiro com você [...] Mas esse é o primeiro detalhe, o segundo é que você ganha força também no mandato, como eu falei, nós sofremos pressão, mas acredito que se eu fosse sozinha sofreria muito mais (Josi, da Josi Mais Coletivo).

Então eu acho que os mandatos coletivos tem essa força, de dizer: ‘a gente pode porque a gente tá junto’. Sozinho talvez nem conseguisse, mas a gente estando junto, a gente pode (Louise, da Adriana do Nossa Cara).

Assim, candidaturas apenas com a finalidade única de ganhar uma eleição ou formadas por oportunismo estariam em contraposição às candidaturas coletivas que tendem a se reunir em torno de um propósito:

É que a gente já tinha um vínculo afetivo mesmo. Quando a gente fala vínculo afetivo não é que todo mundo tem que ser amiguinho, dar a mão e ficar se amando. É assim: tem problema pra resolver, vamos ter liberdade pra resolver. Essa coisa de ter liberdade pra falar o que sente, mesmo que seja difícil. E o crescimento também é muito legal, é uma ideia bacana e muita gente quer fazer, mas se não tiver essa facilidade de dialogar, não sustenta (Deise, da Juliana da ATIVOZ).

Também podemos destacar uma crítica específica realizada por um mandato coletivo em relação ao partido ao qual está filiada não compreender essa nova experiência como um diferencial:

Porque a gente ouve muito que os mandatos do PT sempre foram coletivos, sempre ouve isso, e isso eu ouvi muito

quando a gente trouxe a ideia: ‘mas os mandatos do PT sempre são coletivos’. São coletivos, mas não são deliberados coletivamente. São duas coisas muito diferentes (Daniela H., da Márcia Coletiva de Mulheres).

Por fim, cabe observar que parte dos entrevistados da pesquisa pontuam as diferenças nos modelos de mandatos coletivos existentes. Enfatizam que não há um formato único sobre essa construção e que o desenvolvimento desse modelo está ocorrendo na prática, à medida que são eleitos:

[...] a gente viu que as experiências são diferentes, cada um com seu sucesso. Uma que foi inspiradora pra muita gente foi a Gabinetona em BH, que juntou 3 eleitos e fez um gabinete só. Independente do formato, ter mais pessoas pensando o mandato enriquece demais e tem a possibilidade de ampliar o voto também (Roberta, da Roberta do Enfrente).

### **Personalismo político**

Em relação ao eixo personalismo, a percepção principal das entrevistadas é a de que os mandatos coletivos enfraquecem a tendência eleitoral da personificação de um mandato em apenas um indivíduo político e, por outro lado, fortalecem tanto as pautas e a plataforma política colocadas pelas candidaturas coletivas e mandatos coletivas quanto a elaboração em conjunto do trabalho realizado pelo mandato eleito no Parlamento. Dessa forma, a partir do formato descentralizado das candidaturas coletivas o projeto político em si colocado por elas ganharia mais espaço na comparação com um mandato centrado em apenas uma figura política:

[...] vereador do Democrata, né, que agora é União Brasil. Ele se inscreve e fala assim: 'Eu vou chamar meus sete mil eleitores pra vir aqui ocupar a Câmara, porque o meu mandato também é coletivo'. E aí, a figura tá exatamente nisso, né, quem é a figura que aparece? Porque é isso, a gente foi muito, muito, franca com as pessoas que votaram na gente. Então todo o material da gente vai ter: 'Votando em Laina você tá votando nas três'. [...] Por que? Porque a estrutura de pensar mandato coletivo é isso. É você não prender numa figura pública só, porque isso tem a ver com personalismo. É uma sociedade egocêntrica, falocêntrica, né, de pensar que uma figura só dá conta (Lara, da Laina Pretas por Salvador).

Em relação a essa questão do personalismo, entendo que seria essa coisa do retrato da nossa política. De como ela é hoje, o homem, branco, hétero, mais velho, nesse sentido, né. Então assim, pensando nesse personalismo, as candidaturas coletivas tem forte atuação contra isso. [...] mas tem ainda, vai continuar porque é uma estrutura... Que eu, Elisa, acho que é mais difícil de mexer, mas eu vejo o aumento das candidaturas coletivas como muito positiva, contra esse personalismo (Elisa, Elisa Representa Taubaté).

[...] mandato coletivo traz a queda do personalismo, e acho que é justamente por isso que eles não deixam que a gente fique junto no parlamento, e reveze fala, porque tira, desconstrói, dilui. Enfim, e acho que sai do lugar de uma pessoa, de um personagem político pra uma ideia de uma pauta, de uma identidade coletiva, porque a identidade do Coletiva Bem Viver ela tá em constante processo de construção e reconstrução a partir das nossas assembleias (Lívia, do Cintia Coletivo Bem Viver).

Já um outro tópico surgido na fala pontualmente da Natália, da Silvia da Bancada Feminista, foi o da crença de que o formato dos mandatos coletivos também pode acabar por influenciar positivamente mandatos personificados apenas em um político:

[O mandato coletivo] ajuda a mostrar pra todo mundo da política, e fora, que não é só aquela pessoa que tá fazendo política. Então, eu acho que isso ajuda até mesmo os mandatos que é, né... Que não são, não tem um formato coletivo. Mas que tenham uma elaboração coletiva, né. Ajudar as pessoas pensarem no mandato como um projeto, como uma plataforma, né... (Natália, da Silvia da Bancada Feminista).

Ainda, Deise, da Juliana da ATIVOZ, chegou a pontuar que apesar de admitirem que uma das covereadoras, dentre as três, é a figura de maior destaque, já que estaria personificada nela a maioria das pautas do mandato – por ser mulher, feminista, mãe, professora, e reunir 16 anos de experiência na política –, existe um esforço que o mandato faz para não centrar as demandas apenas nela: “[...] não é porque a Ju é professora e tem experiência na educação que ela vai resolver tudo sozinha, não é porque tem a pauta do ecossocialismo que ela não vai chamar eu e a Angela. Então a gente faz o máximo que pode pra não ficar focado numa única pessoa”.

Já Daniela S., da Márcia Coletiva de Mulheres; Roberta, da Roberta do Enfrente; e Elisa, da Elisa Representa Taubaté destacam que em suas visões os mandatos coletivos estão num processo de tentarem se organizar em direção ao antipersonalismo. Porém, suas colocações ressaltam como o sistema político partidário eleitoral acaba por dificultar essa quebra do personalismo. Um dos mandatos entrevistadas mais especificamente chegou a fazer a associação entre o personalismo e a crise de representatividade,

compreendendo a centralidade em uma figura política única como parte da “velha política” que já estaria desgastada:

O número de abstenção como crise de representatividade e como negação dessa política personalista. É o que a gente chama dessa crise de representatividade, dessa crise da velha política, em que as pessoas têm buscado outras formas, né, de representação. Outras representatividades (Jhonatan, da Coletivo Nós).

Já na afirmação de outra mandata, aparece a avaliação de que a despersonalização poderia trazer como consequência maior representatividade na política:

[...] por outro lado tem a questão do mandato coletivo ter um potencial maior de dar conta das demandas que a cidade tem, e de ser representativo, pra além de ser um coletivo em si, ter várias cabeças pra despersonalizar a representação no espaço político (Mileide, da Ramon Todas as Vozes).

## REFERÊNCIAS

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

GARZIA, D. **Personalization of Politics and Electoral Change**. New York: Springer, 2019.

KECK, Margareth E. **PT – a lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAPOP. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>, 2019. Acesso em: outubro 2022.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *In: Lua Nova*, São Paulo, 67, p. 49-103, 2006.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAIR, P. **Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental**. Madrid: Alianza, 2015.

MAIR, P.; MULLER, W. C.; PLASSER, F. (eds.). **Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets**. Londres: SAGE Publishing, 2004.

MANIN, Bernard, **The Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. Efeitos da desconfiança política para a legitimidade democrática. *In*: MENEGUELLO, Rachel;

MOISÉS, José Álvaro. (orgs.). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: Edusp, 2013.

NORRIS, Pippa. Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks. *In*: **Forthcoming in the Journal of Democracy**. April 2017.

PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D. (eds.). **Disaffected Democracies? What's Troubling the Trilateral Countries?** Princeton: Princeton University Press, 2000.

PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D.; DALTON, Russell, J. A quarter-century of declining confidence, **Journal of democracy**, v. 11, n. 2, p. 5-25, 2000.

PITKIN, F. Hanna. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PRZEWORSKI, Adam, **Por que eleições importam?** Rio de Janeiro: Edurj, 2021.

RONDEROS, Sebastian; CHICARINO, Tathiana S.; SEGURADO, Rosemary. **Collectivizing political mandates: a discursive approach to the Brazilian *Bancada Ativista's* campaign in the 2018 elections**. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0263395721990276>.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SECCHI, Leonardo; LEAL, Leonardo; REZENDE, Débora; CAVALHEIRO, Ricardo A.; LÜCHMANN, Ligia. **As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil**. Zenodo, 9 jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4423739>. Acesso em: 15 abril 2021.

SEGURADO, R.; CHAIA, V.; CHICARINO, T. Mandato coletivo: a candidatura da Bancada Ativista nas eleições de São Paulo. **Comunicação e política: interfaces em esferas regionais**, UFPR, 2019.

URBINATI, Nadia. Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation. **Political Theory**, vol. 28, n. 6, p. 758-786, 2000.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

LUCIA MARIA M. BÓGUS  
SUZANA PASTERNAK  
ANDERSON KAZUO NAKANO  
LUIS FELIPE A. MAGALHÃES  
RICARDO GASPAR

**considerações finais**

Como ressaltado ao longo dos capítulos constantes do presente volume, a Região Metropolitana de São Paulo, ao concentrar os impulsos dinâmicos do padrão de industrialização dependente-periférico brasileiro, de igual modo evidenciou suas contradições, mazelas e desigualdades. O resultado disso no espaço urbano metropolitano consiste em uma cidade fragmentada, com fraturas que cortam seu território e ameaçam a própria convivência harmônica e democrática de seus habitantes.

As ações reativas a tais processos históricos excludentes, embora efetivas e capazes de acumular algumas conquistas no tempo, não têm sido suficientes para contrarrestar os poderosos impulsos hegemônicos concentradores de renda e riqueza, bem como produtores de desigualdades nos acessos às terras urbanas adequadas e bem localizadas, cuja inflexão ultraliberal a partir do último quarto do século passado potencializou seus efeitos disruptivos sobre as parcelas vulneráveis da população.

Enfocamos nesta publicação semelhante processo sob diferentes prismas, sempre buscando diagnosticar a situação presente e as perspectivas futuras, a partir do enfoque dos desafios da Reforma Urbana e do Direito à Cidade. A abordagem, dividida em três eixos temáticos – Sociodemográfico, Econômico-Territorial e Político-Institucional – enfocou fenômenos relacionados à demografia, gestão fiscal, patrimônio cultural, tecnologia, reestruturação produtiva (desindustrialização), moradia, população de rua, (limites da) democracia representativa, entre outros.

Ressaltam das análises precedentes algumas pautas de ação, distribuídas por diferentes planos da realidade, de acordo com as determinações e vetores principais dos problemas enfrentados. Assim, podemos destacar, por um lado, a urgência de se reforçar mecanismos democráticos de gestão e planejamento territorial, um novo enfoque humanístico sobre as populações em situação

de rua, a revisão dos programas de moradia popular adotados nas últimas décadas – buscando integrá-los em visões sociais e urbanísticas mais abrangentes de apoio comunitário –, o controle sobre o uso do solo, o aprofundamento das políticas de recuperação pública dos processos de valorização imobiliária e a adoção de programas criativos, pluralísticos e descentralizados de inovação tecnológica e economia social.

Os capítulos apontam também avanços já realizados mediante instrumentos urbanísticos e políticos. A urbanização de favelas, consequência da Constituição de 1989 e do Estatuto da Cidade, foi efetivada em inúmeros assentamentos precários da metrópole desde 1990, garantindo a posse da terra e a melhoria da infraestrutura. No Município de São Paulo, já na década de 1980, algumas favelas já tinham sido consolidadas no território através do programa Profavela. Talvez seja na política de intervenção em favelas o maior avanço dos instrumentos da reforma urbana até hoje. Faltam agora, na segunda década dos anos 2000, melhorias ainda mais abrangentes nos domicílios favelados. O uso de consórcios pode trazer formas distintas de intervenção. Mandatos coletivos são novidades como atuação política, merecendo análise cuidadosa.

Em que pesem os avanços inegáveis ocorridos com as experiências de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais, é impossível negar a persistência das preciedades e necessidades habitacionais na metrópole paulistana, onde novas favelas e loteamentos irregulares se multiplicam em larga escala nas periferias do Município de São Paulo e em municípios da periferia metropolitana. Simultaneamente, várias favelas e loteamentos irregulares existentes em diferentes localizações dessa metrópole, muitos bastante consolidados, passam por pioras e agravamentos em suas condições urbanas, habitacionais e de salubridade devido

**considerações finais**

às precariedades no saneamento ambiental e aos aumentos em suas densidades urbanas, habitacionais e demográficas que, em vários casos, são acompanhados pela verticalização e amontoamento de suas edificações. Isso mostra a persistência dos limites, insuficiências e bloqueios que impedem a efetivação do componente básico da Reforma Urbana e do Direito à Cidade: a universalização e democratização do acesso às terras e moradias urbanas adequadas e bem localizadas na metrópole. Diante disso, a realização dessa pauta fundamental não pode depender somente do planejamento urbano estatal, reconhecidamente pautado pelos interesses de empresários e investidores privados, e da implementação dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade e em milhares de leis municipais que instituem Planos Diretores antirreforma urbana. É necessário realizar ações diretas que sejam mais efetivas na destinação de terras e localizações urbanas adequadas, com boas condições urbanísticas e ambientais, para viabilizar boas provisões habitacionais de interesse social compatíveis com as necessidades diversificadas dos membros da classe trabalhadora de baixa renda, principalmente daqueles que fazem parte da população negra.

Em síntese, os capítulos evidenciam – de maneira direta ou indireta – a ineludível vinculação de todos esses fenômenos e processos com a radical retomada de um efetivo projeto de desenvolvimento nacional, pautado por critérios de renovação democrática das formas de governo, reestruturação econômica e regional – centrada na valorização do trabalho e do patrimônio nacional acumulado – e no resgate social, superando o histórico passivo de marginalização que atinge amplas parcelas de nossa população. Nesse longo e difícil percurso, a retomada da indústria nacional – a par com os critérios intensivos em conhecimento que marcam a contemporaneidade – deve assumir papel central. E

a recuperação e renovação da infraestrutura econômica, social e cultural faz da agenda da Reforma Urbana e do Direito à Cidade elemento estratégico dessa trajetória.

A imperativa retomada de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social que contemplem a criação de empregos qualificados, a recuperação da infraestrutura – sobretudo urbana – e a redistribuição regional e coletiva dos frutos do crescimento é condição para que os processos de retomada e reformas locais, por mais bem conduzidos e intencionados que forem, não careçam de sustentabilidade. Apesar de não ter sido tratada nos capítulos precedentes, a dimensão socioambiental do desenvolvimento nacional não pode ser ignorada diante dos grandes desafios colocados pelas mudanças climáticas e os impactos dos seus eventos extremos nos espaços urbanos da metrópole paulistana. Mais democracia, inclusão social e sustentabilidade ambiental, em suma, são as guias para a recuperação de nossas cidades e para a construção de um país digno de viver, capaz de incluir todos os brasileiros e brasileiras, sem distinção de raça, gênero e classe.

# LISTA DE AUTORES

## **Alexandre Abdal**

Sociólogo, com mestrado e doutorado em Sociologia pela USP, e professor do Departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

## **Anderson Kazuo Nakano**

Professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), pós-doutor (2019) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), doutor em Demografia (2015) pelo Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO-IFCH-UNICAMP), mestre em Estruturas Urbanas Ambientais (2002) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), pós-graduado em Gestão Urbana e Ambiental (2000) pelo Institute for Housing and Urban Development (IHS) de Rotterdam, Holanda, graduado em Arquitetura e Urbanismo (1995) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

**Angélica Tanus Benatti Alvim**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (FEBASP), mestrado e doutorado em Arquitetura e Urbanismo (USP). É professora titular da FAU/UPM, onde, desde 2016, exerce o cargo de diretora. Professora permanente do PPGAU/UPM. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq nível 1D. Desenvolve pesquisas na área de urbanismo, com ênfase em projeto urbano, mobilidade e meio ambiente.

**Antonio Marcos de Miranda Reis**

Graduando em História da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP/*campus* Guarulhos).

**Bárbara Helena da Silva Montalva**

Graduanda em Geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP/*campus* Zona Leste).

**Bernardo Guatimosim Alvim**

Possui graduação em Engenharia Civil (UERJ), mestrado em Ciências de Transporte (IME) e doutorado em Engenharia de Transporte (USP). É consultor do BID e pesquisador do Observatório das Metrôpoles, Núcleo São Paulo e atua nas áreas de planejamento de transporte de passageiros e logística regional e urbana.

**Camila D'Ottaviano**

Professora associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Arquiteta e urbanista, mestre em Estruturas Ambientais Urbanas e doutora em HABITAT/Arquitetura e Urbanismo (2008) pela FAU-USP, com pós-doutorado no Department of Urban Planning no Luskin Institute – University of California Los Angeles, UCLA (2017-2018).

**Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi**

Possui graduação em Ciências Sociais pela PUC-SP, mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professora dos cursos de Psicologia e Serviço Social da UNIP, coordenadora da Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo, da Rede Brasileira de Pesquisadores da População em Situação de Rua e Núcleo de Estudos e Pesquisas Urbanos (NEPUR/PUC-SP).

**Clarissa Maria Rosa Gagliardi**

Bacharel e mestre em Turismo pela UNIBERO, *master* em Gestão e Valorização de Centros Históricos pela Università La Sapienza de Roma, mestre e doutora em Sociologia pela PUC-SP. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo e do Centro de Estudos de Turismo e Desenvolvimento Social (CETES) da ECA-USP. Coordenadora do curso de Turismo do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da ECA-USP e docente do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia (PPGMus-USP).

**Desirèe Luíse Lopes Conceição**

Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2018), cursou a pós-graduação *latu sensu* Mídia, Política e Sociedade na Fundação Escola de Sociologia e Política (2015), é bacharel em Comunicação Social, Jornalismo pela PUC-SP (2008). Atualmente é professora na pós-graduação da FESP-SP e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp) da PUC-SP.

**Diamantino Augusto Sardinha Neto**

Possui graduação em Administração de Empresas (UNIP), mestrado em Administração de Empresas (FECAP-SP) e doutorado em Ciências Sociais (PUC-SP). É assessor executivo na CPTM, pesquisador do Observatório das Metrôpoles Núcleo São Paulo e atua nas áreas de transportes públicos e mobilidade urbana.

**Dulce Maria Tourinho Baptista**

Possui graduação em Ciências Sociais pela UFBA, especialização em Desenvolvimento de Comunidade pela UFSC, mestrado em Serviço Social e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Professora assistente doutora da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP e foi diretora adjunta da Faculdade de Ciências Sociais (2013 a 2021). Atua nas áreas de Teoria Sociológica e Sociologia Urbana, com ênfase em políticas públicas, migrações, meio ambiente planejamento urbano e cidade. É pesquisadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo, do Núcleo de Pesquisa Religião e Cidade (PUC-SP) e do Centro de Estudos Migratórios (CEM).

**Francisco Fonseca**

Graduado em Ciências Sociais, mestre em Ciência Política e doutor em História Social. É professor de Ciência Política na FGV/Eaesp e na PUC-SP. É autor, entre outros, do livro *O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda neoliberal no Brasil*, São Paulo: Hucitec, 2005.

**Gabriel A. A. Rossini**

Economista e doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor dos bacharelados em Ciências e Humanidades e em Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação em Economia Política Mundial e em Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC).

**Gastão Santos Sales**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFC), mestrado em Arquitetura e Urbanismo (USP) e cursa doutorado, com bolsa CAPES-Proex, em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UPM). Desenvolve pesquisa que relaciona mobilidade e morfologia urbanas, com ênfase nos processos de reconstrução da cidade, oferta de habitação e qualificação do espaço público.

**Henry Tomio Kreniski Maru**

Graduando em Geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP/*campus* Zona Leste).

**Igor Fediczko Silva**

É graduado em Ciências Sociais pela FESP-SP e mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. Atualmente é doutorando pela PUC-SP no curso de Ciências Sociais e é pesquisador em novas redes e algoritmos, trabalhando já há 10 anos como programador e desenvolvedor de sistemas.

**Ivan Augusto Alves Pereira**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo (FEBASP) e cursa mestrado, com bolsa CAPES-Proex, em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UPM). Desenvolve pesquisa sobre o reajuste fundiário (*Land Readjustment*) na Colômbia.

**João Marcus Pires Dias**

Doutor e mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP, graduado em Economia pela PUC-SP. É pesquisador pós-doc pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA-USP).

**Juan Rodrigues Guimarães**

Graduando em Geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP/*campus* Zona Leste).

**Lucia Maria M. Bógus**

Professora titular do Departamento de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduada em Ciências Sociais pela PUC-SP, mestre em Ciências Sociais também pela PUC-SP, e doutora em Arquitetura pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1988). Coordenadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo São Paulo.

**Lúcio Hanai Valeriano Viana**

Graduado em Ciências Sociais, mestre em Administração Pública e Governo e doutor em Ciências Sociais. É professor do curso de Gestão Pública do SENAC-SP.

**Luís Felipe A. Magalhães**

Possui graduação em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestrado e doutorado em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É professor visitante do bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenador-adjunto do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO-UNICAMP).

**Mariana da Silva Santos**

Possui graduação em Ciências Sociais pela UniSantana e graduação em Serviço Social pela UNIP/SP. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes (NCA/PUC-SP).

**Marília Gabriela Bello Garcia**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Nove de Julho. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP. Atua no setor de arquitetura e planejamento desde 2009.

**Mário Jorge da Silveira Junqueira**

Possui graduação em Sistemas de Informação pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ), mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Também MBA em Governança de Tecnologia da Informação pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT-USP). É secretário municipal de Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo de Cajamar/SP e pesquisador do Observatório das Metrópoles, Núcleo São Paulo.

**Marisa do Espírito Santo Borin**

Possui graduação, mestrado e doutorado em Sociologia pela PUC-SP. Professora assistente doutora do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Sociais (1990 a 2019) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (2006 a 2018), da PUC-SP. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles de São Paulo e da Rede Brasileira de População em Situação de Rua.

**Mônica de Carvalho**

Possui graduação em Ciências Sociais pela USP, mestrado em Sociologia pela USP e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professora doutora da Faculdade de Ciências Sociais da PUC-SP, pesquisadora da Rede Observatório das Metrópoles, Núcleo São Paulo e especialista em Estudos Urbanos.

**Pedro Malina**

Professor nas áreas de Sociologia e Ciência Política; doutor pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP na área de concentração Política. Possui graduação em Ciências Sociais pela PUC-SP. Mestre pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP na área de concentração Política.

**Rafael de Paula Aguiar Araujo**

É bacharel em Ciências Sociais pela PUC-SP e em Filosofia pela USP. É Pós-doutor em Comunicação pela Universidade Autónoma de Lisboa e em Educação pela UFSCar e pela PUC-SP. Atualmente é coordenador do Ensino Médio do Colégio São Luís, diretor editorial da *Revista Aurora*, pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) e professor do Programa de Ciências Sociais da PUC-SP.

**Ricardo C. Gaspar**

Possui graduação em Sociologia pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela PUC-SP. É professor-doutor da FEA - PUC-SP.

**Rosana Pedrosa**

Trabalha na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) atuando como coordenadora de Coleta de Dados. Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP. Graduada em Ciências Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (1991), MBA em Gestão Estratégica (2006), pós em Gestão Escolar (2008), possui mestrado em Políticas Sociais pela Universidade Cruzeiro do Sul (2011).

**Rosemary Segurado**

Possui graduação, mestrado e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é pesquisadora e docente da PUC-SP e professora da Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

**Suzana Pasternak**

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Também graduação, mestrado e doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Vice-coordenadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo São Paulo.

**Thiago Andrade Gonçalves**

Graduando em Geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP/*campus* Zona Leste).

**Vera Chaia**

Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e livre-docência pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professora associada da PUC-SP e coordenadora e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP), do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, do CNPq da FAPESP.

# **LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

**Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)**

**Escola de Administração de Empresas da Fundação  
Getúlio Vargas (FGV- EAESP)**

**Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
(FESPSP)**

**Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados  
(SEADE)**

**Instituto de Estudos Avançados (IEA) - USP**

**Prefeitura Municipal de Cajamar (SP)**

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)**

**Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência,  
Tecnologia e Inovação da Prefeitura Municipal de  
Cajamar/SP**

**SENAC-São Paulo**

**Universidade de São Paulo (USP)**

**Universidade Federal do ABC (UFABC)**

**Universidade Federal do Estado de São Paulo  
(UNIFESP)**

**Universidade Presbiteriana Mackenzie**



ISBN 978-85-7785-767-8



9 788577 857678