

População e Cidades

subsídios para o planejamento e para as políticas sociais



Universidade Estadual de Campinas – Unicamp

Reitor

Fernando Ferreira Costa

Vice-Reitor

Edgar Salvadori de Decca

Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário

Paulo Eduardo Moreira Rodrigues da Silva

Pró-Reitor de Pesquisa

Ronaldo Aloise Pilli

Pró-Reitor de Graduação

Marcelo Knobel

Pró-Reitora de Pós-Graduação

Euclides de Mesquita Neto

Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários

Mohamed Ezz El Din Mostafa Habib

Coordenadoria de Centros e Núcleos Interdisciplinares de Pesquisa (COCEN)

Ítala Maria Loffredo D'Ottaviano

Coordenadoria do Núcleo de Estudos de População (NEPO)

Regina Maria Barbosa

População e Cidades

subsídios para o planejamento e para as políticas sociais

Rosana Baeninger

organizadora



Campinas, setembro de 2010

Núcleo de Estudos de População (NEPO) - Unicamp
Av. Albert Einstein, 1.300 – CEP: 13081-970 – Campinas, SP – Brasil
Fone (19) 3521 5890 – Fax: (19) 3521 5900
www.nepo.unicamp.br

Apoio

Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
Harold Robinson - Representante Brasil e Diretor Argentina e Paraguai
Taís Freitas Santos - Representante Auxiliar

Organização e Revisão Geral Rosana Baeninger

Comitê de Publicação Taís Freitas Santos (UNFPA)
Rosana Baeninger (IFCH-NEPO/UNICAMP)
Fabiola Rodrigues (CEM-CEBRAP)

Colaboração Maria Ivonete Z. Teixeira

Capa, Produção Editorial e Diagramação Fabiana Grassano
Traço Publicações e Design

Leandra Cardoso
Flávia Fábio

Foto da capa Flávio Sampaio

Padronização Bibliográfica e Ficha Catalográfica Adriana Fernandes

FICHA CATALOGRÁFICA

População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais / Rosana Baeninger (Org.). - Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010.
304p.

ISBN 978-85-88258-23-5

1.População. 2.Cidades. 3.Políticas Sociais. 1.Baeninger, Rosana (Org.). II.Título.

Sumário

Apresentação	
Taís Freitas Santos	7
Introdução	9
A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas	
George Martine e Gordon McGranahan	11
Dinâmica da população e políticas sociais	
Fabiola Rodrigues e Rosana Baeninger	25
Redes sociais, pobreza e espaço em duas metrópoles brasileiras	
Eduardo Marques, Renata Bichir, Graziela Castello e Maria Encarnación Moya	35
Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa?	
José Marcos Pinto da Cunha	65
Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social	
Claudete de Castro Silva Vitte	79
Geotecnologias e gestão de políticas públicas: uso de dados demográficos	
Álvaro de Oliveira D'Antona, Ricardo Sampaio Dagnino e Maria do Carmo Dias Bueno	99
Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade	
Fabiola Rodrigues	117
Cidades e políticas de habitação	
Sonia Nahas de Carvalho	137

Gestão e planejamento de cidades e políticas sociais: gestão metropolitana – possibilidades e desafios	
Roberta Guimarães Peres e Gustavo Zimmermann	153
Indicadores no planejamento público	
Paulo de Martino Jannuzzi	163
Cidades médias em contexto metropolitano: hierarquias e mobilidades nas formas urbanas	
Eduardo Marandola Jr.	187
Crescimento das cidades: metrópole e interior do Brasil	
Rosana Baeninger	209
O sentido de “melhorar de vida” na cidade	
Lidiane M. Maciel	223
Unidade de conservação e agricultura de subsistência: o caso da Floresta Nacional de Caxiuanã	
Rosa de Nazaré Paes da Silva e Maria das Graças Ferraz Bezerra	239
Tendências recentes das migrações cearenses: o caso da migração de retorno	
Silvana Nunes de Queiroz e Rosana Baeninger	253
Cidade e imigração – Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo	
Patrícia Tavares de Freitas e Rosana Baeninger	277
Sobre os autores	299

Apresentação

As mudanças em curso na sociedade contemporânea impõem desafios para o debate atual acerca dos processos que envolvem a relação População e Cidades, sobretudo os desafios para a implementação de políticas sociais. Conhecer a dinâmica e crescimento da população, suas realocações no território, suas necessidades e suas condições de vida é tarefa primordial para os gestores e planejadores de ações públicas voltadas para distintos contingentes populacionais.

Esta é uma temática que perpassa as agendas de várias agências da ONU. Em particular o Fundo de População das Nações Unidas apoia iniciativas que visem a uma melhoria na qualidade da informação e ampliação do conhecimento sobre população, cidades e políticas sociais. Conhecimento e informação de boa qualidade são requisitos fundamentais para políticas e ações que tenham a finalidade maior de contribuir para a melhoria das condições de vida da população e garantir a sua cidadania.

O livro *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais* é um exemplo destas iniciativas e resulta da parceria entre o Núcleo de Estudos de População e o Fundo de População das Nações Unidas. O livro expressa a complexidade do fenômeno urbano em curso e suas relações com a população, ressaltando a diversidade de situações no cenário brasileiro. Apesar dos desafios, torna-se tarefa fundamental de estudiosos subsidiar as políticas sociais, com análises e abordagens integradas e interdisciplinares.

Nesse sentido, este livro contribui para a construção do conhecimento científico, para divulgação de informação e instrumento para reflexão e subsídios para formulação de políticas sociais que considerem a importância da relação população-cidades como elemento definidor do futuro da sociedade.

Taís Freitas Santos

Representante Auxiliar do UNFPA/Brasil

Introdução

Passada a primeira década do século 21, os desafios impostos para a compreensão entre População, Cidades e Políticas Sociais se multiplicaram. A complexidade do fenômeno urbano aprofundou-se com fortes rebatimentos nas configurações espaciais e nos problemas sociais vivenciados pela população em cidades de diferentes tamanhos e regiões do Brasil.

Nesse sentido, este livro privilegia os seguintes aspectos:

- a história urbana do país e o processo de redistribuição espacial da população, suas consequências e seus desdobramentos. Essas análises compõem os capítulos de Martine e McGranahan; Baeninger; e, Marandola;
- as transformações na dinâmica do crescimento da população, cidades, metrópoles e aglomerados e suas condições de vida; questões abordadas nos capítulos de Rodrigues e Baeninger; Marques et al.; e, Paes da Silva e Bezerra;
- a configuração atual das cidades, com destaque para segregação socioespacial, qualidade de vida e cidadania, gestão urbana, habitação. Os autores Cunha; Vitte; Rodrigues; Nahas de Carvalho; Peres e Zimmermann se debruçam sobre tais problemáticas;
- a melhoria na qualidade da informação e indicadores para a gestão pública, políticas e ações. Esta preocupação está presente já na apresentação deste livro, de autoria de Freitas Santos, bem como no capítulo de D'Antona et al. e no capítulo de Jannuzzi;

- os processos migratórios, tanto em relação ao último fio do êxodo rural, como em relação às tendências mais recentes, como são os casos das migrações de retorno e das migrações internacionais. Desde o capítulo de Martine e McGranahan este elemento da dinâmica demográfica é destacado, bem como nos capítulos de Maciel; Queiroz e Baeninger; e, Freitas e Baeninger.

Desse modo, este livro pretende contribuir para subsidiar o planejamento e as políticas sociais, visando a melhoria das condições de vida de amplos segmentos da população brasileira.

A elaboração desta publicação foi possível graças ao comprometimento científico e social dos autores e ao apoio incisivo do Fundo de População das Nações Unidas e do Núcleo de Estudos de População da Universidade Estadual de Campinas. Cabe também mencionar o apoio da Fapesp e CNPq como financiadores da pesquisa “Observatório das migrações em São Paulo: fases e faces do fenômeno migratório no Estado”, da qual este livro faz parte.

A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas¹

**George Martine
Gordon McGranahan**

O Brasil experimentou, na segunda metade do século 20, uma das mais aceleradas transições urbanas da história mundial. Esta transformou rapidamente um país rural e agrícola em um país urbano e metropolitano, no qual grande parte da população passou a morar em cidades grandes. Hoje, quase dois quintos da população total residem em uma cidade de pelo menos um milhão de habitantes. Julgado em termos do número e tamanho de cidades, do peso das cidades na geração do PIB e do desenvolvimento da rede urbana, pode-se dizer que a urbanização brasileira já atingiu um grau elevado de maturidade.

Apesar da precocidade dessa transição urbana, as cidades brasileiras ainda enfrentam desafios sociais, econômicos e ambientais pesados. Essa mutação abrupta não se processou de forma harmoniosa, tendo sido particularmente difícil para os contingentes mais pobres que, apesar de representar a parcela majoritária do crescimento urbano e um motor essencial do desenvolvimento nacional, raramente tiveram seu lugar contemplado na expansão urbana. Esse descaso com as necessidades do maior grupo social está na raiz dos

¹ Este artigo é baseado em trechos selecionados da publicação de Martine e McGranahan (2010), no qual pode ser encontrada uma discussão mais extensa destes e outros tópicos relacionados, assim como a bibliografia detalhada.

grandes problemas sociais e ambientais que afligem as cidades brasileiras no século 21.

Este artigo argumenta que as dificuldades urbanas atuais refletem a confluência de dois fatores principais interligados: a desigualdade profundamente arraigada na sociedade brasileira e a incapacidade de prever, aceitar e planejar de forma antecipada o crescimento urbano maciço e inevitável. Pode-se dizer que a forte desigualdade que caracteriza até hoje a sociedade brasileira veio nos navios portugueses, os quais trouxeram a estratificação social característica do país colonizador, e foi logo fortalecida pelas sesmarias e pela adoção do sistema da escravidão. Através dos séculos, a desigualdade tem sido reproduzida e aprofundada pelas estruturas sociais e culturais que predominaram nos ciclos coloniais, imperiais, republicanos, militares e democráticos, chegando a mostrar sinais de arrefecimento apenas nos últimos anos.

Profundamente arraigada na cultura e nas instituições, essa desigualdade tem contribuído para imunizar a sociedade contra o reconhecimento do direito à cidade da população de baixa renda e tem deprimido sua capacidade para apreciar a dimensão dos problemas enfrentados pelas massas populacionais que dinamizaram o crescimento urbano brasileiro. Essa aceitação implícita e, de certa forma, inconsciente da desigualdade e da pobreza também explica a lentidão dos políticos e planejadores para apreender e reagir à magnitude, velocidade e importância do crescimento urbano. Essa lentidão, por sua vez, impediu a adoção de atitudes proativas em relação à urbanização, facilitando assim a propagação da pobreza habitacional, da inadequação fiscal e da degradação ambiental que hoje marca tantas cidades brasileiras. Esses problemas têm dificultado o aproveitamento da urbanização precoce do país e a exploração do seu potencial para o desenvolvimento social e econômico do país.

O atual trabalho visa analisar o crescimento urbano brasileiro no contexto do desenvolvimento nacional e extrair daí algumas lições práticas que possam servir para orientar as transições urbanas que estão se iniciando, com volumes populacionais muito maiores, nos países em desenvolvimento da Ásia e da África. Muito se poderia aprender da experiência brasileira para ajudar esses países a fazer uma transição urbana mais equitativa e menos comprometida pelos problemas que marcam a trajetória da urbanização brasileira.

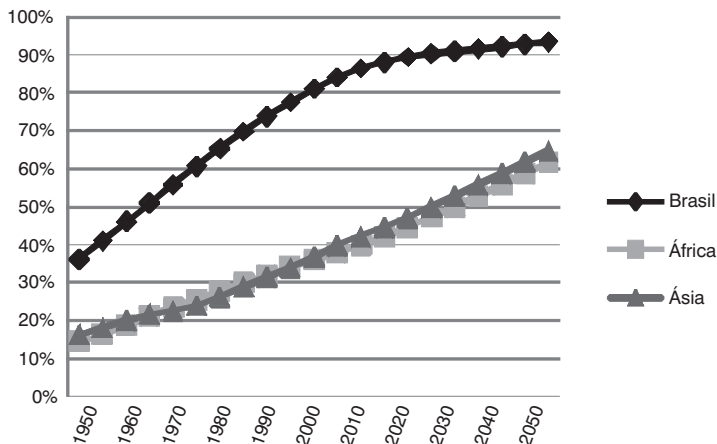
As etapas da urbanização brasileira

Conforme pode ser observado no Gráfico 1, em 1950 o Brasil já tinha avançado para um nível de urbanização (i.e. - % da população total residindo em áreas urbanas) que somente hoje é apresentado pelos continentes da Ásia

e da África. Por que essa disparidade temporal na trajetória da urbanização? Muitos países da África e da Ásia tinham cidades milenares enquanto o Brasil, na época da colonização portuguesa, era praticamente **tabula rasa** em termos de localidades urbanas. O território brasileiro nem sequer se beneficiava de grandes cidades legadas pelas civilizações indígenas, como ocorria em outros países da América Latina.

Por outro lado, os colonizadores portugueses também não tinham interesse na criação de uma sociedade urbana: as poucas cidades que foram construídas no litoral brasileiro, durante a época da colônia, serviam apenas para a defesa contra a invasão de outros colonizadores e como entrepostos para a exploração do interior nos diversos ciclos extrativos e agrícolas que presenciou o país. Além disso, a classe dominante era eminentemente rural e anti-urbana. Ou seja, durante todo o período da colônia e na maior parte do império, as cidades não eram componentes de uma rede urbana, mas eram pontos isolados no litoral, mais ligadas ao exterior do que a outras cidades, cada uma servindo ao seu *hinterland* específico.

GRÁFICO 1 – Evolução do Nível de Urbanização, Brasil, África e Ásia, 1950-2050



Fonte: United Nations (2010a).

Embora não existam informações confiáveis referentes ao crescimento urbano brasileiro antes de 1940, estima-se que em 1872 – mais de três séculos e meio depois da chegada dos primeiros colonos – o Brasil tinha apenas dez localidades urbanas com uma população de pelo menos 20 mil habitantes. Destas dez cidades, apenas São Paulo não era localizada no litoral. Esta situação se modificou radicalmente a partir do início do ciclo econômico do café, no último quarto do século 19, período de grandes mudanças econômicas e sociais, tanto em nível nacional como internacional. Localizada principalmente

no interior de São Paulo, a produção cafeeira teve que enfrentar a redução do influxo de mão de obra escrava e, logo em seguida, o fim da escravatura. Apoiado pelo governo, o estado recebeu um grande acervo de migrantes europeus: estima-se que entraram 4 milhões de imigrantes entre 1880 e 1930, 70% dos quais se estabeleceram no estado de São Paulo.

Na região cafeeira, acompanhando o processo de modernização da economia européia, introduziu-se a mecanização, o transporte ferroviário e outros avanços importantes nos processos de produção e comercialização. A melhoria das condições de vida, aliada às iniciativas de saneamento e de saúde pública reduziram a mortalidade e começaram a aumentar as taxas de crescimento vegetativo. A criação do trabalho assalariado atraiu migrantes nacionais e internacionais, gerando mudanças significativas no perfil da mão de obra. Por sua vez, a existência de uma massa de trabalhadores assalariados deu origem a um mercado interno e à comercialização da produção de alimentos.

Desta forma, observa-se que a economia brasileira, assim como a de outros países da América Latina, passou por um período de forte crescimento econômico e demográfico no final do século 19 e nas primeiras décadas do século 20. Essa coincidência da expansão demográfica e econômica, mostrada na Tabela 1, está na raiz da rápida urbanização experimentada pela região latino-americana, explicando, pelo menos em parte, a precocidade do processo urbano nesta região. Em comparação, a África e a Ásia somente experimentaram esses surtos econômicos e demográficos coincidentes muito mais tarde, durante o século 20.

TABELA 1 - Crescimento Anual da População e do PIB na Ásia (Menos o Japão), África, América Latina e Brasil, em Períodos Selecionados entre 1500 e 1998

Região/País	Período					
	1500-1820	1820-1870	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1973-1998
Crescimento Anual da População						
Ásia (Excluído Japão)	0.29	0.15	0.55	0.92	2.19	1,86
África	0.15	0.40	0.75	1.65	2.33	2.73
América Latina	0.06	1.27	1.64	1.97	2.73	2.01
Brasil	0.47	1.65	2.18	2.62	1.81	1.04
Crescimento Anual do PIB						
Ásia (Excluído Japão)	0.29	0.03	0.94	0.90	5.18	5.46
África	0.16	0.52	1.40	2.69	4.45	2.74
América Latina	0.21	1.37	3.48	3.43	5.33	3.02
Brasil	0.62	1.95	3.13	5.72	2.09	1.57

Fonte: Maddison (2001).

Notas: Tabelas 3-1a e 2.14, p.126 e 174.

Este período de forte crescimento econômico e urbano no Brasil em torno da produção cafeeira foi abruptamente interrompido pela quebra da bolsa de valores norte-americana, em 1929, e pela conseqüente crise econômica global. O baque súbito nos preços dos produtos agrícolas brasileiros e o tamanho da dívida externa contraída durante a alta da economia cafeeira obrigaram o Brasil a voltar-se para o mercado interno e a empreender uma nova organização econômica, desta vez estruturada em torno à industrialização via a substituição de importações. A necessidade de integrar os diversos mercados regionais a essa nova realidade econômica incitou o governo a promover melhorias nos sistemas de transporte e comunicação. A combinação dessas mudanças provocou também dois tipos de migração que iriam persistir lado a lado durante meio século a partir de 1930: a ocupação das fronteiras agrícolas (Paraná, Centro-Oeste e Amazônia) e a migração de áreas rurais para áreas urbanas. A continuação da queda da mortalidade e o aumento do crescimento vegetativo contribuíram fortemente para alimentar esses dois fluxos durante várias décadas. A evolução notável dessa base do crescimento vegetativo pode ser observada na Tabela 2.

TABELA 2 - Taxas Brutas de Natalidade e Mortalidade (por mil), Brasil 1872 a 1960

Período	Taxa Bruta de Natalidade	Taxa Bruta de Mortalidade
1872-1890	46,5	30,2
1890-1900	46,0	27,8
1900-1920	45,0	26,4
1920-1940	44,0	25,3
1940-1950	43,5	19,7
1950-1960	44,0	15,0

Fonte: Fundação IBGE (2003).

Os movimentos rural-urbanos foram adicionalmente estimulados pela intensificação da industrialização decorrente da Segunda Guerra Mundial. Apoiado também no aumento do crescimento vegetativo, o número de cidades e a proporção da população residente em localidades urbanas cresceram rapidamente, conforme mostrado na Tabela 3.

TABELA 3 - Número de Cidades e Distribuição da População Urbana* Por Tamanho de Cidade, Brasil 1940-2000

Tamanho de cidade (000s)	Número de Cidades							% da População Urbana						
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
20-50	31	51	92	148	238	354	414	11.2	12.0	12.7	11.7	11.6	12.9	11.0
50-100	11	18	28	43	71	114	131	8.7	9.9	8.9	7.6	7.4	9.2	7.8
100-500	8	9	19	37	60	72	82	26.0	20.1	14.0	16.7	19.4	18.2	16.1
500+	3	4	8	11	14	20	33	54.1	58.0	64.4	63.9	61.6	59.7	65.0
Total	53	82	147	239	383	580	660	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Fundação IBGE (1940-2000).

Nota: *'Urbano' nessa tabela se refere a localidades de 20.000 ou + habitantes; 'rural' inclui o resto da população.

O processo de industrialização via a substituição de importações foi favorecido pelo governo federal ao longo de diversas administrações seguidas e, com isso, cresceu o parque industrial e se fortaleceram os mecanismos de integração nacional. Quando o governo militar, que tomou o poder em 1964, adotou um modelo de modernização agrícola conservador que visava aumentar a produtividade sem alterar a estrutura social predominante, utilizando para isso o crédito subsidiado, os pequenos produtores de todo tipo foram expulsos do campo em grandes números, provocando uma aceleração da migração rural-urbana, conforme mostrado na Tabela 4.

TABELA 4 - Estimativas da Migração Rural-Urbana Líquida (em milhões), Por Sexo, Brasil 1940-2000

Sexo	1940-1950*	1950-1960*	1960-1970#	1970-1980#	1980-1990º	1990-2000º
Homens	Na	Na	6.6	8.6	4.0	4.3
Mulheres	Na	Na	7.0	8.8	5.2	5.2
Total	3.0	7.0	13.6	17.4	9.2	9.5
Migrantes Rural-Urbanos como % da População Rural no Início da Década	10%	21%	35%	42%	24%	27%

Fonte: Calculado com base nos dados dos diversos Censos Demográficos da Fundação IBGE.

* Martine (1987, p.60-61).

Carvalho e Garcia (2002), tabelas 92, 185 e 284.

º Rodriguez e Busso (2009, p.120).

Uma das características mais marcantes do processo de urbanização ao longo do período 1930-80 foi à concentração progressiva da população urbana em cidades cada vez maiores. A Tabela 3 mostra que o número de localidades com mais de 20 mil habitantes aumentou regular e significativamente de 53 em 1940 para 660 em 2000. A grande maioria das novas cidades eram, evidentemente, pequenas ao entrar no rol de “cidades”, mas as grandes cidades sempre apresentaram o maior incremento absoluto de população. Apenas 5% das cidades tinham uma população de 500 mil ou mais; entretanto, essas cidades contabilizavam sempre a grande maioria de todos os habitantes urbanos, com parcelas que variavam entre 54 e 60% do total. A maioria destas pessoas residia, na realidade, em cidades de mais de um milhão de habitantes. No ano 2000, 54,4% da população que vivia em localidades de mais de 20 mil habitantes residia em uma cidade de pelo menos um milhão de habitantes.

Portanto, o período 1930-80 foi marcado por um processo constante de crescimento urbano e de concentração da população em cidades cada vez maiores. Esse processo era movido por diferentes etapas do processo de desenvolvimento nacional e nutrido pelo crescimento demográfico que alimentava o estoque de migrantes-em-potencial nas áreas rurais, assim como o crescimento vegetativo da população residente nas próprias cidades.

Entretanto, depois de meio século de urbanização concentradora, o Censo Demográfico de 1991 revelou uma interrupção significativa dessa tendência que parecia, até então, inexorável. Assim, a taxa de crescimento urbano caiu de 4,2% a.a. na década de 70 para 2,6% na de 80. Todas as categorias de tamanho de cidades sofreram uma redução, mas a queda foi mais significativa nas cidades metropolitanas. Na década de 70, elas tinham se responsabilizado por 41% de todo o crescimento urbano nacional; na de 80, essa proporção caiu para 30%. O ritmo frenético de urbanização e de metropolização que tinha perdurado ao longo de meio século, para surpresa de todos, havia sido finalmente interrompido. Essa queda na velocidade do crescimento e da concentração urbana persistiu também durante a década de 90.

Entre os diversos fatores que podem ter contribuído para essa mudança no padrão de urbanização brasileiro, três merecem ser destacados: a queda acelerada da fecundidade, a crise econômica que assolou a região na década de 80 e em parte da década de 90, e a culminação de um processo natural de desconcentração da atividade produtiva.

Até meados da década de 60, o Brasil apresentava níveis elevados de fecundidade, responsáveis pelo crescimento demográfico acelerado do país durante várias décadas. Entretanto, a própria urbanização liderou e dinamizou uma série de fatores conducentes à redução do número de filhos. Nas cidades, as pessoas já não viam a prole numerosa como uma vantagem; ao contrário, representavam um ônus adicional nas condições de habitação urbanas precárias e, frequentemente, um entrave a suas aspirações de melhoria social e econômica. Diversas políticas modernizadoras adotadas pelo governo militar – nas áreas de saúde, previdência e comunicações – combinaram com a disponibilidade de métodos anti-natalistas mais efetivos (principalmente a esterilização) para provocar a aceleração dessa tendência. O fato é que a fecundidade brasileira teve uma queda vertiginosa de 6,3 para 1.8 (bem abaixo do nível de reposição) em apenas 40 anos. Essa redução diminuiu tanto o estoque de migrantes-em-potencial nas áreas rurais como o ritmo de crescimento vegetativo da população residente nas cidades.

O segundo fator importante na redução do processo de concentração e metropolização foi a crise econômica que assolou o país em seguida ao choque do petróleo que acompanhou a Guerra do Yom Kippur. Os juros internacionais geraram uma dívida externa galopante, a produção industrial sofreu um forte retrocesso e, pela primeira vez na história moderna brasileira, o PIB chegou a ser negativo. Sucederam-se planos e programas de estabilização, assim como ministros de finanças, mas nada impediu que a “Década Perdida” avançasse para a década de 90.

Os problemas econômicos acabaram gerando outras mudanças de grande significado – o fim da ditadura militar e a re-introdução da democracia, o fim do ciclo de industrialização via substituição de importações, a privatização de várias grandes empresas nacionais, a abertura da economia e a redução do papel do Estado, incluindo o planejamento de longo prazo.

Mas o impacto mais importante para o processo de concentração urbana foi o aumento do desemprego e da pobreza. As maiores cidades foram as mais afetadas, especialmente nos setores de indústria e construção. O setor formal foi o mais penalizado, resultando numa expansão acelerada do setor informal. A redução das oportunidades econômicas nas grandes cidades chegou a inverter os fluxos migratórios tradicionais, gerando assim fortes correntes de migração de retorno, e até as primeiras correntes importantes de emigração para o exterior. Nesse contexto, as cidades não-metropolitanas registraram ganhos importantes, resultando em taxas de crescimento maiores nessas cidades.

Antes mesmo de estourar essa crise econômica, o Brasil já havia iniciado um processo de desconcentração da produção industrial a partir do seu centro principal, em São Paulo. Este processo se acelerou na década de 80 e, como resultado, a participação do Estado de São Paulo na produção industrial nacional baixou de 43% em 1970 para 25% em 2000. Visto em retrospecto, essas mudanças refletem uma tendência bastante previsível, particularmente quando se considera os esforços feitos por diversos governos para integrar as diferentes regiões do país via incentivos fiscais e outros investimentos governamentais. Os próprios empresários aproveitavam essas iniciativas para desconcentrar suas atividades, fugir dos problemas que se acumulavam na grande metrópole e explorar novos mercados. Contudo, a Região Metropolitana de São Paulo permaneceu como a capital dos serviços administrativos, financeiros, educacionais e culturais modernos do país. Assim, o perímetro do polo dominante foi expandido mais do que desconcentrado. Inclusive, grande parte da desconcentração econômica ocorreu para cidades relativamente próximas, no próprio estado de São Paulo.

Por outro lado, o processo de desconcentração relativo observado nas décadas de 80 e 90 não deve ofuscar a continuação do predomínio das grandes metrópoles no cenário urbano nacional. Mesmo nessas duas décadas de crescimento reduzido, as nove Regiões Metropolitanas tiveram um aumento populacional absoluto maior que o aumento verificado nas próximas 52 cidades juntas, conforme mostra a Tabela 5. Vale observar também que o arrefecimento do crescimento metropolitano foi basicamente um fenômeno de estagnação nos municípios-núcleos, pois as periferias das grandes metrópoles continuaram crescendo num ritmo acelerado. Esses subúrbios continuam

atraindo migrantes de baixa renda até hoje, inclusive vindo de outras áreas da própria cidade. Não surpreende o fato de que as periferias concentram os maiores problemas de favelização, assentamentos informais, infra-estrutura precária, conflitos ambientais, desorganização social e violência. Na média, a população das periferias das nove Regiões Metropolitanas tem uma renda equivalente a 56% da renda dos habitantes do município núcleo.

TABELA 5 - Crescimento Absoluto e Relativo das Regiões Metropolitanas e Outras Aglomerações Urbanas, Brasil 1980-1991 e 1991-2000

Tipo de Grande Concentração Urbana	Taxa de Crescimento Anual		Incremento Absoluto (em 000s)	
	1980-1991	1991-2000	1980-1991	1991-2000
Regiões Metropolitanas (9)	2,00	1,99	8.387	8.290
<i>Núcleos das RMs</i>	1,36	1,10	3.612	2.693
<i>Periferia das RMs</i>	2,79	3,68	4.775	5.597
Outras Aglomerações Metropolitanas (17)	3,31	2,79	3.942	3.675
Outras Aglomerações Não-Metropolitanas (35)	3,21	2,33	4.367	3.435

Fonte: Fundação IBGE apud Baeninger (2004) tabela 2 e Torres (2002) tabela 1, p. 149.

A análise do processo e das etapas da urbanização brasileira confirma o fato de que o país tem chegado a certo nível de maturidade na sua transição urbana. A maioria da sua população vive em cidades grandes que compõem uma rede urbana extensa e diversificada. São cidades que já não crescem a ritmos alucinados, mas que geram 90% do PIB nacional. No contexto da economia mundial globalizada, na qual as cidades, especialmente as maiores, levam uma vantagem competitiva, essa concentração deveria representar um ganho comparativo importante. Entretanto, essa vantagem pode estar sendo prejudicada pelas dificuldades sociais e ambientais que caracterizam muitas cidades brasileiras, conforme será visto no próximo segmento.

O descaso com a habitação popular e os problemas sociais e ambientais

Os problemas sociais e ambientais das cidades brasileiras estão nitidamente interligados. Ambos têm suas origens na mesma raiz – a falta de uma atitude proativa e realista com relação ao crescimento urbano e o descaso com os problemas do maior grupo social, isto é, a população de baixa renda. O crescimento urbano rápido, na falta de uma orientação espacial e de um manejo ambiental adequado, acentua a degradação de recursos naturais de terra, água e vegetação. A falta de serviços básicos nos assentamentos urbanos contribui para problemas de saúde ambiental, particularmente aqueles ligados à água e ao saneamento.

A maioria da população de baixa renda no Brasil vive em lugares e moradias inadequados devido à ausência de medidas apropriadas para preparar e acomodar o crescimento urbano. Esse descaso caracteriza a expansão urbana do último século e ainda persiste nos dias de hoje. Apesar de muitas décadas de crescimento rápido e da proliferação de favelas em quase todas as cidades, os assentamentos informais têm sido tratados como problemas transitórios de ordem pública, os quais precisam ser eliminados ou que vão desaparecer sozinhos com o “desenvolvimento”. Na maioria dos casos, o poder público somente se intromete para tentar impedir esse crescimento. Muitos anos depois, porém, são frequentemente geradas pressões para tentar “resolver” esse cancro e/ou para angariar os votos da população que vive nele. Essas atitudes são coerentes com as normas e valores de uma sociedade desigual que, historicamente, raramente tem priorizado as necessidades e os problemas de sua população mais pobre.

O Brasil tem uma longa história de fascínio com planos diretores urbanos, desde o famoso Plano Agache encomendado pela Prefeitura do Rio de Janeiro no início do século 20. Na prática, porém, o ritmo do crescimento urbano no último século sempre ultrapassou qualquer planejamento efetivo do uso do espaço ou do solo. Parte do problema reside na oposição ideológica e política tradicional ao crescimento urbano. As iniciativas governamentais, seja em nível federal, seja em nível estadual ou local, sempre tenderam a retardar ou impedir o crescimento urbano em vez de ordená-lo. É muito interessante observar na última pesquisa realizada pela Divisão de População da ONU a respeito das atitudes políticas do governo federal a respeito da distribuição espacial da população, o Brasil respondeu que gostaria de ver uma mudança “major” nesse particular, incluindo uma redução da migração rural-urbana e da migração para aglomerações urbanas (UNITED NATIONS, 2010b). Tais atitudes, num país que já tem mais de 80% da sua população residente em áreas urbanas e quase dois quintos em cidades de mais de um milhão de habitantes, não somente surpreendem, mas refletem também um anti-urbanismo muito arraigado e superado pelos fatos.

Essa atitude se reflete concretamente em ações pouco condizentes com o respeito do direito à cidade em nível local. Estudos recentes sugerem que, em muitos lugares, a ausência de uma atitude proativa em relação às necessidades de moradia dos pobres representa muito mais que apatia. Tem sido parte de um esforço explícito e sistemático por parte de tomadores de decisão locais para obstruir o assentamento e a permanência de pobres, especialmente migrantes, nas suas cidades. Nesta linha, diversos municípios têm adotado a prática de dificultar o acesso à compra de lotes, inclusive impondo regulamentos utópicos e irrealistas com relação ao tamanho mínimo

do lote, com a clara intenção de afastar compradores de baixa renda. Outras medidas como recusar o acesso à água, saneamento, transporte e outros serviços são utilizadas para impedir a vinda de migrantes e o crescimento urbano (FELER; HENDERSON, 2008).

Esse tipo de iniciativa de parte do poder público local tem implicações que extrapolam os seus efeitos imediatos sobre a migração. No curto prazo, os pobres têm que “se virar” para encontrar um espaço para morar: na melhor das hipóteses a população de baixa renda é obrigada a comprar terrenos a preços mais elevados de provedores “informais.” Os outros menos afortunados estabelecem suas residências precárias em lugares ilegais, inadequados ou perigosos como em áreas de proteção ambiental, encostas de morros, terrenos contaminados ou à beira de rios, sempre sujeitos à instabilidade ou ao despejo e vulnerável às intempéries climáticas. A falta de uma moradia fixa num lugar adequado está na raiz da incapacidade de se beneficiar de tudo que a cidade pode oferecer em termos de emprego, serviços e bem-estar.

Práticas como essas que limitam o acesso da população mais pobre à cidade infringem os direitos básicos desse grupo, mas também têm outras implicações notáveis de maior alcance. Favorecem o crescimento de bairros marginalizados e insalubres em qualquer parte da cidade. Isto contribui para a vulnerabilidade e para a multiplicação de ambientes insalubres, ao mesmo tempo que favorece a desorganização social e a criminalidade. Também contribui para a degradação ambiental e está na raiz das grandes calamidades públicas. Tudo isto afeta a capacidade da cidade para competir por investimentos e, portanto, acaba reduzindo a geração de emprego e a base fiscal nessa localidade.

Nas condições da economia globalizada, a geração de um clima de investimento estável é tão importante a nível local quanto nacional. Nas cidades, a qualidade da infra-estrutura, as amenidades sociais e culturais e a existência de um ambiente institucional que demonstra interesse nos direitos dos seus cidadãos são características que afetam as decisões de investidores. Essas condições dificilmente serão percebidas em cidades que deixam de considerar as necessidades do seu maior grupo social, ou pior, que tomam medidas explícitas para excluir certos segmentos da população.

Quando os tomadores de decisão nessas cidades finalmente resolvem tentar torná-las mais habitáveis e prósperas, descobrem que têm muitas dificuldades para atrair investimentos e gerar emprego. Descobrem também que o esforço de oferecer serviços e infra-estrutura para essas populações pobres, depois de instalados esses bairros informais e favelas, tem um custo social e econômico muito mais elevado do que se tivesse sido tomada uma atitude proativa, preparando-se para o crescimento inevitável e proporcionando

condições decentes às pessoas que queriam se instalar na cidade. Vale observar que oferecer condições dignas não significa “dar” uma moradia, pois existem diversas formas de fazer com que os custos de oferecer um assentamento digno sejam ressarcidos ao longo do tempo pelo poder público. A compra parcelada do terreno e a segurança da propriedade incentiva investimentos dos próprios moradores que acabam valorizando suas casas, seu bairro e a própria cidade.

Para reverter as tendências atuais que favorecem a continuada expansão de setores informais, teriam que ser adotadas duas iniciativas que são difíceis de implementar numa sociedade marcada pelo privilégio e pela desigualdade e na qual se trata os bairros pobres como cancos que deverão desaparecer por si mesmos. Primeiro, teriam que ser abolidas essas medidas que discriminam explicitamente contra o assentamento de populações mais pobres. Ao mesmo tempo, os mercados de terra distorcidos que caracterizam as áreas urbanas teriam que ser regulados e a população pobre protegida de maneira positiva contra as práticas abusivas de especuladores imobiliários e de empresários do setor informal. Segundo e ainda mais importante, o setor público precisaria tomar uma atitude proativa em relação às necessidades futuras de solo urbano para a população mais pobre. A maioria das cidades dispõe de terras aptas que estão sendo mantidas em reserva por especuladores. Medidas enérgicas teriam que ser tomadas para taxar essas propriedades especulativas e viabilizar a sua integração no mercado formal.

Em suma, muitos dos problemas ambientais enfrentados pelas cidades brasileiras são intimamente ligados com questões sociais e os dois têm suas origens na falta de uma postura proativa da sociedade brasileira e do poder público com relação ao crescimento urbano. Dentro desta atitude, o descaso com as dificuldades do grupo social maior – a população de baixa renda – reflete uma tolerância secular com a desigualdade. Ou seja, trata-se de uma falta de visão técnica para lidar com uma das mais transcendentais transformações da história brasileira, conjugado a uma cegueira política derivada de uma estrutura social focada nos interesses dos ricos e poderosos, a qual impede enxergar os males causados por essa ausência de proposta coerente para o crescimento urbano inevitável. O êxito de uma cidade depende de uma governança moderna, capaz de lidar efetivamente com o crescimento e gerando um ambiente social mais atrativo. Ponto de partida para esse êxito é saber lidar de maneira positiva com o crescimento populacional e a integração produtiva de diferentes setores na sociedade urbana.

Considerações finais

A urbanização e o crescimento urbano acelerado podem ser vistos como os processos de maior influência na determinação das condições econômicas,

sociais e ambientais dos países em desenvolvimento no século 21. A escala do crescimento urbano nesses países, particularmente na Ásia e na África, não tem precedentes na história da humanidade. A maneira em que a concentração populacional vai se realizar nas próximas décadas vai afetar diretamente o desenvolvimento, a pobreza e as condições ambientais desses países e, por último, do mundo todo.

Até o atual momento, a maioria dos tomadores de decisão têm se limitado a reagir ao crescimento urbano, inclusive de forma negativa, em vez de preparar-se para essa transformação inevitável. Dada a escala das mudanças em curso, a dinâmica social e econômica dos processos urbanos e a dimensão de suas consequências, este tipo de *laissez-faire* é um convite para um desastre monumental. Bem orientado, dentro de uma governança mais efetiva, a urbanização pode ser uma força importante na redução da pobreza, na estabilização do crescimento populacional e no forjamento de um futuro ambiental mais seguro. Mas se essa transformação for deixado na mão das forças do mercado e da especulação imobiliária, dentro de um contexto de desigualdade política e social, ela vai avolumar a pobreza, multiplicar as favelas e aumentar a degradação ambiental num ritmo nunca visto anteriormente.

A experiência da urbanização brasileira pode oferecer lições importantes que podem ser aproveitadas por outros países que se encontram atualmente numa fase menos avançada de sua transição urbana. Essas lições são particularmente cruciais tendo em vista a magnitude do crescimento urbano que está por vir na África e na Ásia. Habitualmente, a primeira reação de políticos e administradores urbanos é de tentar impedir ou retardar o crescimento urbano, criando obstáculos para a chegada de migrantes. A história mostra que essas tentativas não funcionam. Primeiro porque os migrantes continuam vindo, sabendo que suas possibilidades de melhorar de vida tendem a ser melhores nas cidades. Segundo, porque a parcela maior do crescimento urbano advém, cada vez mais, do crescimento vegetativo das próprias cidades e não da migração.

Os líderes dos países que estão iniciando sua transição urbana deveriam abraçar as potencialidades da urbanização e planejar estrategicamente o crescimento urbano inevitável, em vez de tentar impedi-lo como têm feito muitos políticos e administradores brasileiros. Aceitar que a população mais pobre tem o direito à cidade é um primeiro passo crítico. O próximo passo exige a formulação de uma visão estratégica sobre o uso sustentável do espaço para orientar a expansão urbana. É muito importante prever e orientar a expansão espacial da cidade, de modo a reduzir a depredação do capital ambiental, evitar desastres naturais e garantir a qualidade de vida da população.

Dentro desta visão, é essencial prever as necessidades de solo e moradia para a população de baixa renda. A maneira mais eficaz de conseguir isso é de

prever e oferecer, dentro de um plano economicamente sustentável que inclui o financiamento de lotes adequadas, a provisão de serviços básicos para essa população assim como a taxaço da especulaço imobiliária. Esse planejamento proativo – que deve ser feito também com a participaço dos interessados – é, reconhecidamente, muito menos custoso, em termos sociais e econômicos, que as tentativas de consertar assentamentos informais já instalados e dotá-los de serviços e infra-estrutura básica. Essa atitude proativa é parte essencial de uma boa governança e termina beneficiando a própria cidade, melhorando a vivência dos seus moradores e aumentando a sua prosperidade.

Referências

BAENINGER, R. Interiorizaço da migraço em São Paulo: novas territorialidades e novos desafios teóricos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2004.

CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. **Estimativas decenais e quinquenais de saldos migratórios e taxas líquidas de migraço do Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2002. (Documento de Trabalho).

FELER, L.; HENDERSON, J. V. Exclusionary policies in urban development: how underservicing of migrant households affects the growth and composition of Brazilian cities. **Working Paper 14136**, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2008. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w_14136.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2010.

FUNDAÇÃO IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **Censos Demográficos 1940-2000**. Rio de Janeiro, 1940-2000.

MADDISON, A. **The world economy: a millennial perspective**. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2001.

MARTINE, G.; MCGRANAHAN, G. **'Brazil's early urban transition: what can it teach urbanizing countries?** London: IIED, 2010. (Series Urbanization and Emerging Population Issues). Disponível em: <<http://www.iiied.org/pubs/display.php?o=10585IIED>>.

_____. Exodo rural, concentraço urbana e fronteira agrícola. In: _____; GARCIA, R. (Ed.). **Os impactos sociais da modernizaço agrícola**. Rio de Janeiro: Editora Caetes/Hucitec, 1987.

RODRIGUEZ, J.; BUSSO, G. **Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005**. Santiago de Chile: ECLAC/CELADE, 2009.

TORRES, H. Migration and the environment: a view from Brazilian metropolitan areas. In: HOGAN, D. J.; BERQUÓ, E.; COSTA, H. S. M. (Ed.). **Population and environment in Brazil: Rio + 10**. Campinas: CNPD/ABEP/NEPO, 2002.

UNITED NATIONS. **World urbanization prospects, 2009**. New York: DESA, Population Division, 2010a.

_____. **World Population Policies, 2009**. New York: DESA, Population Division, 2010b.

Dinâmica da população e políticas sociais¹

**Fabíola Rodrigues
Rosana Baeninger**

Este texto aponta a importância da compreensão da atual dinâmica da população brasileira e a necessidade de implementação e planejamento de políticas sociais para públicos-alvos. Para tanto, apresenta, em seu início, as garantias constitucionais acerca dos direitos sociais.

Em seguida, trata das alterações na estrutura etária da população, advindas da atual etapa da transição demográfica no país. É nesse sentido, portanto, que frente às mudanças no perfil etário da população que as políticas sociais precisam incorporar em seu planejamento e formatação as especificidades do metabolismo demográfico.

População e direitos sociais

A garantia constitucional de acesso pleno e universal aos bens e serviços essenciais à reprodução física e social dos indivíduos – moradia, saúde, educação, trabalho, previdência – é relativamente recente no direito ocidental; seu marco de referência baseia-se na Constituição do México, de 1917, e a Constituição socialdemocrata da República de *Weimar*, Alemanha, de 1919. No Brasil, foi a Constituição de 1934 - inspirada na Constituição de *Weimar* e no

¹ Essas reflexões compõem Projeto de Pós-doutorado no CEM-CEBRAP e de Projeto Temático “Observatório das Migrações em São Paulo” (NEPO-UNICAMP/FAPESP-CNPq).

New Deal norte-americano, a primeira carta constitucional a consubstanciar em seu texto um capítulo sobre a ordem econômica e social (COMPARATO, 2001; CARVALHO, 2003; REIS FILHO; FERREIRA; ZENHA, 2008), sinalizando para uma ruptura na antiga concepção liberal de que o alcance do livre mercado seria irrestrito, atingindo todas as esferas da vida individual e coletiva.

De fato, a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934, estabeleceu no art.138 a responsabilidade partilhada entre União, Estados e Municípios de assegurar a proteção à infância, à juventude e aos desamparados; acesso à educação e à saúde, propugnando, ainda, a adoção de medidas de combate à morbi-mortalidade infantil e à propagação de doenças transmissíveis².

A partir da Carta Maior de 1934, os direitos sociais não mais deixaram de frequentar a legislação constitucional brasileira, culminando na Constituição Federal de 1988. Essa Constituição apresenta amplo escopo de bens e de serviços, que constituem necessidades sociais indispensáveis, não sujeitas às injunções do mercado; ou seja, “desmercantilizadas” pelo poder público por conformarem a esfera mais basilar da dignidade social (SILVA, 2008).

Nesse sentido, segundo os termos da CF-1988³ são assegurados, a todos os brasileiros, direito à educação, à saúde, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, bem como proteção à maternidade, à infância e aos desamparados (art. 6º, CF-1988), revelando a disposição do Estado brasileiro em prover, de maneira equânime, bens, benefícios e serviços sociais básicos, respeitando-se as capacidades e as necessidades dos indivíduos.

Assim, se resta claro que os direitos sociais estão indiscutivelmente positivados em nossa legislação constitucional, desde a década de 1930, para alguns destes direitos sociais, em nosso ordenamento jurídico hodierno, estão atrelados dotação orçamentária expressamente definida pelo texto constitucional. Este é o caso da educação⁴, na qual a União deve aplicar, no mínimo, 18% de

² Do texto da lei, lê-se que: “Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica; c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais” (BRASIL, 1934).

³ Nos termos da Carta Magna lê-se que: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

⁴ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988).

sua receita e os Estados e Municípios não menos que 25% de sua receita anual. Apesar disso, por que ainda é tão precária, limitada e difícil a execução das políticas sociais que visam realizar esses direitos nas cidades brasileiras?

A resposta a uma questão dessa envergadura nunca é simples. Não obstante a existência de inúmeras dificuldades técnicas e operacionais no desenho e no planejamento das políticas sociais, é preciso que se considere a desigual divisão, consagrada no pacto federativo, entre distribuição de recursos e atribuição de responsabilidades na execução das políticas públicas, por parte dos entes federados (MEIRELLES, 2008; 2010).

Nesse contexto de desigual distribuição entre recursos e necessidades, o campo disciplinar da Demografia possibilita ampliar o alcance das políticas sociais. De fato, como adequar os recursos financeiros e humanos disponíveis, com eficiência e economicidade, na execução de políticas, programas e ações que visam realizar os direitos sociais (moradia, educação, saúde, trabalho, lazer, previdência) se não se conhecem as populações-alvo?

Exatamente por não conhecê-las, as políticas e os gestores tratam a população de modo homogêneo, padronizado, como se não se alterassem no tempo e no espaço.

Esses questionamentos nos levam a apontar, provocadoramente, que o fracasso de muitas políticas sociais, particularmente entre os municípios, não se devem (apenas) à falta de recursos financeiros ou de pessoal qualificado, mas sim decorrem de políticas mal desenhadas, ou seja, em cujo planejamento e formatação não se levou em conta – pelo menos não de forma adequada – a composição, o comportamento, as características e as necessidades das populações-alvo.

Isso significa dizer que garantir o acesso à educação, conforme preceituava a Constituição Federal de 1934 e como também preceitua a Constituição Federal de 1988 importa um desafio substancialmente diferente, no contexto sociodemográfico brasileiro dos anos 1930, e no contexto sociodemográfico nacional dos anos 2000.

Mudanças na estrutura etária e políticas sociais

Se nos anos 1930, o Brasil era um país agrário, marcado por altas taxas de fecundidade, por elevada mortalidade infantil e por um padrão de morbimortalidade em que predominavam as doenças infecciosas e parasitárias como causa de morte (SANTOS; LEVY, 1980) – conformando uma população jovem e uma estrutura etária no formato piramidal – na década de 2000, o Brasil é um país eminentemente urbano, registrando taxas de fecundidade próxima ao nível de reposição, redução expressiva nas taxas de mortalidade infantil e prevalência de um padrão de morbi-mortalidade no qual assumem maior peso

as doenças crônico-degenerativas como causa de morte – conformando, pois, uma estrutura etária em nítido processo de envelhecimento (BERQUÓ, 1996).

Os gráficos 01 a 05 permitem acompanhar as profundas mudanças na estrutura etária brasileira nos últimos sessenta anos, bem como compreender o provável desenho da estrutura etária do país nas próximas quatro décadas, ou seja, até 2050.

Se em 1940, o Brasil possuía uma composição populacional na qual predominava o grande grupo etário infantil “0-9 anos”, que respondia, sozinho, por 30% da população total do país, em 2000 já predominava o grande grupo etário jovem “10-19 anos”, este compreendendo 20,8% da população brasileira, naquele momento.

As projeções para os anos de 2020 e 2050 mostram a tendência de crescente e contínuo envelhecimento da população, visto que possivelmente teremos em 2020 o predomínio dos grupos etários adultos “20-29 anos” e “30-39 anos”, este respondendo por 16,5% da população total e, aquele por 16% da população total do país.

Por fim, em 2050, o Brasil terá uma estrutura etária praticamente hexagonal, na qual, destacadamente, os grupos etários jovens terão menos peso relativo na composição da população total, predominando os grupos etários adultos – especialmente os grandes grupos etários “40-49 anos” e “50-59 anos” que conformarão, juntos, 29% da população total do país – bem como os grupos etários idosos. Provavelmente o grande grupo etário “70-79 anos” tenha maior participação relativa na população que o grande grupo etário “0-9 anos”, o que certamente significará uma inflexão sem precedentes no desenho das políticas sociais e na constituição de infraestruturas de atendimento e de suporte à população.

O simples olhar sobre a evolução da estrutura etária brasileira já descortina o papel crucial que a Demografia pode desempenhar na construção de políticas públicas bem-sucedidas. Se nos anos 1940 era fundamental ao desenvolvimento social do país a expansão das infraestruturas de atendimento escolar básico (creches, escolas de ensino primário) e equipamentos de saúde com grande ênfase na saúde materna e infantil, nos anos 2000 e, especialmente, nas próximas décadas, não será mais necessária a expansão dessas redes preexistentes, mas sim sua consolidação (com ampliação de seu grau de cobertura e melhora qualitativa no atendimento oferecido, oportunizada pela redução do contingente atendido); além da concomitante expansão das infraestruturas de atendimento à população adulta e idosa, que requererão serviços diferenciados, exigindo a capacitação dos agentes públicos e de prestadores de serviço para o enfrentamento dessa nova realidade.

Efetivamente, o vigoroso e contínuo crescimento da população idosa exigirá adaptações diversas nos equipamentos e nos serviços públicos e privados, seja para garantir mobilidade e acessibilidade a uma população que envelhece, seja para garantir atendimento de saúde adequado (com ampliação do quadro de geriatras, fisioterapeutas e enfermeiros especializados na atenção à saúde do idoso, nos equipamentos de atenção básica, por exemplo), ou ainda para prover a esta população em processo de envelhecimento - muitas vezes, solitário, dada a redução no tamanho das famílias – moradia adaptada e segura, isso sem falar no desafio previdenciário, na emergência de novas demandas educacionais, de cultura e de lazer.

GRÁFICO 1 – Pirâmide Etária – Brasil, 1940

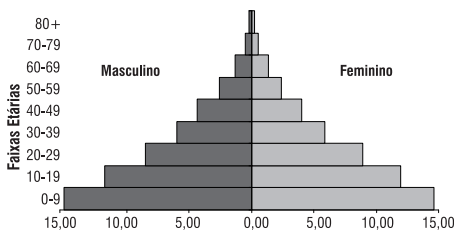


GRÁFICO 2 – Pirâmide Etária – Brasil, 1980

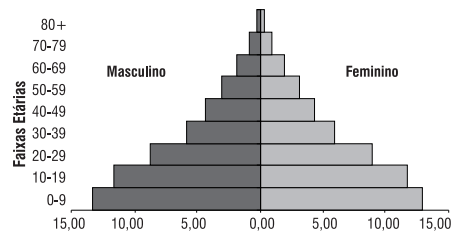


GRÁFICO 3 – Pirâmide Etária – Brasil, 2000

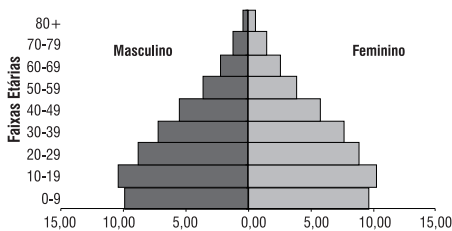


GRÁFICO 4 – Pirâmide Etária – Brasil, 2020

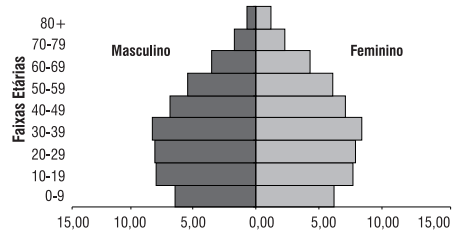
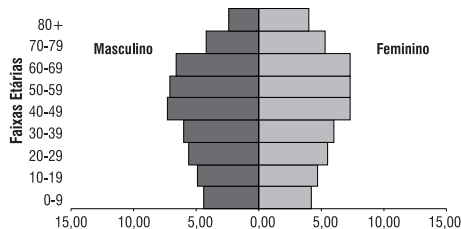


GRÁFICO 5 – Pirâmide Etária – Brasil, 2050



Fonte: Censos Demográficos. Fundação IBGE 1940, 1980, 2000 e 2008

Diante dessas mudanças, as políticas sociais precisam incorporar em seu planejamento e formatação as especificidades do metabolismo demográfico, não se prendendo, somente, à previsão de alterações no volume e na taxa

de crescimento do total da população, mas atentando-se para as tendências de expansão ou recuo da participação relativa dos grupos etários atingidos por determinada política pública; é preciso estar atento às oportunidades de melhorias qualitativas na prestação de serviços ou na oferta de bens e produtos, propiciadas pelas mudanças na composição etária das populações-alvo.

Nesse sentido, os gráficos 06 e 07, que tratam, respectivamente, da evolução da taxa de mortalidade infantil e da taxa de fecundidade no país, entre os anos 1940-2000, incorporando, ainda, as projeções do IBGE para 2020 e 2030, endossam as alterações no “metabolismo” demográfico identificadas na leitura das pirâmides etárias. A passagem de uma taxa de mortalidade infantil de 144,73 óbitos de menores de 01 ano para cada mil nascidos vivos, em 1940, para uma taxa de mortalidade infantil de 30,1 óbitos de menores de 01 ano para cada mil nascidos vivos, em 2010, aponta, indubitavelmente – a despeito de situar-se, ainda, em patamares bastante elevados, sobremaneira quando se trata de uma das maiores economias do mundo - para a melhora nas condições de vida experimentadas pela população, visto que as más condições de saúde, higiene e a falta de saneamento básico são, sabidamente, as grandes responsáveis pelos óbitos de crianças menores de 01 ano.

Concomitantemente, a expressiva redução da taxa de fecundidade total aponta, inequivocamente, para uma rápida transição da fecundidade (MERRICK; BERQUÓ, 1983; MARTINE; CARVALHO, 1989), visto que esta passa de 6,2 filhos por mulher, em 1940, para 2,4 filhos por mulher, em 2000 – uma redução de 1,6 vezes, devendo alcançar, já em 2010, uma média de 1,7 filhos por mulher, portanto, em patamar abaixo do nível de reposição populacional.

Interessa observar, também, que a significativa queda da mortalidade infantil, a partir dos anos 1980, coincidindo com a intensificação da queda da taxa de fecundidade, nesse mesmo período, engendrou uma “onda” na estrutura etária brasileira (BERCOVITCH; MADEIRA, 2000), marcada pelo aumento de indivíduos poupados pela mortalidade infantil, de modo que, combinada à progressiva e acentuada queda da fecundidade corrente, essa coorte veio a se tornar relativamente mais importante no conjunto da população do que suas predecessoras e sucessoras.

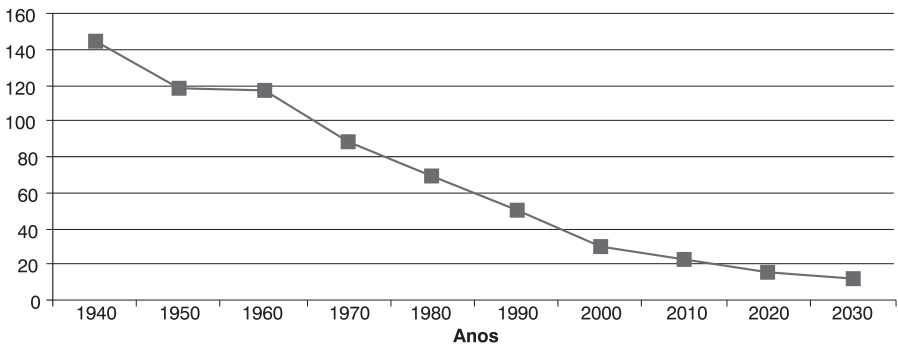
De fato, esta “coorte-paradigma” dos anos 1980 carrega consigo a distinção da transição demográfica brasileira, visto que experimenta taxas de mortalidade inferiores às das coortes precedentes, à medida que avança na estrutura etária, ao mesmo tempo em que as coortes posteriores se apresentam com menor peso relativo – em virtude da queda da fecundidade.

Exatamente em razão dessa singularidade, a “coorte-paradigma”, que se posiciona na estrutura etária brasileira atual nas idades produtivas, proporciona uma razão de dependência mais baixa, oportunizando que a geração de

riquezas seja mais bem distribuída no país, que o sistema de seguridade social amplie e melhore sua cobertura e criando condições para que se possa gerar poupança interna para um futuro no qual essa razão de dependência irá se alterar, substancialmente, em razão do maior peso da população idosa (QUEIROZ; TURRA; PEREZ, 2006; RIOS-NETO; MARTINE; ALVES, 2009).

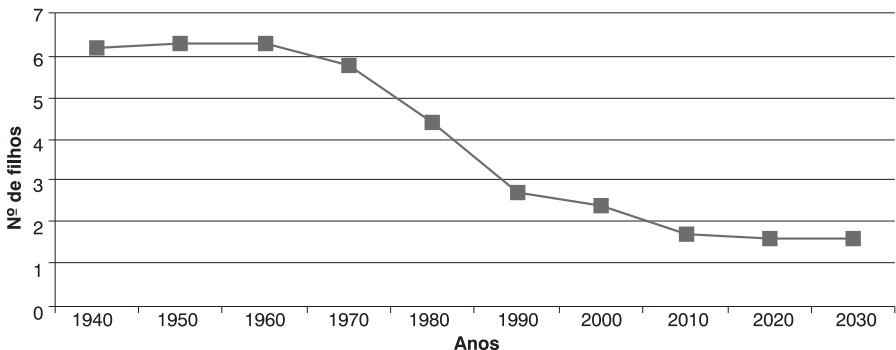
No entanto, impende observar, a condição demográfica favorável ao investimento social, decorrente da menor razão de dependência (RIOS-NETO; MARTINE; ALVES, 2009) não dispensa o cuidado com as demandas sociais dos grupos etários adultos, especialmente a implantação de políticas públicas que garantam o emprego formal, assalariado, com carteira assinada; ou seja, devidamente integrado à previdência social, o que assegurará a capacidade futura do Estado de prover as necessidades sociais básicas, considerando-se que no sistema da seguridade social brasileira, a previdência possui caráter contributivo.

GRÁFICO 6 – Taxa de mortalidade infantil (por mil) – Brasil, 1940-2030



Fonte: Censos Demográficos. Fundação IBGE (1940-2000; 2008).

GRÁFICO 7 – Taxa de mortalidade infantil (por mil) – Brasil, 1940-2030



Fonte: Censos Demográficos. Fundação IBGE (1940-2000; 2008).

Considerações finais

Aspecto fundamental da dinâmica populacional de interesse às políticas sociais, particularmente nos municípios, refere-se ao fato dos indivíduos e das populações residirem nas cidades com distintas características físicas, urbanísticas, sociais e econômicas. O (re)conhecimento da distribuição espacial da população e de seus determinantes sociais e demográficos devem ser levados em conta no planejamento das políticas sociais, sob pena de, ao negligenciá-los, o gestor público induzir a concentração de riquezas no território, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais, em vez de promover justiça social.

Nesse aspecto, importa observar que as carências sociais tendem a ser cumulativas no território, exigindo transversalidade e interlocução entre as políticas setoriais. Isto porque as populações alijadas do acesso a bens e serviços fundamentais tendem a se sobrepor e a se concentrar em áreas específicas do território da cidade. Outrossim, exigem atenção os deslocamentos da população, sobremaneira no espaço intraurbano e intrarregional, visto que a conformação destes tende a obedecer à lógica de hierarquização das localizações, segundo seu valor de mercado, o que significa dizer que, quanto mais pobres, mais distantes estarão os indivíduos das localizações dotadas de melhores recursos.

Do ponto de vista da gestão das políticas públicas municipais, o conhecimento demográfico associado às ferramentas computacionais de espacialização da informação e dos indicadores sociais, especialmente os sistemas de informação geográfica, dado o elevado grau de desagregação das informações sociodemográficas oferecidas pelo IBGE, contribui, sensivelmente, para a focalização das políticas e para a execução de projetos e de ações setorialmente integrados. Isso quer dizer que, uma vez combinados, as informações sociodemográficas e a cartografia podem oferecer ao gestor público um quadro detalhado das desigualdades, carências, bem como do perfil social e econômico da população-alvo de determinada política ou conjunto de políticas.

Mais do que isso, a Demografia, ao lançar luz sobre a distribuição espacial da população – seja na caracterização do padrão de ocupação socioespacial das cidades, seja na caracterização dos deslocamentos pendulares ou dos fluxos migratórios intrarregionais e mesmo inter-regionais, especialmente em áreas de grande densidade econômica e populacional, permite tanto compreender como as desigualdades de oportunidades e de recursos penalizam – porque isolam, afastam e repelem – os estratos sociais mais pobres, quanto permite compreender como o território, em si mesmo, exatamente por possuir valor de mercado e se configurar como mercadoria, induz à reiteração e mesmo ao aprofundamento das iniquidades sociais.

Referências

- BERCOVICH, A.; MADEIRA, F. Demographic discontinuities in Brazil and in the State of São Paulo. **Brazilian Journal of Population Studies**, São Paulo, v.2, 2000.
- BERQUO, E. **Considerações demográficas sobre a população idosa no Brasil**. Brasília: CNPD, 1996.
- BRASIL. República Federativa do Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasil, 1988.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasil, 1934.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos 30 anos. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- FUNDAÇÃO IBGE. **Projeções populacionais**. Rio de Janeiro, 2008.
- _____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000.
- _____. **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro, 1980.
- _____. **Censo Demográfico 1940**. Rio de Janeiro, 1940.
- MARTINE, G.; CARVALHO, J. A. M. **Cenários demográficos para o século 21: algumas implicações sociais**. Campinas: Unicamp, 1989. (Trabalho Apresentado no Seminário Brasil Século XXI).
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. **Direito municipal brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MERRICK, T.; BERQUO, E. **The determinants of Brazil's recent rapid decline in fertility**. Washington: National Academy Press, 1983.
- QUEIROZ, B.; TURRA, C.; PEREZ, E. The opportunities we cannot forget: economic consequences of population changes in Brazil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2006.
- REIS FILHO, D. A.; FERREIRA, J.; ZENHA, C. **O século XX - O tempo das crises: revoluções, fascismos e guerras**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- RIOS-NETO, E.; MARTINE, G.; ALVES, J. E. D. **Oportunidade perdidas e desafios críticos: a dinâmica demográfica brasileira e as políticas públicas**. Belo Horizonte: ABEP; UNFPA; CNPD, 2009. (Coleção Demografia em Debate, v.3).
- SANTOS, J. L.; LEVY, S. **Dinâmica da população**. São Paulo: TA Queiróz, 1980.
- SILVA, J. P. **Trabalho, cidadania e reconhecimento**. São Paulo: Annablume, 2008.

Redes sociais, pobreza e espaço em duas metrópoles brasileiras¹

Eduardo Marques

Renata Bichir

Graziela Castello

Maria Encarnación Moya²

Este artigo discute as características das redes pessoais de indivíduos em situação de pobreza em doze bairros nas cidades de São Paulo e Salvador submetidos a diferentes graus de segregação residencial. Resultados anteriores desse mesmo projeto de pesquisa apontaram para o efeito conjunto das redes sociais e da segregação urbana na reprodução da pobreza, considerando-se o acesso das pessoas pobres aos mercados e aos bens e serviços obtidos através de apoio social e de intercâmbio social (MARQUES, 2010a). A pesquisa anterior estudou as redes pessoais de 209 indivíduos em situação de pobreza e 30 indivíduos de classe média, em sete locais em São Paulo. Este trabalho acrescenta 153 redes pessoais de indivíduos em situação de pobreza que vivem em cinco locais diferentes na cidade de Salvador,

¹ Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no Congresso da International Sociological Association (ISA-2010) realizado em Gotemburgo, Suécia.

² Miranda Zoppi também fez parte dessa pesquisa, a quem agradecemos enormemente pela ajuda na coleta de dados e nas análises.

analisando comparativamente os padrões entre as cidades e entre os grupos sociais³.

A comparação entre São Paulo e Salvador é especialmente interessante, pois as cidades são muito diferentes quando os mercados de trabalho, a estrutura urbana, a sociabilidade cotidiana e a estrutura social são levados em consideração. Em cada cidade o trabalho de campo foi realizado nos bairros pobres com os mais variados perfis urbanos e de segregação urbana. Em geral, os resultados aqui apresentados confirmam os achados anteriores sobre a diversidade e a importância das redes sobre as condições de vida, mas também exploraram as diferenças entre as cidades no caso de migração, raça, condições de habitação e situações de propriedade, dimensões que não puderam ser salientadas na pesquisa anterior. Além dessa caracterização geral das redes pessoais da população pobre nas duas cidades, procurou-se classificar a diversidade das redes pessoais por meio de duas tipologias, uma baseada na estrutura das redes pessoais e outra baseada nos diferentes padrões de sociabilidade.

O artigo está dividido em quatro seções, não considerando esta introdução e a conclusão. A próxima seção revisa a literatura, estabelecendo os principais pontos de partida da análise. A segunda seção apresenta o desenho da pesquisa e esboça brevemente os resultados da fase anterior. A terceira seção apresenta e discute comparativamente as características das redes pessoais dos indivíduos pobres em São Paulo e Salvador. A quarta seção explora a variabilidade das redes e da sociabilidade, apresentando a construção de duas tipologias cujos resultados estão intimamente associados com os atributos sociais dos indivíduos em situação de pobreza.

Redes sociais, segregação urbana e pobreza

Na América Latina, o papel da segregação tem estado no centro de estudos urbanos desde 1970, embora originalmente associado com os debates sobre as periferias urbanas (BONDUKI; ROLNIK, 1982) e sobre a natureza do capitalismo periférico da América Latina (KOWARICK, 1979). O debate brasileiro passou

³ Os indivíduos em situação de pobreza aqui incluídos têm baixa escolaridade, baixa renda familiar e incluem trabalhadores menos qualificados, como empregados domésticos, jardineiros, trabalhadores da construção civil, vendedores, operadores de telemarketing e trabalhadores industriais mais tradicionais, mas também estudantes, donas de casa e aposentados. Suas famílias tendem a ser compostas por vários filhos e também apresentar uma idade média menor que a média da população metropolitana. A classe média foi definida em um sentido amplo, misturando renda e critérios profissionais, e incluiu profissionais liberais, funcionários públicos, pessoas envolvidas em atividades intelectuais e proprietários de estabelecimento comercial. As redes de classe média foram usadas apenas como um parâmetro e não foram analisadas em profundidade, dado o pequeno tamanho da amostra.

por várias alterações, mas a importância da segregação urbana continua a ser explorada recentemente para interpretar a vulnerabilidade (KOWARICK 2009; TELLES; CABANNES, 2006) e as desigualdades sociais (LAGO, 2000), bem como para explicar vários processos sociais relacionados com a reprodução da pobreza (MARQUES; TORRES, 2005).

A associação entre segregação urbana e pobreza também tem sido considerada pela literatura internacional como um dos elementos mais importantes na reprodução da chamada nova pobreza urbana, pelo menos desde o trabalho seminal de Wilson (1987). Desde então, diversos estudos na Europa (MINGIONE, 1996, e, mais recentemente, MUSTERED; MURIE; KESTELOOT, 2006), nos Estados Unidos (BRIGGS, 2005a; WACQUANT, 2007) e na América Latina (AUYERO, 1999), discutiram a sua importância para o bem-estar material, bem como para a integração social e política.

Em todas essas análises, a segregação era considerada importante por aumentar o isolamento social, dificultando a circulação de elementos materiais e imateriais entre grupos sociais. No entanto, como destacado por autores de diferentes tradições, como Nan Lin, Loic Wacquant, Xavier Briggs, e Talja Blokland, o efeito de isolamento gerado pela segregação pode ser contrabalançado por laços sociais que possam criar pontes entre situações de separação espacial; nesse sentido, seria necessário integrar a análise de redes sociais nos estudos de segregação. A interação das redes com a segregação e a pobreza geralmente envolve a incorporação de elementos informais recentemente destacados na literatura sobre a pobreza urbana (MINGIONE, 1994; ROY, 2005; PAMUK, 2000).

A análise de redes sociais é uma abordagem relativamente recente nas ciências sociais, mas a sua ontologia relacional está no cerne das ciências sociais desde os clássicos (EMIRBAYER, 1997). Mais recentemente, porém, o desenvolvimento de métodos de análise de redes sociais tem permitido a produção de estudos precisos sobre os efeitos dos padrões relacionais sobre uma ampla variedade de processos (FREEMAN, 2004). Embora algumas análises interessantes tenham utilizado as redes apenas metaforicamente (FAWAX, 2007; GONZÁLEZ DE LA ROCHA, 2001), o pleno potencial da ontologia relacional vem com a sua utilização metodológica. Na discussão das condições de vida e de pobreza, em particular, a literatura internacional tem enfatizado cada vez mais o seu papel no acesso a diversas oportunidades (BRIGGS, 2005a; 2005b; 2003), na presença ou ausência do sentimento de pertencimento (BLOKLAND; SAVAGE, 2008), bem como na mediação do acesso de indivíduos e grupos a outras três fontes de bem-estar, os mercados, a sociabilidade e o Estado (MUSTERED; MURIE; KESTELOOT, 2006).

Depois de termos estudado a pobreza em São Paulo e em outras cidades do Brasil a partir de uma abordagem mais sócio-demográfica (CEM, 2004;

MARQUES; TORRES, 2005), a presente pesquisa foi desenhada para testar os efeitos conjuntos das redes e da segregação sobre as condições de pobreza. Uma vez que as seções que se seguem são baseadas em hipóteses derivadas da pesquisa sobre redes e pobreza em São Paulo, cujos resultados são comparados com aqueles obtidos em Salvador, é importante resumir brevemente os principais resultados da pesquisa original. Naquele estudo, pesquisamos estruturas relacionais (as redes), sua utilização (perfis de sociabilidade) e mobilização (em situações da vida cotidiana).

A pesquisa de São Paulo sugeriu que as redes de indivíduos em situação de pobreza tendem a ser menores, em média, menos diversificadas em termos de sociabilidade e mais locais do que as redes de classe média. Independentemente das características médias, as redes tendem a variar consideravelmente entre os pobres, bem como em relação à classe média. Para explorar esta variabilidade, tipologias baseadas nas características da rede e perfis de sociabilidade foram desenvolvidas (MARQUES, 2010b). Em modelos quantitativos, esses tipos apareceram altamente associados com elementos clássicos no estudo da pobreza, tais como emprego, emprego estável, vulnerabilidade social e renda, mesmo em face de variáveis tradicionais, tais como a educação e tamanho do domicílio (MARQUES, 2009a; 2010a). As piores situações sociais foram associadas com padrões de sociabilidade muito homofílicos, bem como com redes muito locais⁴. As melhores situações sociais estavam associadas com redes de tamanho médio e não-locais, com sociabilidade concentrada em esferas organizacionais (trabalho, igreja, associações). Portanto, baixa homofilia e baixo localismo tendem a ser diretamente associados a melhores situações sociais, mas o tamanho da rede não tem influência direta (embora redes de médio porte tendam a ser melhores quando combinadas com padrões de sociabilidade menos homofílicos). É impossível determinar uma causalidade estrita aqui, uma vez que as redes sociais, sociabilidade e atributos individuais são determinados por causalidade biunívoca ao longo das trajetórias de vida dos indivíduos, sendo afetados por decisões individuais, eventos (migração, o casamento, o divórcio, o nascimento da criança etc.), bem como pelos os efeitos das redes e decisões de outros indivíduos.

A importância da homofilia e do localismo foi confirmada pelos resultados de outra pesquisa baseada nas redes egocentradas de apoio social no Rio de

⁴ Homofilia é a característica das redes que descreve a existência de relações entre os indivíduos com atributos semelhantes. Por exemplo, a relação entre duas mulheres é homofílica em relação ao sexo, bem como uma relação entre dois indivíduos pobres é homofílica em relação ao grupo social. Para uma análise detalhada dos elementos associados a esta importante dimensão relacional, ver McPherson; Smith-Lovin e Cook (2001).

Janeiro e em São Paulo. A partir de dados de surveys realizados nas duas cidades com amostras representativas para grupos pobres e não pobres, que a pesquisa mostrou que, embora cada um destes grupos tenha diferentes níveis de homofilia e localismo (e, obviamente, rendimento), as melhores situações sociais dentro de cada grupo são associadas com redes menos locais e menos homofílicas (MARQUES; BICHIR, 2010).

É importante ressaltar, finalmente, que os resultados aqui apresentados dizem respeito a redes pessoais ao invés de redes egocentradas ou redes totais de comunidade. Redes de comunidade podem ser espacial ou tematicamente constituídas, e são os ambientes relacionais que envolvem indivíduos num dado contexto, ocorrência ou processo, tais como através da mobilização social, dentro das comunidades de políticas, a interação entre organizações empresariais, nas relações familiares ou econômicas entre famílias patriarcais, para citar apenas alguns exemplos em que as redes estão representadas de maneiras muito diferentes. Na nossa pesquisa sobre redes e pobreza, a sociabilidade é considerada como o assunto ou tema sobre o qual as perguntas são feitas aos entrevistados, não se limitando às redes egocentradas das pessoas (ou egonets), que levam em consideração apenas informações sobre os contatos primários dos indivíduos e as ligações entre eles. Ao contrário da maior parte da literatura internacional, consideramos que uma parcela importante da sociabilidade que influencia a pobreza e as condições de vida ocorre em distâncias maiores, para além dos contatos diretos do ego. Por isso, decidimos analisar redes pessoais ao invés de egonets.

A pesquisa

O estudo abrangeu duas fases de campo, uma em 2006/2007, na região metropolitana de São Paulo, e outra em 2009 na cidade de Salvador. Em São Paulo, as entrevistas foram realizadas com 209 indivíduos em sete localidades escolhidas intencionalmente, levando em consideração estudos anteriores sobre pobreza urbana, de modo a cobrir a variabilidade de situações de segregação e de habitação na cidade. Dentre os locais estudados, a localização de pobreza mais central inclui cortiços do centro de São Paulo e as localizações mais segregadas e distantes incluem uma favela na franja peri-urbana da região metropolitana, entre os municípios de Taboão da Serra e São Paulo (Vila Nova Esperança), um conjunto habitacional de grande porte na franja urbana da Zona Leste do Município de São Paulo (Cidade Tiradentes) e uma área periférica na Zona Sul, o chamado “fundão” do Jardim Ângela. Além desses, foram pesquisadas redes pessoais em duas favelas de grande porte com localizações relativamente próximas ao centro expandido

(Paraisópolis), contígua a um bairro de renda extremamente alta, o Morumbi, e a Vila Nova Jaguaré, contígua a bairros de classe média e alta e próxima à Universidade de São Paulo. Uma terceira favela de pequeno porte próxima ao Centro do Município de Guarulhos e inserida em um distrito industrial (Favela Guinle) completa o conjunto estudado. Em Salvador, o trabalho de campo foi conduzido em cinco localidades com base nos mesmos critérios, incluindo cortiços na área do Pelourinho, favelas em duas áreas consolidadas – Curuzu e Amaralina – e em duas regiões periféricas da cidade – o Bairro dos Cabritos nos Alagados e o Bairro da Paz –, totalizando 153 redes pessoais. Para criar parâmetros para comparar as redes, foram construídas 30 redes de classe média em São Paulo.

A escolha dos entrevistados em cada campo ocorreu de forma aleatória ao longo de percursos pelos locais estudados, sendo os indivíduos abordados nos espaços públicos ou na entrada de suas casas, tanto em dias de semana quanto durante fins de semana. Em alguns casos, a entrada nos locais de estudo foi mediada por informantes de pesquisas anteriores ou membros dos movimentos associativos locais. A amostra de entrevistados foi controlada por alguns atributos sociais básicos como sexo, idade, status migratório e ocupacional e área de moradia no local estudado. Esse controle objetivou garantir uma proporcionalidade razoável com as características médias da população local e evitar a constituição de vieses. Apesar de não seguir técnicas de amostragem estatística aleatória, a comparação das características dos entrevistados com aquelas da população estudada não sugere a presença de viés.

Foram realizadas entrevistas egocentradas (em que se pergunta a um dado indivíduo sobre a sua própria rede) sobre a rede total de seu convívio pessoal, incluindo as várias esferas de sua sociabilidade. As entrevistas completas duravam tipicamente entre cinquenta minutos e uma hora e envolviam duas partes. Em primeiro lugar era aplicado um questionário semi-estruturado referente às características gerais do entrevistado incluindo dados biográficos, composição familiar e do domicílio, status empregatício, trajetória no mercado de trabalho, trajetória migratória, vínculos associativos e práticas de sociabilidade dos entrevistados. A segunda parte das entrevistas incluiu a aplicação de uma ferramenta de coleta de dados relacionais com um gerador de nomes e perguntas sobre atributos dos nomes gerados. O gerador de nomes, por sua vez, envolveu duas etapas. A primeira visou construir uma “semente” de nomes para a segunda etapa a partir das esferas de sociabilidade. As esferas incluíram: familiar, vizinhança, amizade, associativa, diversão/lazer, estudos e profissional e/ou trabalho. Adicionalmente, para concluir a semente, solicitou-se aos entrevistados pensar em suas relações e citar um conjunto de no máximo cinco nomes para cada esfera de sociabilidade.

Esses nomes constituíram a semente do gerador de nomes. Em seguida, se solicitou que os entrevistados indicassem até três nomes associados a cada nome da semente, sendo aceitas repetições livremente, assim como a indicação de si próprio. Os nomes novos eram acrescentados ao final da lista como a semente de uma nova rodada de entrevista com a mesma pessoa. O procedimento foi repetido três vezes, ou até que não houvesse mais nomes novos. O método nos forneceu um conjunto de díades (pares de nomes ligados por vínculos), indicando a presença de vínculos. Por fim, solicitamos aos entrevistados classificar os nomes citados segundo dois atributos: se o indivíduo é de fora ou de dentro da área estudada e a esfera de sociabilidade a que pertence. Em todos os casos, os valores pré-estabelecidos para os atributos podiam ser alterados na própria entrevista, considerando a alta especificidade das trajetórias, esferas de sociabilidade e das próprias redes⁵.

Em cada uma das cidades, depois de analisar os dados relacionais e construir as redes, retornamos ao campo para realizar entrevistas qualitativas com indivíduos selecionados a partir de uma combinação de características individuais e das redes pessoais. Essas entrevistas totalizaram 17 indivíduos em São Paulo e 21 em Salvador, e exploraram transformações nas redes, e mobilização das mesmas para resolução de problemas cotidianos por meio de apoio social, em situações como migração, obtenção de trabalhos, cuidados com crianças e idosos, apoio emocional etc. A mobilização das redes no caso de São Paulo foi analisada em detalhes por Marques (2010a).

Redes e sociabilidade em São Paulo e Salvador

Foram realizadas entrevistas com 209 indivíduos pobres em São Paulo e 153 em Salvador, num total de 362 indivíduos em situação de pobreza, além de 30 indivíduos da classe média em São Paulo. Todas as informações a seguir dizem respeito a indivíduos em situação de pobreza, exceto quando indicado.

Os entrevistados eram constituídos por 56% de mulheres e 44% de homens, com idades entre 12 e 94 anos (com média de 37 anos). As famílias tinham um tamanho médio de 3,9 pessoas, um número que não varia entre as cidades. Nossa amostra incluiu 43% e 34% das pessoas que vivem em lugares segregados em São Paulo e Salvador, respectivamente.

Os entrevistados tinham escolaridade muito baixa, apesar de melhor em Salvador – em média, 64% tinham completado a 8ª série, no máximo, com um perfil um pouco melhor em Salvador, cidade que também apresentou maior

⁵ No caso de São Paulo, perguntamos também sobre o contexto de início de cada vínculo, mas como essa informação não produziu resultados interessantes decidimos não coletá-la nos campos conduzidos em Salvador.

presença de entrevistados com ensino médio (37% contra 28% em São Paulo); em termos de média de anos de escolaridade, em Salvador os entrevistados tinham 7 anos de estudo e, em São Paulo, 6 anos. Essas posições relativas foram invertidas no caso do rendimento: 19% em São Paulo e 22% em Salvador tinham renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Na verdade, a média de renda familiar per capita em São Paulo foi de 0,82 salários mínimos, enquanto em Salvador a média foi de 0,77. Isso expressa as diferenças entre os dois mercados de trabalho: em São Paulo, 54% dos entrevistados estavam empregados, e em Salvador apenas 38% em tinham essa condição. Por outro lado, os trabalhadores informais e os desempregados em Salvador chegaram a 45% dos entrevistados, contra apenas 32% em São Paulo.

Práticas associativas tendem a ser baixas em ambas as cidades (12%), porém maior em Salvador (16%). Porém, considerando que tivemos acesso a alguns locais através de pessoais ligadas a associações comunitárias, esses resultados podem ser tendenciosos, indicando viés de seleção. De acordo com vários estudos recentes sobre o tema, a participação associativa mais importante está relacionada às práticas religiosas, e 47% dos entrevistados das duas cidades relataram ir a um lugar de culto pelo menos uma vez a cada 15 dias, um número que chegou a 54 % em Salvador. Nas duas cidades, aproximadamente 20% das pessoas declararam-se como evangélicas, enquanto 63% afirmaram ser católicas em São Paulo e 45% em Salvador. Esta última cidade também teve 5% de seguidores do Candomblé (ausentes na amostra de São Paulo) e 22% consideraram não ter religião, contra 12% em São Paulo.

Os migrantes estavam muito mais presentes em São Paulo (70%), enquanto em Salvador eram apenas 34%. Em ambas as cidades a maioria dos imigrantes tendem a ser residentes de longa duração, e 72% em São Paulo e 89% em Salvador chegaram às cidades mais de 10 anos atrás. A estabilidade dos bairros também é alta em ambas as cidades, apesar de maior em Salvador, onde 89% das pessoas vivem em seus bairros há mais de 10 anos, enquanto em São Paulo apenas 54% dos entrevistados estavam nessa condição. O maior localismo de Salvador também está presente no mercado de trabalho, uma vez que 44% dos entrevistados trabalhavam dentro da comunidade, enquanto apenas 38% em São Paulo trabalhavam no mesmo local onde moram. Finalmente, a cor da pele foi muito mais proeminente em Salvador, onde 74% dos entrevistados foram considerados negros⁶.

As redes de média das duas cidades apresentaram características similares, mas não iguais. As redes médias em São Paulo apresentaram

⁶ Dada a relevância dessa dimensão em Salvador, optamos por classificar os entrevistados em termos de cor da pele e também usar a auto-classificação. Em São Paulo, só usamos a classificação pelo entrevistador.

mais nós – 52,5 contra 40,7 em Salvador –, mas menos vínculos, 53,4 contra 74,7, em Salvador. O localismo foi maior em Salvador – 63,5% dos indivíduos citados nas redes vivem no mesmo lugar do entrevistado, contra 55% em São Paulo. Várias outras medidas de rede sugerem, em média, atividades relacionais mais intensas em Salvador⁷. Apenas para efeito de comparação, é interessante notar que as redes de classe média pesquisadas em São Paulo tinham um tamanho médio de 93 nós e 183 vínculos, e localismo foi menor do que 20%.

A variabilidade de sociabilidade tende a ser ligeiramente maior em São Paulo: 3,8 esferas de sociabilidade em média, contra 3,5 em Salvador – em ambos os casos, isso indica uma variabilidade da sociabilidade muito menor entre os pobres do que entre a classe média de São Paulo, que apresentava, em média, 5,5 esferas. Os perfis de sociabilidade, no entanto, mostraram considerável semelhança entre as cidades, com a família respondendo por 40,6% das esferas e a vizinhança aparecendo como a segunda esfera mais importante, com 31,6% dos vínculos. Além dessas, o trabalho correspondia a 8,0% dos vínculos, a amizade 5,9%, a igreja 4,6%, e os estudos 3,3%. As variações individuais em torno dessas médias, no entanto, são elevadas em ambas as cidades, sugerindo a existência de uma grande heterogeneidade na sociabilidade, que nos levou a explorar os dados por meio da construção de tipologias. Como veremos na próxima seção, as semelhanças entre as cidades tornam-se ainda mais eloquentes, considerando os tipos de rede e os tipos de sociabilidade. Entre os indivíduos de classe média em São Paulo, 35% dos vínculos estavam associados com a esfera familiar, seguidos por trabalho (26%), amizade (14%), e estudos (10%). Vínculos na vizinhança e na igreja chegaram a apenas 5% e 1%, respectivamente.

Em suma, as redes de indivíduos pobres tendem a ser menores, menos variadas em termos de sociabilidade, e mais locais do que as redes dos indivíduos de classe média. No entanto, elas apresentam características semelhantes em São Paulo e em Salvador, com exceção do maior localismo e da maior atividade relacional em Salvador e das redes um pouco maiores e mais variadas em São Paulo. Essas diferenças podem ser causadas pela menor oferta de vínculos novos em Salvador, devido à maior localismo, levando a redes menores porém mais densamente conectadas.

Mas qual é a relação entre os atributos sociais e as características das redes e de sociabilidade? Para começar a explorar esta questão, desenvolvemos a seguinte análise univariada. Como quase todos os elementos estão

⁷ A densidade das redes em Salvador foi de 0,14 contra 0,10 de São Paulo, o grau normalizado médio foi de 12,1 contra 8,3 em São Paulo e coeficiente de clusterização médio foi de 0,52 contra 0,46 em São Paulo.

correlacionados entre si (e os processos que os produzem são sobrepostos), esses resultados não devem ser entendidos como determinantes causais das associações, mas como explorações dos processos e dimensões envolvidos. Todas as associações relatadas são estatisticamente e representativas a 99% de significância.

Não existem grandes diferenças entre as redes de homens e mulheres, apesar de aparecerem pequenas diferenças na sociabilidade, com as redes dos homens mais centradas no trabalho e no lazer, enquanto que a presença da esfera igreja tende a ser maior para as mulheres. Esses padrões são coerentes com a tipologia de sociabilidade, como será visto.

O efeito do ciclo de vida sobre as redes é muito claro⁸. Com o avanço da idade, as redes tendem a ter sociabilidade menos variada, com redes egocentradas mais redundantes (medidas pelo tamanho eficiente Burt). Em termos de sociabilidade, a família se torna mais importante e as esferas estudos e amizade estão relativamente menos presentes. Mas essa dinâmica não é linear em todas as idades, é mais concentrada nos dois polos do ciclo de vida. Para os jovens (com menos de 21 de anos de idade), por exemplo, as redes tendem a ter mais nós e vínculos, além de redes egocentradas mais eficientes, porém apresentam maior localismo e maior presença de estudos e menor presença da esfera trabalho do que o resto da população. Os idosos têm redes com características opostas: são menores em termos de nós e vínculos, menos variadas em sociabilidade, têm menor presença de estudos e de amigos, e maior presença relativa da esfera família.

Outra variação importante nas redes está associada a grupos sociais, nesse caso caracterizados por renda e escolaridade. Isso é muito interessante, uma vez que a amostra inclui apenas os indivíduos em situação de pobreza e, conseqüentemente, renda e escolaridade tendem a variar muito pouco. Assim, características da rede tendem a variar de acordo com grupos sociais mesmo entre os pobres. As tendências são semelhantes no caso da variabilidade da sociabilidade e da atividade relacional (clusterização, eficiência da egonet, intermediação), que tendem a aumentar com o aumento da renda e da escolaridade. O tamanho das redes tende a aumentar com os anos de escolaridade, e o localismo diminui com o aumento da renda. Finalmente, com o aumento da escolaridade e da renda, a presença das esferas da família e da vizinhança diminui, enquanto aumentam as esferas da amizade e do trabalho.

Essas tendências são confirmadas quando condições de pobreza extrema são consideradas. Pessoas muito pobres (com renda familiar per capita média

⁸ O mesmo efeito também se verifica no caso das redes egocentradas de apoio social. Ver Marques e Bichir (2010).

inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo) tendem a ter redes com sociabilidade menos variada (menor número de esferas), com menor clusterização e diâmetros maiores (para o mesmo tamanho médio, o que significa menor conectividade), além de uma sociabilidade que se baseia mais no bairro e menos no trabalho, assim como maior localismo. Os mais pobres entre os pobres (com renda familiar per capita média inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) têm redes menos clusterizadas e com diâmetros maiores, e sua sociabilidade inclui mais vizinhos.

Tipos de redes e sociabilidade

Como apresentado na seção anterior, nas duas cidades as redes apresentaram padrões bastante diversos e variações significativas quanto ao tamanho, sociabilidade das esferas, localismo, entre outras dimensões. Análises univariadas sugeriram a existência de associações entre características relacionais e atributos sociais. Contudo, como muitos desses elementos estão correlacionados, é difícil concluir sobre quais elementos influenciam as redes. Todavia, foi decidido explorar a variabilidade das redes a partir de médias de uma certa tipologia, seguindo a estratégia desenvolvida por Marques (2010a).

Com o objetivo de classificar essas redes, duas análises complementares de cluster foram conduzidas. Na primeira, elas foram classificadas levando em consideração várias medidas de redes frequentemente usadas pela literatura sobre análises de redes. Na segunda, as redes foram classificadas de acordo com seus perfis de sociabilidade, considerando a distribuição relativa dos atores (nós) em diferentes esferas de sociabilidade: família, bairro, amigos, trabalho, religião, lazer e práticas associativas. Enquanto a primeira tipologia visava explorar as características estruturais centrais das redes, a segunda gerou informações sobre como elas são diferentemente mobilizadas no dia a dia.

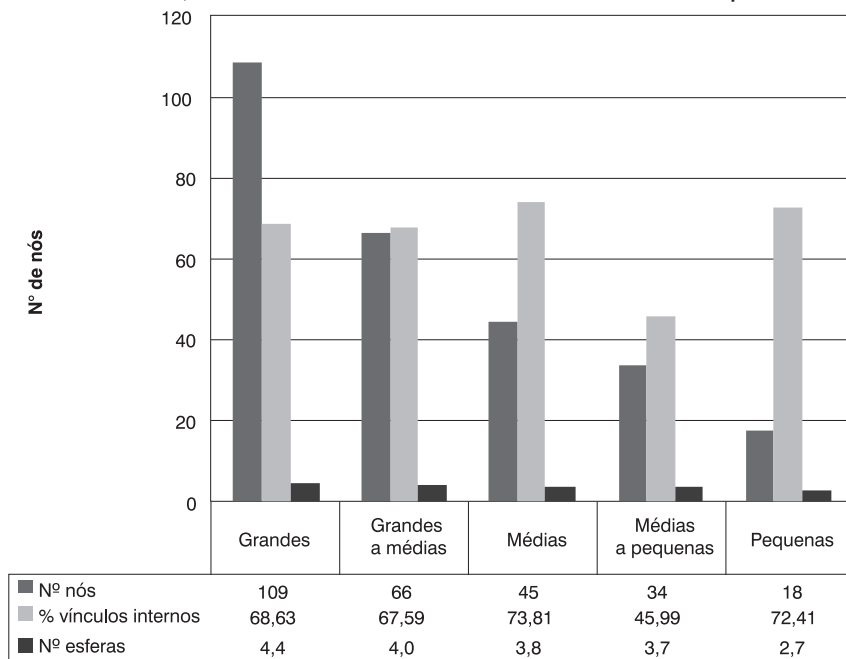
Esta seção apresenta, primeiro, os tipos de redes e, em seguida, os tipos de sociabilidade. Na última parte, as duas tipologias são combinadas com o objetivo de explorar diferentes aspectos relacionais, ilustrando-os com casos atuais de São Paulo e Salvador.

Tipos de redes

Com o propósito de analisar e classificar a heterogeneidade das redes pessoais nas duas cidades, 362 redes foram submetidas a análises de cluster pautadas em diversas medidas de análises de redes sociais: número de nós, número de vínculos, diâmetro, grau médio, centralização, coeficiente de clusterização, E-I índices, n-clans, intermediação, informação, buracos

estruturais, número de contextos e número de esferas⁹. A solução automática das análises gerou seis grupos, que foram reclassificados em cinco grandes tipos de redes, variando especialmente em termos de tamanho – número de nós e vínculos. A média do número de esferas caiu levemente das grandes redes para as pequenas. O localismo apresentou nível similar nos dois primeiros tipos de redes, em torno de 68%, assim como no terceiro e quinto tipos, embora um pouco maior – 73%. O quarto tipo de redes, médio para pequeno, apresentou localismo muito mais baixo e possui apenas 46% de relações internas. O gráfico 1, abaixo, apresenta essas características gerais, enquanto a descrição completa dos grupos encontra-se no Anexo I.

GRÁFICO 1 - Tamanho, Localismo e Esferas de Sociabilidade de acordo com os Tipos de Redes



Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

A tabela seguinte apresenta a distribuição dos tipos de redes por cidade. Como pode ser observada nas primeiras linhas, a distribuição em cada cidade é bastante similar, embora São Paulo apresente uma concentração um pouco maior das redes grandes. A tabela também indica que redes de

⁹ Todas essas medidas foram submetidas a análise de cluster no software SPSS 13.0, usando o algoritmo de K-means. Para detalhes sobre a medida. Ver Wasserman e Faust (1994).

tamanho médio tendem a ser mais comuns, embora a distribuição mude um pouco no caso das redes menores.

TABELA 1 - Tipos de Redes por Cidades (%)

	Tipos de Redes (%)					Total
	Grandes	Grandes a médias	Médias	Médias a pequenas	Pequenas	
São Paulo	8.6%	18.7%	27.7%	30.2%	14.8%	100.0%
Salvador	10.5%	19.7%	30.9%	22.3%	16.4%	100.0%
Total	9.4%	19.1%	29.1%	26.9%	15.5%	100.0%
Nº de Casos	34	69	105	97	56	361

Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

A seguir, os aspectos centrais de cada um dos tipos de redes serão brevemente apresentados:

a) Redes grandes – 34 casos

Este é o tipo de rede menos frequente. Redes grandes são mais comuns entre homens, não-migrantes, e solteiros, em adição a aqueles que moram em áreas segregadas. Indivíduos com este tipo de rede tendem a apresentar níveis altos de educação, o que é consistente com a alta concentração de estudantes e adolescentes. Empregados com carteira assinada estão sobre-representados neste tipo de rede, assim como indivíduos que trabalham fora do seu bairro de moradia e pessoas que participam de algum tipo de associação civil. Níveis de precariedade estão levemente acima da média neste grupo, especialmente entre precariedade familiar e precariedade de renda – indivíduos classificados neste tipo de rede possuem, na média, menor renda familiar per capita¹⁰. Este resultado é consistente com as altas taxas de acesso ao principal programa federal de transferência de renda, Bolsa Família, entre as pessoas que possuem esse tipo de rede.

b) Redes grandes a médias – 69 casos

Neste tipo de rede mulheres são fortemente sobre-representadas, assim como não migrantes e aqueles que são solteiros. Pessoas com alta escolaridade – segundo grau completo –tendem frequentemente a ter esse tipo de rede, mas a renda média está levemente acima da média geral neste grupo. Funcionários públicos, empregados informais e desempregados apresentam com maior este tipo de rede. Precariedades de família e de habitação são mais comuns entre pessoas com redes grandes para médias.

¹⁰ Este também é o caso da esfera família dentre as pessoas da classe média. Ver Marques (2010).

c) Redes médias – 105 casos

Este é o tipo de rede mais comum, representa quase um terço do total das redes pessoais analisadas. Pessoas com esse tipo de rede possuem características sócio-demográficas – sexo, idade, escolaridade, renda e condição de migração – muito similares a média geral. Pessoas casadas, donas de casa, donos de pequenos comércios, e pessoas que trabalham no mesmo bairro em que moram são sobre representadas neste grupo. Precariedades de família, trabalho e renda são mais comuns entre indivíduos que possuem redes médias.

d) Redes médias a pequenas – 97 casos

As redes médias a pequenas são o segundo tipo mais frequente de redes, contemplam 27% das redes pessoais analisadas. Assim como no tipo anterior, indivíduos com redes médias a pequenas possuem, em média, características sócio-demográficas muito próximas a média geral, especialmente idade (37 anos) e escolaridade (6,4 anos de estudo). Contudo, considerando renda, indivíduos deste grupo apresentam a maior média de renda, quase um salário mínimo per capita. Este tipo de rede é mais frequente entre migrantes antigos – que moram a mais de 10 anos na cidade – pessoas casadas, aqueles que trabalham em negócios familiares, empregados com carteira assinada – incluindo empregadas domésticas –, e autônomos, que em grande parte trabalham fora da comunidade em que vivem. Indivíduos classificados neste tipo de rede apresentam baixos índices de precariedade, com exceção da precariedade de habitação.

e) Redes pequenas – 56 Casos

Este é o segundo tipo menos frequente de redes, representa 15% de todas as redes pessoais analisadas. Indivíduos classificados neste grupo apresentam a maior média de idade, – 41anos – e escolaridade e renda abaixo na média geral. Homens, migrantes e pessoas casadas tendem a ter este tipo de rede com maior frequência. Donos de pequenos comércios, aposentados e desempregados estão sobre-representados neste grupo, que concentra pessoas que trabalham no mesmo bairro em que moram. Precariedades familiar, de trabalho e de renda são mais comuns dentro deste grupo.

Tipos de sociabilidade

Para além de classificar as redes pessoais de acordo com suas características estruturais, as redes foram agrupadas de acordo com os tipos de sociabilidade mais frequentes, isto é, a proeminência das esferas

– família, vizinhança, amizade, igreja, trabalho e outras – no dia a dia das pessoas pobres foram examinadas nas cidades de São Paulo e Salvador. Uma análise de cluster sobre os perfis de sociabilidade revelou seis grandes tipos de sociabilidade, que se diferenciavam quando centrados na família, na vizinhança, nos amigos, na igreja, no trabalho ou em associações. Podemos considerar os três primeiros tipos – família, vizinhança e amigos – como primários e, potencialmente, homofílicos; já os demais – igreja, trabalho e associação – tendem a ser menos homofílicos e mais baseados na construção de vínculos dentro de arranjos organizacionais.

Antes de apresentar em detalhes cada grupo é importante ressaltar que a presença da família e da vizinhança é alta para maioria dos pobres em São Paulo e Salvador¹¹. Contudo, apesar dessa concentração em esferas primárias, proporções importantes da sociabilidade são organizadas em outras esferas, relativas a relevância dos seis tipos de sociabilidade apresentados abaixo. A tabela 2, abaixo, apresenta a distribuição de casa esfera de sociabilidade entre os tipos de sociabilidade, ressaltando as concentrações acima da média.

TABELA 2 - Tipos de Sociabilidade de Acordo com Esferas de Sociabilidade (%)

Esferas	Tipo de Sociabilidade (%)						Total
	Família	Vizinhança	Amizade	Igreja	Trabalho	Associação	
Família	64.07	28.75	37.41	33.34	31.37	34.47	40.57
Vizinhança	20.68	57.08	23.96	25.32	26.41	24.80	31.61
Amizade			26.22	1.84	1.65		5.89
Trabalho				6.16	29.05		8.05
Lazer							1.88
Igreja				25.02			4.56
Associação						19.01	1.40
Estudos							3.34
Outros							1.21
Nº de casos	93	86	57	48	55	22	361

Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Nota: Porcentagens abaixo de 6% foram omitidas. Células destacadas em cinza escuro possuem porcentagens acima da média; células destacadas em cinza claro possuem concentrações significativas em algum tipo específico de sociabilidade, apesar de estar abaixo da média.

A distribuição dos tipos de sociabilidade nas duas cidades (Tabela 3) mostra novamente uma situação relativamente igual. Contudo, redes centradas na amizade são mais comuns em Salvador, enquanto, redes

¹¹ Este também é o caso da esfera família dentre as pessoas da classe média. Ver Marques (2010).

centradas na família, na igreja, no trabalho e em associações são mais comuns em São Paulo.

TABELA 3 - Tipos de Sociabilidade por Cidade (%)

Cidade	Tipos de Sociabilidade (%)						Total
	Família	Vizinhança	Amizade	Igreja	Trabalho	Associação	
São Paulo	25,4	23,9	14,8	13,9	15,3	6,7	57,89
Salvador	26,3	23,7	17,1	12,5	15,1	5,3	42,11
Total	25,8	23,8	15,8	13,3	15,2	6,1	100,0

Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

As situações sociais tipicamente associadas em cada tipo de sociabilidade estão descritas abaixo:

a) Sociabilidade centrada na família – 93 casos

Como apontado anteriormente, este é o tipo de sociabilidade mais comum: 25% de todas as redes pessoais analisadas aqui foram agrupadas neste tipo. De fato, existem apenas 4 indivíduos pobres sem nenhum vínculo na esfera família, todos os outros indivíduos analisados têm ao menos um vínculo classificado nessa esfera. A distribuição desse tipo de sociabilidade é muito similar entre as cidades; é similar à média geral.

As redes dos indivíduos centradas na família tendem a ser menores que as demais, considerando o número de esferas, nós e vínculos. Pessoas com redes centradas na família possuem idade, escolaridade e renda abaixo da média geral. Mulheres, migrantes, pessoas casadas e sem escolaridade são sobre representadas neste tipo de rede, assim como donas de casa, aposentados e pessoas desempregadas. Católicos e pessoas que não participam de associações civis são mais comuns dentre aqueles com redes centradas na família. Indivíduos com esse padrão de sociabilidade estão menos expostos a todos os tipos de precariedade, contudo, possuem mais acesso a programas de transferência de renda que a média geral.

b) Sociabilidade centrada na vizinhança – 86 casos

Esta é o segundo tipo mais frequente de sociabilidade, 24% de todas as redes pessoais analisadas aqui foram agrupadas neste tipo; apenas 23 indivíduos pobres – dentre 361 analisados – não possuem nenhum vínculo com alguém da vizinhança. Não existem diferenças entre São Paulo e Salvador considerando a distribuição deste tipo de sociabilidade.

Indivíduos com sociabilidade centrada na vizinhança apresentam em média idade, escolaridade e renda inferiores a média geral – quando

comparados a indivíduos com redes centradas na família apresentam melhor escolaridade e pior renda. As redes desse tipo de sociabilidade apresentam número de esferas similar à média geral e médias superiores em relação ao número de nós e vínculos, possuem ainda, como esperado, altas taxas de localismo. Diversas características demográficas – sexo, condição de migração – são similares a média geral. Homens solteiros, autônomos, desempregados e pessoas que trabalham no mesmo bairro de moradia são sobre representados neste tipo de sociabilidade. A mesma condição vale para os beneficiários de programas de transferência de renda e aqueles que não participam de organizações civis. Indivíduos com redes centradas na vizinhança são mais atingidos por precariedades de habitação, renda e trabalho, e este tipo de sociabilidade é mais frequente em áreas segregadas.

c) Sociabilidade centrada na amizade – 57 casos

Indivíduos com sociabilidade centrada na amizade representam 16% do total das redes pessoais dos pobres. Este tipo de sociabilidade é ligeiramente mais frequente em Salvador que em São Paulo.

Os indivíduos que possuem este padrão de sociabilidade são os mais jovens, e apresentam melhores níveis de escolaridade e renda que a média geral. Suas redes são um pouco maiores que a média, levando em consideração o número de esferas, nós e vínculos. Mulheres, não migrantes e solteiros são sobre representados neste tipo de sociabilidade, assim como estudantes, donas de casa, funcionários públicos e aqueles que trabalham no mesmo bairro em que vivem. Indivíduos com este tipo de sociabilidade são menos atingidos por todos os tipos de precariedade e tendem a viver em bairros não segregados.

d) Sociabilidade centrada na igreja – 48 casos

Sociabilidade centrada em qualquer tipo de congregação religiosa representa 13% do total dos casos. É importante ressaltar que, no Brasil, é bem comum as pessoas afirmarem pertencer a alguma religião, mesmo aqueles indivíduos que raramente – ou nunca – frequentam nenhum tipo de culto religioso. Nesse sentido, este tipo de sociabilidade evidencia pessoas que, para além de afirmarem possuir religião, possuem um envolvimento ativo em atividades religiosas e têm vínculos com pessoas que são da mesma religião e/ ou possuem o mesmo tipo de prática religiosa. Este tipo de sociabilidade é mais frequente em São Paulo que em Salvador.

Indivíduos com este padrão de sociabilidade possuem idade, escolaridade e renda próximas a média geral, mas suas redes são maiores que a média

quando considerados os números de esferas, nós e vínculos. Mulheres, migrantes antigos e pessoas casadas apresentam este tipo de sociabilidade com maior frequência. Este tipo de sociabilidade também é mais comum entre donas de casa, aposentados, pessoas com carteira assinada e aqueles que trabalham fora do bairro em que vivem. Como esperado, evangélicos que praticam sua religião semanalmente são muito mais comuns neste tipo de sociabilidade, assim como pessoas que participam em outros tipos de associações civis. Precariedade de família está acima da média geral neste grupo, mas todos os outros tipos de precariedade encontram-se abaixo da média geral. Este padrão de sociabilidade é mais frequente em áreas segregadas.

e) Sociabilidade centrada no trabalho – 55 casos

Como descrito em seções anteriores, a maior parte das pessoas pobres de nossa amostra trabalha – independentemente do nível de proteção do trabalho – ou estão procurando emprego. Contudo, uma porção pequena deles –15% - de fato possui padrão de sociabilidade rico em pessoas com as quais trabalham. A distribuição deste padrão de sociabilidade é semelhante nas duas cidades.

Como esperado, pessoas com sociabilidade centrada no trabalho apresentam melhores níveis de renda (o mais alto) e escolaridade, para além da idade média. Suas redes apresentam os menores níveis de localismo - menos vínculos com pessoas do mesmo bairro -, um número de esferas maior que a média, e um número de nós e vínculos similares a média geral. Homens, não migrantes e casados estão sobre representados neste tipo de sociabilidade. O mesmo vale para proprietários de pequenos comércios, empregados com carteira assinada, funcionários públicos, empregados sem carteira assinada e aqueles que trabalham fora do bairro em que vivem. Católicos não praticantes e aqueles que não participam de associações civis também estão sobre representados neste grupo. Indivíduos com este padrão de sociabilidade quase não são atingidos por nenhum tipo de precariedade.

f) Sociabilidade centrada em práticas associativas – 22 casos

Este é o tipo de sociabilidade menos frequente, representa apenas 6% do total das redes pessoais das pessoas pobres analisadas aqui. Vimos em seções anteriores que a porcentagem de pessoas que participam de algum tipo de associação (associação de bairro, partidos políticos ou qualquer outro) é baixa. Agora encontramos que possuir vínculos dentro desses tipos de associações é mais raro ainda. Este tipo de sociabilidade é muito mais frequente em São Paulo que em Salvador.

Indivíduos com este padrão de sociabilidade possuem médias de idade e escolaridade acima da média geral, mas renda abaixo da média. Os números de esferas e nós estão acima da média, contudo o número de vínculos está abaixo. Homens, solteiros, aqueles que trabalham no bairro em que vivem, trabalhadores sem carteira assinada, autônomos e desempregados estão sobre representados neste tipo de sociabilidade. Como esperado, aqueles que participam de qualquer tipo de associação estão extremamente sobre representados neste grupo, mas o mesmo não é verdadeiro quando levado em consideração a participação em atividades religiosas. Indivíduos com este tipo de sociabilidade são mais atingidos por todos os tipos de precariedade.

Principais situações relacionais

A combinação das duas tipologias gera informações interessantes para a análise das redes dos indivíduos pobres nas duas cidades. Apesar de existirem 30 combinações possíveis (5x6), apenas algumas dessas combinações aparecem com frequência. Decidimos então elucidar quatro combinações, que terminaram por contemplar 92,5% do total de redes pessoais:

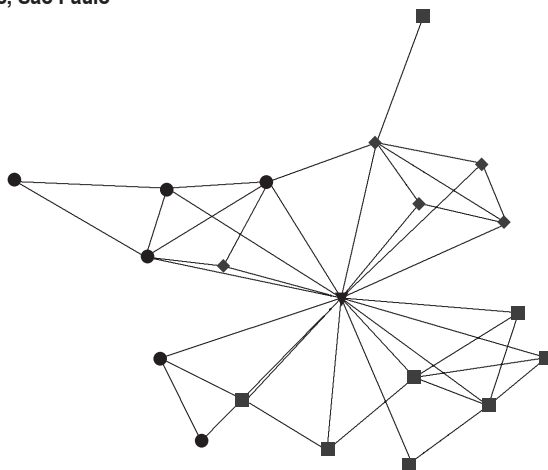
- a) Sociabilidade Primária em Redes Pequenas
- b) Sociabilidade Primária em Redes Médias
- c) Sociabilidade Primária em Redes Grandes
- d) Sociabilidade Institucional em Redes Médias

É importante destacar que não existiram números significativos de casos de sociabilidade institucional – baseada na igreja, trabalho ou associação – em redes pequenas ou grandes. Enquanto os três primeiros tipos – sociabilidade primária em redes pequenas, médias ou grandes - tendem a ser associados com as piores condições socioeconômicas, o último, redes institucionais de tamanho médio, tende a ser associado às melhores condições e atributos sociais. Abaixo serão apresentados exemplos de São Paulo e Salvador que ilustram cada uma dessas situações relacionais:

a) Sociabilidade primária em redes pequenas – 101 casos

O caso número 76, de Taboão, São Paulo, é ilustrativo desta situação relacional. Ela tem 21 anos, é uma jovem não migrante, casada com um vizinho que se formou no segundo grau. Ela é agora uma dona de casa, que possui uma renda domiciliar per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Sua rede possui apenas 19 nós, 21 vínculos e 3 esferas de sociabilidade: família, vizinhança e amizade.

FIGURA 1 - Caso 76, São Paulo

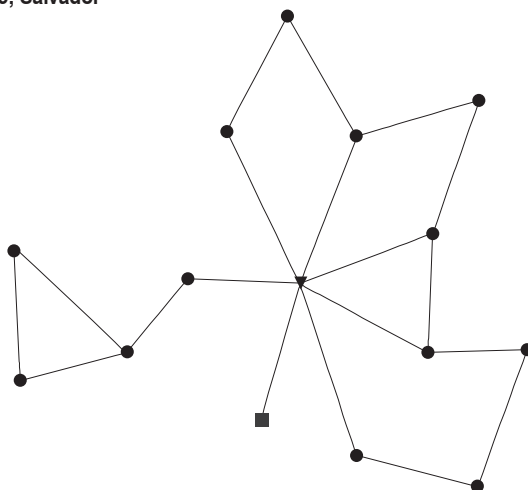


Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

O caso número 379, do Bairro da Paz em Salvador, nos dá outra exemplo deste padrão. Ela tem 23 anos, é nativa de Salvador e mora neste bairro extremamente segregado desde que nasceu. Ela é casada, possui 2 filhos e está desempregada atualmente – costumava trabalhar como empregada doméstica – possui renda média domiciliar de apenas $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Sua rede tem 14 nós, 17 vínculos e apenas 2 esferas de sociabilidade: família e vizinhança.

FIGURA 2 - Caso 379, Salvador



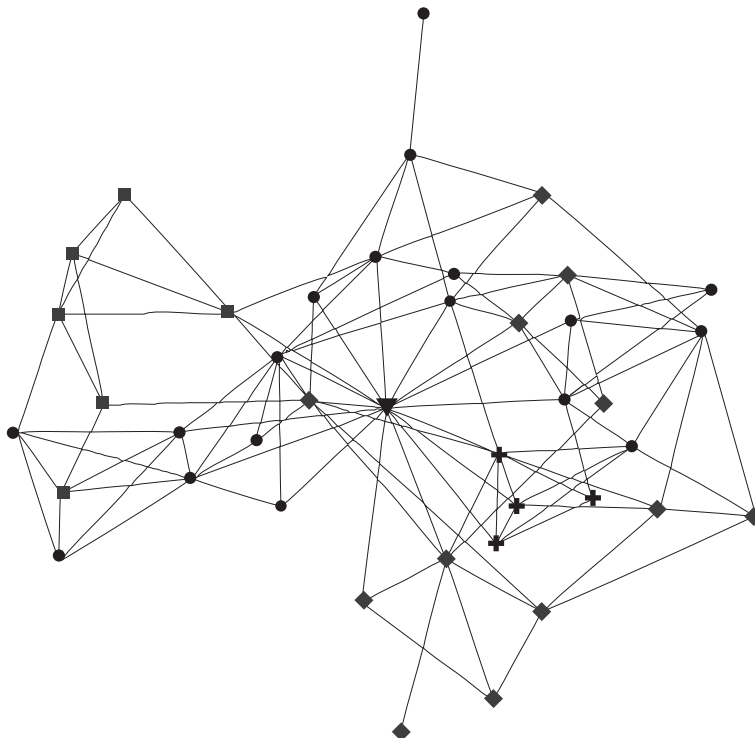
Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

b) Sociabilidade primária em redes médias – 72 casos

O caso 121, de Paraisópolis, São Paulo, é ilustrativo deste tipo de rede e sociabilidade. Ele é um homem de 52 anos de idade, que migrou de Alagoas há mais de 10 anos. Ele conclui apenas o Ensino Fundamental I e atualmente é empregado com carteira assinada como jardineiro de um condomínio de casas da classe média perto da favela em que ele vive. A rede dele possui 40 nós, 54 vínculos e 4 esferas: família, vizinhança, amizade e trabalho.

FIGURA 3 - Caso 121, São Paulo



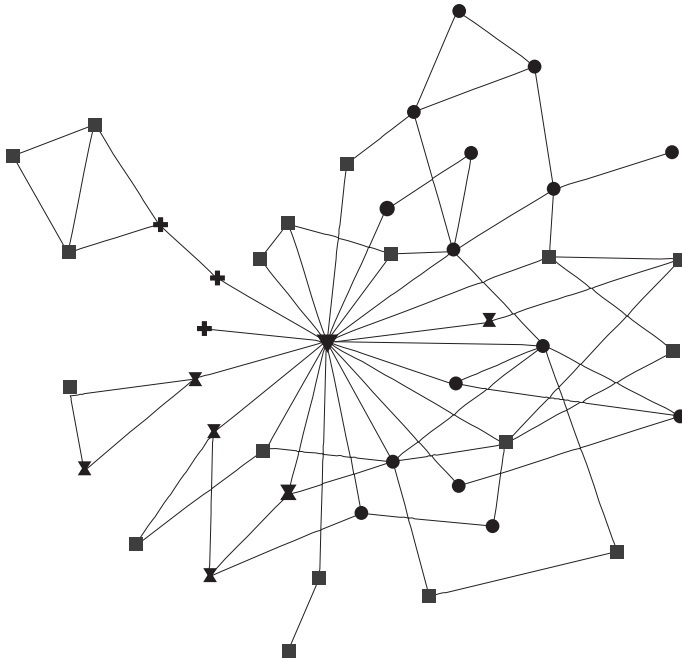
Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

Outro exemplo é o caso número 293, de Novos Alagados, Salvador. Ela tem 37 anos, nativa de Salvador e mora nesse bairro segregado desde que nasceu. Ela é solteira e mora com sua irmã e três sobrinhos, trabalha em sua casa como manicure. Sua família está no programa Bolsa Família, mesmo assim, sua renda familiar per capita é de 0,4 salários mínimos. Ela é evangélica

e todos os dias frequenta a igreja em seu bairro. Sua rede possui 43 nós, 69 vínculos e 4 esferas: família, amizade, trabalho e igreja.

FIGURA 4 - Caso 293, Salvador



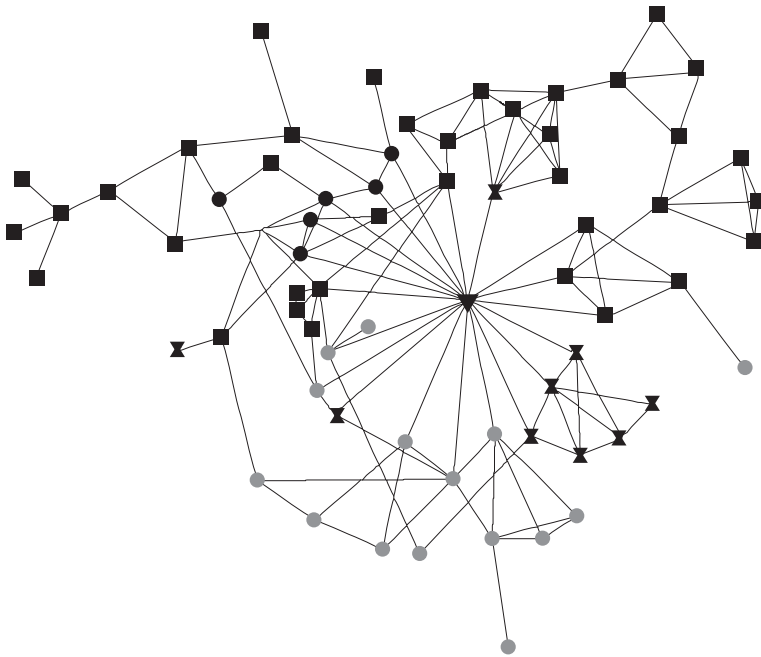
Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

c) Sociabilidade Primária em Redes Grandes – 63 casos

O caso 75, uma jovem de 13 anos que nasceu na Bahia, mas que vive em São Paulo (Vila Nova Esperança) há dois anos é um exemplo deste tipo de situação em São Paulo. Seus parentes continuam no Nordeste e ela vive com sua irmã mais velha, ajudando-a a tomar conta de seu bebê. Ela estuda no mesmo bairro em que vive e possui muitos amigos, vários deles são de uma associação Católica, embora ela afirme não pertencer a nenhuma religião. Sua rede pessoal possui 68 nós, 66 vínculos e 4 esferas: família, vizinhança, escola e associação religiosa.

FIGURA 5 - Caso 75, São Paulo

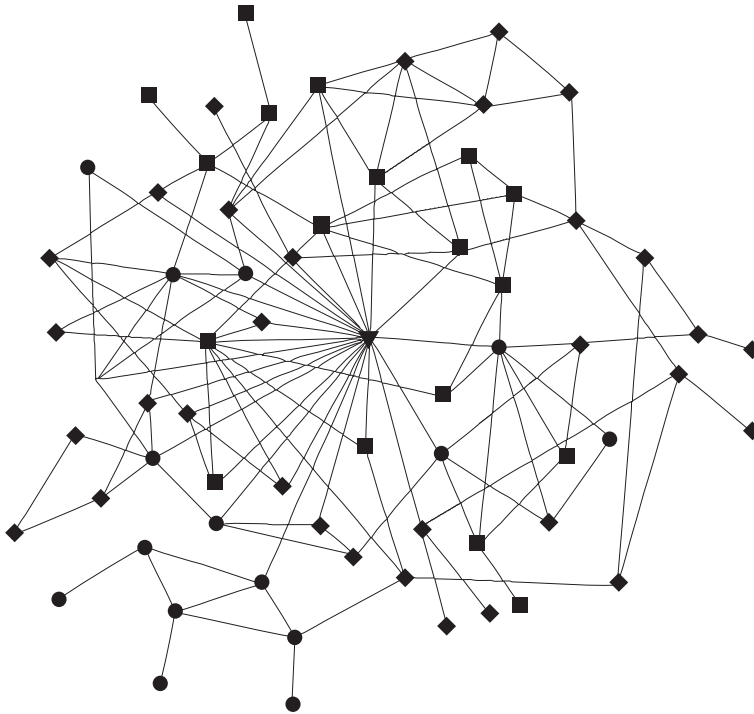


Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

Na média, sua situação é similar ao caso 326 da Liberdade, Salvador. Ele é proprietário de um pequeno comércio, possui 51 anos e nasceu no Ceará, embora viva em Salvador já há muitas décadas. Ele possui quase baixa escolaridade e é o típico “self-made-man” que veio do nada e agora toca seu próprio negócio, empregando conterrâneos. Ele e sua mulher optaram por ter apenas um filho para garantir que a criança tivesse tudo de melhor e saísse da pobreza. Sua rede possui 67 nós, 128 vínculos e 3 esferas: família, vizinhança e amizade.

FIGURA 6 - Caso 326, Salvador



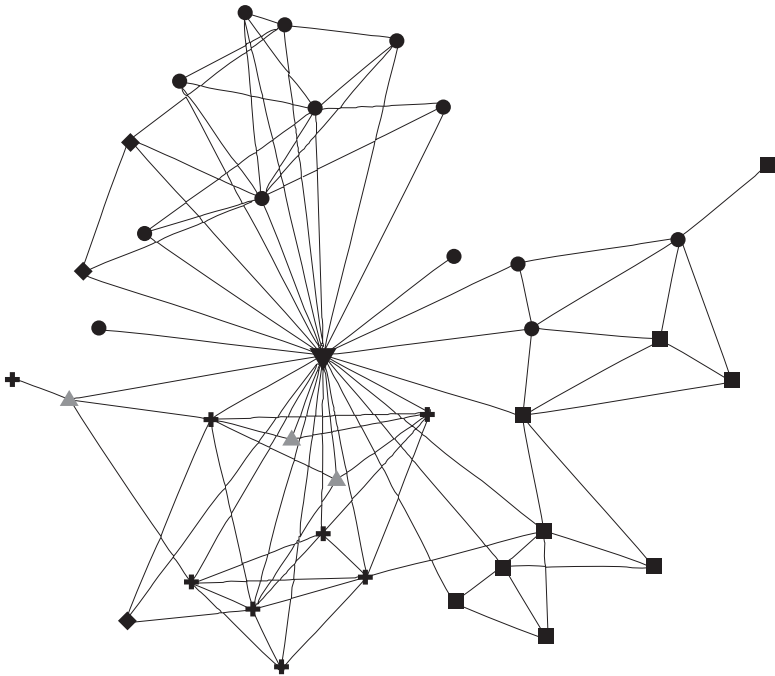
Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

d) Sociabilidade insitucional em redes médias – 98 casos

O caso 52, do Centro de São Paulo, é ilustrativo deste tipo de rede. Nativo do Estado da Bahia, ele é um jovem de 19 anos que mora nos cortiços do centro de São Paulo há menos de 05 anos. Ele é empregado com carteira assinada de um estacionamento perto de sua casa e gasta todo seu tempo livre em atividades de lazer fora no seu bairro. Sua rede possui 34 nós, 39 vínculos e 5 esferas de sociabilidade: família, vizinhança, trabalho, fazer e amizade.

FIGURA 7 - Caso 52, São Paulo

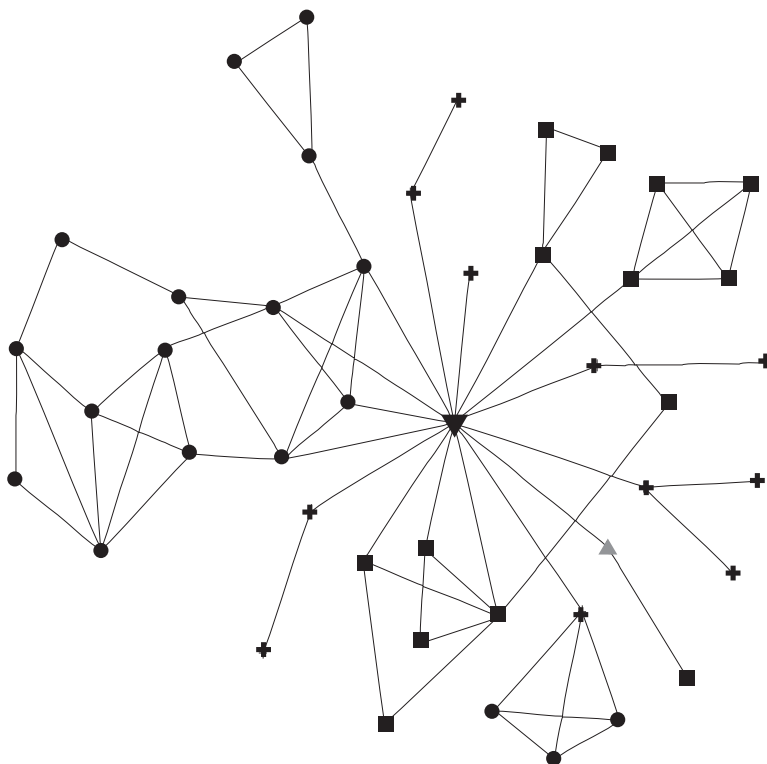


Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

Outro exemplo ilustrativo é o caso número 366, que vive no Centro Histórico de Salvador. Ele é um homem de 39 anos, nascido em Salvador, que vive em um cortiço no centro da cidade, onde ele possui um pequeno bar e tem uma renda média per capita de 2.6 salários mínimos. Sua rede tem 45 nós, 72 vínculos e 4 esferas de sociabilidade: família, vizinhança, trabalho e lazer.

FIGURA 8 - Caso 366, Salvador



Fonte: Elaboração própria baseada na coleta de dados empíricos.

Legenda: Ego em triângulo invertido preto, família em círculo preto, vizinhança em quadrado preto, trabalho em cruz preta, igreja em ampulheta preta, estudos em círculo cinza, lazer em triângulo cinza, amizade em losango preto, associação em triângulo cinza e outras esferas em quadrado cinza.

Os resultados confirmam as conclusões de nosso estudo prévio (Marques 2010a) baseado apenas no caso de São Paulo. As melhores condições sociais tendem a estar associadas a redes de tamanho médio com menos vínculos locais e menos padrões de sociabilidade primária. Obviamente, este resultado deve ser testado estatisticamente, o que ocorrerá na próxima fase desse projeto, mas a associação entre redes/padrões de sociabilidade e atributos sócio-demográficos sugeriram que os resultados prévios se sustentam mesmo em uma cidade diferente e com diferentes condições urbanas e sociais.

Algumas conclusões

Os resultados confirmam nosso trabalho de pesquisa prévio e sugere que as redes dos indivíduos pobres tendem a ser menores, menos diversas e mais locais que as dos indivíduos de classe média. Várias similaridades foram

também encontradas entre as redes das duas cidades analisadas, mesmo se diferenças relativas ao localismo apareceram. Essas similaridades são marcantes levando em consideração as grandes diferenças entre as cidades em termos de estruturas sociais, mercado de trabalho e pobreza.

Em adição, redes e sociabilidades tendem a variar de forma substantiva, embora os dados sugerirem a presença de padrões relacionais consistentes nas duas cidades. Esses padrões tendem a ser associados com atributos sociais, sugerindo que redes e sociabilidade estão realmente atrelados às condições moradia e pobreza, embora por múltiplas condições causais. O elemento chave que determina situações são aparentemente localismo e homofilia, mediando o acesso a diferentes bens e serviços no mercado e sociais. É necessário dizer que a concentração de redes menos homofílicas em indivíduos com situações sociais melhores tendem a reforçar desigualdades sociais e reproduzir os mecanismos que dirigem a pobreza.

Referências

AUYERO, J. This is a lot like the Bronx, isn't it? Lived experiences of marginality in an Argentine slum. **International Journal of Urban and Regional Research**, London, v.23, n.1, p.45-69, 1999.

BLOKLAND, T.; SAVAGE, M. **Networked urbanism: social capital in the city**. London: Ashgate, 2008.

_____. **Urban Bonds**. London: Basil Blackwell, 2003.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

BRIGGS, X. Social capital and segregation in the United States. In: VARADY, D. **Desegregating the city**. Albany: Suny Press, 2005a.

_____. (Ed.). **The geography of opportunity race and housing choice in Metropolitan America**. Washington: Brookings Institution Press, 2005b.

_____. **Bridging networks, social capital and racial segregation in America**. Cambridge: KSG Faculty Research, 2003. (Working Paper Series).

CEM. **Mapa da vulnerabilidade social da população da Cidade de São Paulo**. São Paulo: CEM/CEBRAP; SAS/PMSP; SESC, 2004.

DEGENNE, A. Tipos de interacciones, formas de confianza y relaciones. **Redes – Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales**, México, v.16, n.3, p.63-91, 2009.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.103, n.2, p.231-317, 1997.

FAWAX, M. An unusual clique of city-makers: social networks in the production of a neighborhood in Beirut (1950-75). **International Journal of Urban and Regional Research**, London, v.32, n.3, p.565-585, 2008.

FREEMAN, L. **The development of social network analysis**. Vancouver: Empirical Press, 2004.

GONZALEZ DE LA ROCHA, M. From the resources of poverty to the poverty of resources? The erosion of a survival model. **Latin American Perspectives**, US, v.28, n.4, p.72-1000, 2001.

JARIEGO, I. **A general typology of the personal networks of immigrants with less than 10 years living in Spain**. 2003. (Paper presented at the XXIII Sunbelt Conference).

KOWARICK, L. **Viver em risco**. São Paulo: Editora 34, 2009.

_____. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, L. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan/Observatório; IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

LIN, N. Building a network theory of social capital. **Connections**, v.22, n.1, p.28-51, 1999a.

MARQUES, E.; BICHIR, R. **Redes de apoio social no Rio de Janeiro e em São Paulo**. São Paulo: CEM, 2010. (Mimeo).

_____. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. São Paulo: Editora da Unesp/CEM, 2010a.

_____. ¿Cómo son las redes de los individuos en situación de pobreza en el Brasil urbano? **Redes - Revista Hispana de Redes Sociales**, México, n.18, 2010b.

_____. As redes sociais importam para a pobreza urbana? **Revista Dados**, n.52, 2009a.

_____. As redes importam para o acesso a bens e serviços obtidos fora de mercados? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.24, n.71, 2009b.

MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac, 2005.

MCPHERSON, M.; SMITH-LOVIN, L. COOK, J. Birds of a feather: homophily in social networks. **Annual Review of Sociology**, US, v.27, p.415-444, 2001.

MINGIONE, E. (Org.). **Urban poverty and the underclass**. New York: Blackwell publishers, 1996.

MINGIONE, E. Life strategies and social economies in the postfordist age. **International Journal of Urban and Regional Research**, London, v.18, n.1, p.24-45, 1994.

MOORE, G. Structural determinants of men's and women's personal networks. **American Sociological Review**, US, v.55, p.726-35, 1990.

MUSTERED, S.; MURIE, A. KESTELLOTT, C. **Neighborhoods of poverty: urban social exclusion and integration in Europe**. London: Palgrave, 2006.

PAMUK, A. Informal institutional arrangements in credit, land markets and infrastructure delivery in Trinidad. **International Journal of Urban and Regional Research**, London, v.24, n.2, 2000.

ROY, A. Urban informality: towards an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association**, Chicago, v.71, n.2, p.147-158, 2005.

TELLES, V. S.; CABANNES, R. (Org.). **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios**. São Paulo: Humanitas, 2006.

WACQUANT, L. **Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality**. Cambridge: Polity Press, 2007.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WILSON, W. **The truly disadvantage: the inner city, the underclass and public policy**. Chicago: University Chicago Press, 1987.

Anexos

ANEXO 1 – Médias das Medidas por Tipos de Redes

Indicadores	Tipos de redes					Total
	Grandes	Grandes a Médias	Médias	Médias a Pequenas	Pequenas	
Total de Nós na Rede	109	66	45	34	18	48
Vínculos Unidirecionais	162	89	58	38	20	62
Diâmetro	7.7	6.9	6.2	5.5	4.1	6.0
Densidade da Rede	0.062	0.089	0.107	0.120	0.213	0.119
Coefficiente de Clusterização	0.36	0.49	0.47	0.52	0.53	0.49
Centralização	19.88	27.81	37.56	45.08	58.50	39.30
Número de 2-Clan da Rede /Número Total de Nós	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4
Número de 3-Clan da Rede /Número Total de Nós	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3
Tamanho Eficiente da Rede Ego (Structural holes)	20.6	18.8	17.2	14.7	9.9	16.0
Densidade da Rede Egocentrada	5.6	7.2	9.0	9.5	12.6	9.0
Grau Médio	3.9	5.6	8.2	11.1	19.8	9.9
Informação do Ego	1.38	1.28	1.40	1.34	1.44	1.37
Índice IE de Esferas	0.193	0.254	0.255	0.338	0.185	0.260
Índice E _j do Bairro	-0.376	-0.249	-0.253	-0.074	-0.103	-0.192
Proporção de Pessoas Externas à Área	31.4	32.4	26.2	54.0	27.6	35.6
N - Total de Esferas	4.4	4.0	3.8	3.7	2.7	3.7
Número de Casos	34	69	105	97	56	361

Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa?

José Marcos Pinto da Cunha

Quando no ambiente acadêmico fala-se em segregação socioespacial nem sempre se tem um total consenso sobre o seu significado e, sobretudo, sobre as suas consequências. Afinal de contas, esse fenômeno é realmente muito complexo tanto do ponto de vista das formas que pode assumir, quanto no que se refere aos seus condicionantes e impactos que pode ter sobre a população, em geral, e a de mais baixa renda, em particular (SABATINI; SIERRALTA, 2006; VIGNOLI, 2001).

Seja como for, deve-se reconhecer que com a aceleração do processo de urbanização no mundo e, em especial, nos países em desenvolvimento, a separação da população no espaço segundo algum tipo de clivagem sócio-demográfica é um fato que requer maior atenção principalmente por parte dos planejadores e das políticas públicas.

Seja em função da raça e etnia, como no caso dos EUA, seja em função do posicionamento social, como é mais comum na América Latina e, particularmente, no Brasil, a verdade é que a população não se redistribuiu de forma aleatória no território das cidades e isso tem implicações que, na maior parte das vezes, supera a simples aglutinação de “semelhantes” no espaço passando a ter impactos sobre a forma como estes vivem e se reproduzem

socialmente. Como veremos, a segregação socioespacial, via de regra, implica também em desigualdade de acesso às oportunidades oferecidas por nossas cidades, em especial, por nossas maiores regiões metropolitanas.

Antecedentes

O mundo é cada vez mais urbano

Segundo dados do relatório da ONU “A Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano” já, em 2008, o mundo passou a ter maioria de população urbana e, até 2030 mais de 60% dos terráqueos viverão em cidades.

Na América Latina, o ritmo de urbanização é muito rápido desde a década de 1950, o que faz com que, hoje em dia, 8 em cada 10 pessoas vivam nas localidades urbanas da região. No caso brasileiro essa proporção é ainda maior atingindo quase 84% da sua população. Assim, mesmo reconhecendo a imprecisão das estimativas sobre a real população urbana mundial, em função das dificuldades em se definir o que seria urbano e rural em contextos socioespaciais tão diversos como são os países do mundo (e porque não dizer até mesmo dentro dos próprios países), a verdade é que já deixamos há muito tempo de ter o rural como a referência, ao menos em termos sócio-demográficos. Na verdade, fazemos parte de uma sociedade que é e será cada vez mais urbana.

Se por um lado, pode-se argumentar que essa realidade pode trazer aspectos positivos, já que os “urbanitas” poderiam se apropriar com mais facilidade dos benefícios do progresso técnico/científico, das oportunidades laborais, educacionais, culturais, de infraestrutura etc. Por outro lado, a história de nosso país e de muitos da América Latina nos mostram que mais que reduzir as distâncias sociais, a concentração urbana, ao contrário, ampliou-as, a ponto de que a cidade, em particular, as maiores, tenham se tornado o grande lócus da desigualdade social e da concentração de pobreza.

De fato é nas grandes cidades onde as diferenças sociais parecem aflorar com maior vigor. Ou seja, embora deva-se considerar pontos positivos no processo de urbanização, não podemos negar que da forma como se desenvolveu em nossos países, particularmente no Brasil, ele trouxe muito mais preocupações do que soluções e certamente agudizou ainda mais nossos problemas sociais.

Considerar a cidade como o local onde a pobreza se agudiza, as condições de vida se degradam, a infraestrutura e os serviços públicos, por mais que avancem, nunca se mostram suficiente para atender em quantidade

e qualidade as demandas existentes, etc., não pode ser compreendido como uma forma pessimista de se perceber os avanços de nossa urbanização, mas sim um forma realista, crítica e não romântica de reconhecer que os processos históricos de formação de nossas sociedades foram sempre muito elitistas, pouco igualitários, gerando muita exclusão e conflitos sociais.

Segregação socioespacial: uma realidade em nossas cidades

Sobretudo nas nossas grandes cidades e metrópoles, essa desigualdade social também tem sua expressão espacial, através da localização da população em seus territórios. Vários estudos realizados para nossas maiores áreas metropolitanas como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campinas etc. mostram que as clivagens sociais observadas no conjunto da população encontram uma clara correspondência no que se refere à localização espacial dos diferentes estratos sociais.

Desse modo, nossas cidades, refletindo o que passa nas sociedades do mundo em desenvolvimento, se mostram pouco igualitárias também quando a questão diz respeito ao lugar que cada família ou pessoa ocupa em seus territórios. Em função do seu processo de estruturação e expansão, na cidade, ao menos aquela que nós brasileiros conhecemos, a segregação é quase um corolário. Nela espaços diferentes estão reservados (ou disponíveis) para pobres e ricos e, mais que isso, oferecem oportunidades diferenciadas segundo o local de residência. A poucas exceções a estas regras – que afinal existem – acabam sendo propiciadas por movimentações espontâneas ou organizadas da sociedade civil, como as ocupações urbanas que reivindicam o “direito à cidade”, ou mesmo, o que já é mais raro, por ações do estado cujas possibilidades são muito maiores do que querem nos fazer crer.

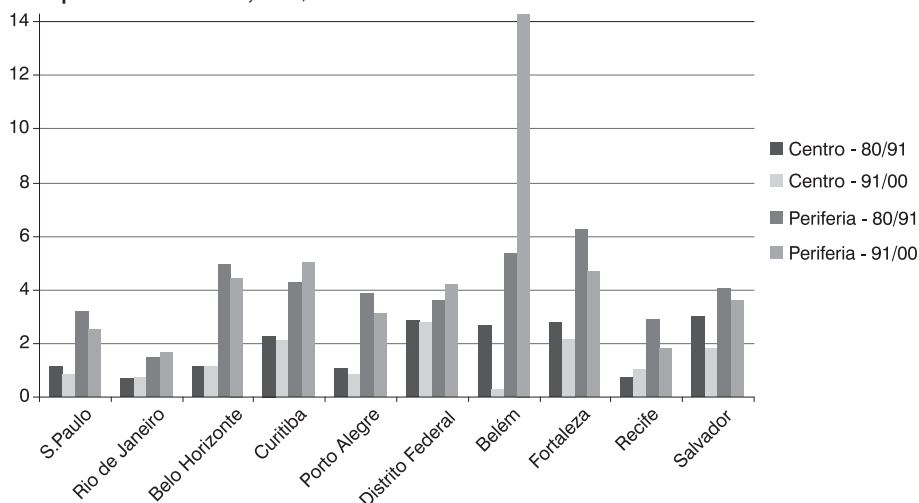
É bem verdade que, considerando não apenas as experiências do Brasil, mas também de vários países da América Latina, não se pode dizer que exista um padrão único na forma como se expressa tal segregação socioespacial. De fato, a “separação social” embora visível em todos os casos, varia muito dependendo da escala espacial que se observe. No Brasil, por exemplo, há todo um debate acadêmico em torno dessa questão que tem sido muito saudável para a discussão.

Embora a idéia da existência de uma periferia distante e mal estruturada reservada para os pobres e uma área mais central e consolidada para os ricos ainda se verifique em muitas de nossas regiões metropolitanas, já existem suficientes evidências para algumas delas, como a do Rio de Janeiro, de que a escala da segregação variou consideravelmente podendo ser detectadas zonas menores onde a mescla de grupos sociais distintos já pode ser percebida. No entanto, e a despeito das vantagens que uma cidade com

maior heterogeneidade socioespacial possa implicar, não é equivocado dizer que muito embora a distância física entre pobres e ricos possa ter diminuído, a distância social e de sociabilidade ainda parece persistir. Por outro lado, também tem sido cada vez mais comum encontrarmos em nossas regiões metropolitanas exemplo de ocupações periféricas (no sentido geográfico) por parte da população mais abastadas: é o fenômeno (ou febre) dos condomínios horizontais fechados.

Como se pode perceber no gráfico apresentado, o crescimento dos municípios periféricos¹ nas principais RMs do país é uma realidade, tanto para aquelas mais consolidadas e já com menor crescimento demográfico, como São Paulo e Rio de Janeiro, quanto para as que ainda apresentam grande expansão como são os casos de Curitiba, Belém e Fortaleza. De fato, os dados mostram que a região se expande claramente em direção aos municípios metropolitanos vizinhos ou não à capital dos respectivos estados. Esse processo, em grande medida reforçado pela migração de origem externa e intrametropolitana, contribui em boa medida para que a segregação (separação) socioespacial em escala municipal fique muito mais visível na grande maioria de nossas metrópoles.

GRÁFICO 1 - Taxa de crescimento demográfico médio anual para Centro e Periferia, Regiões Metropolitanas Brasileiras, 1980/2000



Fonte: Fundação IBGE (1980; 1991; 2000).

¹ Aqui se adota o termo periférico tem uma conotação apenas geográfica e visa qualificar todos os municípios metropolitanos com exceção da capital (o centro) de cada estado representado no gráfico. Embora se possa dizer que a predominância nesses municípios é de população de mais baixa renda, isso não significa fazer qualquer alusão para a idéia de periferia social já que esta também pode ser encontrada nas próprias capitais estaduais.

A segregação socioespacial: por que importa?

Seja como for, tome a forma que tome, a verdade é que a segregação socioespacial tem efeito direto e significativo sobre a vida das pessoas. As análises realizadas para o Brasil, bem como para outros países, não deixam dúvidas que, independentemente da condição social, o “espaço importa” quando o assunto diz respeito às condições de vida dos habitantes de uma cidade ou região metropolitana. Em outras palavras, o efeito do lugar onde se vive é um fator a mais a ser considerado no conjunto de ativos (ou passivos) apresentados pelas pessoas ou famílias; portanto, trata-se de um impacto que se soma àqueles ligados à situação socioeconômica. Por exemplo, famílias pobres que vivem em áreas precárias, com baixa acessibilidade e pouco ou nenhum desenvolvimento urbano, terão mais dificuldades que aquelas na mesma condição, mas que vivem em áreas mais consolidadas da cidade.

Essa afirmação foi comprovada em análises feitas sob várias óticas como o atendimento à saúde (AZEVEDO, 2009), o desempenho escolar (CUNHA et al., 2009; CUNHA; JIMÉNEZ, 2009; FLORES, 2006; TORRES; FERREIRA; GOMES, 2005), a inserção no mercado de trabalho (CUNHA; JAKOB, 2010) entre outros.

Na verdade, alguns enfoques teóricos permitem melhor apreender os mecanismos que levam a que esse impacto se configure com a força apontada pelos estudos mencionados anteriormente. O primeiro deles é o que genericamente poder-se-ia classificar como preocupados em captar os chamados “efeito de bairro” (JENCKS; MAYER, 1990), e um segundo baseado na idéia da existência de uma “geografia de oportunidades” (GALSTER; KILLEN, 1995).

A partir da primeira abordagem poderiam surgir várias formas de investigar como a segregação incidiria sobre certos comportamentos ou fenômenos. Estudos a partir dessa perspectiva estariam preocupados, por exemplo, em examinar a força (ou debilidade) dos marcos normativos existentes nas comunidades (KAZTMAN; FILGUEIRAS, 2006), a forma como são difundidos os comportamentos, e como se dá a socialização coletiva a partir de transmissão de “modelos de rol” (WILSON, 1987), ou o nível de controle social existentes no bairro (SAMPSON; RAIDENBUSH; EARLS, 1997).

Já o segundo caso, ou seja, a chamada “geografia das oportunidades” talvez se constitua no ponto de vista mais interessante a se considerar neste texto em que a preocupação central é sensibilizar os formuladores e executores de políticas públicas para a importância de considerar o fenômeno da segregação socioespacial. Assim, a partir desta perspectiva, o efeito do lugar onde se vive sobre o comportamento dos indivíduos e famílias configurar-

se-ia, por um lado, devido a elementos objetivos existentes (ou não) nestas áreas – como, acesso e qualidade dos serviços, em particular os públicos (saúde, educação, segurança etc.), infraestrutura, características do mercado de trabalho etc. – e, por outro lado, por variações espaciais subjetivas – basicamente, representadas pelas redes sociais existentes, que também poderiam representar impactos significativos (GALSTER; KILLEN, 1995).

Em outras palavras, o que justificaria conhecer e enfrentar de forma mais eficaz o fenômeno da segregação socioespacial seria, em definitiva, o que ele significa ou reflete em termos do processo de produção do espaço, particularmente naquilo que diz respeito à responsabilidade do poder público no que tange ao controle ou regulação do uso e ocupação do solo urbano e, claro, na dotação de serviços como saúde, educação, infraestrutura sanitária, viária etc. Infelizmente, boa parte da produção científica neste campo, em especial na América Latina, não deixam dúvidas sobre a existência de uma tendência a se relegar a um segundo plano, reduzir ou diretamente não realizar investimentos em certas áreas da cidade. Sejam porque se tratem de áreas ocupadas clandestinamente, ou porque sejam áreas muito distantes e, portanto, pouco acessíveis, ou simplesmente porque há evidente desinteresse; a verdade é que parcela significativa da população não é atendida devidamente em função de sua localização.

Assim, a ação – ou talvez a não ação – do estado é, via de regra, um dos elementos chaves para se entender essa questão, já que dela depende boa parte das oportunidades que levariam a se obter um melhor padrão de vida. Mesmo a progressiva ocupação das periferias distantes, aspecto que muitas vezes é lembrado para justificar a dificuldade de se atingir parte da população, não se justificaria na medida em que se sabe que boa parte da desordem urbana também é fruto do reduzido poder de gestão e regulação por parte do poder público.

Algumas evidências

De forma a documentar algumas das evidências de que, de fato, o lugar onde se mora tem efeito sobre a vida das pessoas, podemos lançar mão de alguns estudos que elaboramos para a RM de Campinas. Deve-se reconhecer que as conclusões retiradas destes estudos precisam ser tomadas com certa cautela, tendo em vista que, provavelmente, a questão dos impactos da segregação socioespacial sofra variações dependendo do contexto espacial que se analisa. Ou seja, não é possível afirmar que para um município de pequeno, médio ou grande porte ou mesmo uma região metropolitana, teríamos os mesmos resultados. No entanto, como ponderamos em um de nossos textos (CUNHA et al., 2009) estamos em

muito boa companhia para poder sustentar a proposição de que viver em certos lugares, controlados sobretudo os perfis socioeconômicos, de fato pode fazer um significativa diferença.

Este é caso da infraestrutura e rendimento escolar, como mostramos em dois estudos realizados com base nos dados do Censo Escolar e os resultados do Sistema de Avaliação do Desempenho Acadêmico no Estado de São Paulo (SARESP) no Município de Campinas.

No primeiro caso (CUNHA; JIMÉNEZ, 2009; CUNHA; JIMÉNEZ, 2006), foi possível constatar a partir dos dados derivados do Censo Escolar organizado pelo INEP/Ministério da Educação uma inequívoca associação entre o nível de segregação socioespacial e a disponibilidade (ou não) de equipamentos nas escolas estaduais². De fato, como mostra o Quadro 1 obtido do referido estudo, é evidente que as áreas de maior concentração de pessoas de baixa renda (“hot spot of poverty”) são justamente aquelas cujas escolar apresentam as maiores deficiências em termos dos equipamentos considerados.

QUADRO 1 - Distribuição da Infraestrutura Escolar por Categorias Espaciais com Base no Índice de Moran I Local - Município de Campinas, 2000

Local Moran's I score of the where the school is located (total number of schools in that type of neighborhood in parentheses)	Number of schools with no or one infrastructure measure	Number of schools with all 4 infrastructure measures	Average SARESP score (number of schools in parentheses)
No significant clustering(52)	16	12	44.87 (23)
Clustering of high education sectors (cold spot of poverty)(34)	8	10	50.15 (20)
Clustering of low education sectors (hot spot of poverty)(73)	25	8	41.81 (32)
Low education sector surrounded by high education sectors(13)	4	1	47.75 (4)
High education sector surrounded by low education sector (12)	4	3	45.00 (5)
Municipality of Campinas (184)	55	34	45.00 (84)

Fonte: Cunha e Jiménez (2009).

Ora, considerando que no estudo se analisa apenas os dados das escolas estaduais, e que estas são geridas pela mesma entidade administrativa, portanto, teoricamente, sob as mesmas premissas e projeto pedagógico, não se pode aceitar (ou compreender) a existência de tais diferenças.

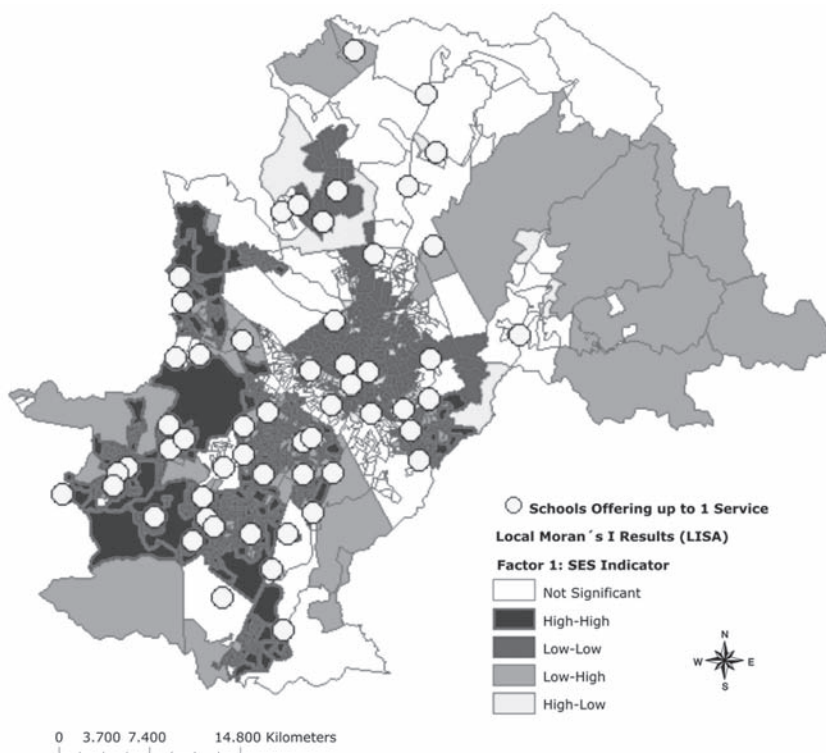
Os mapas abaixo permitem uma melhor visualização dessa situação em termos espaciais. As figuras combinam a classificação espacial – gradiente entre áreas com alta concentração de população pobre (preto – hot spots)

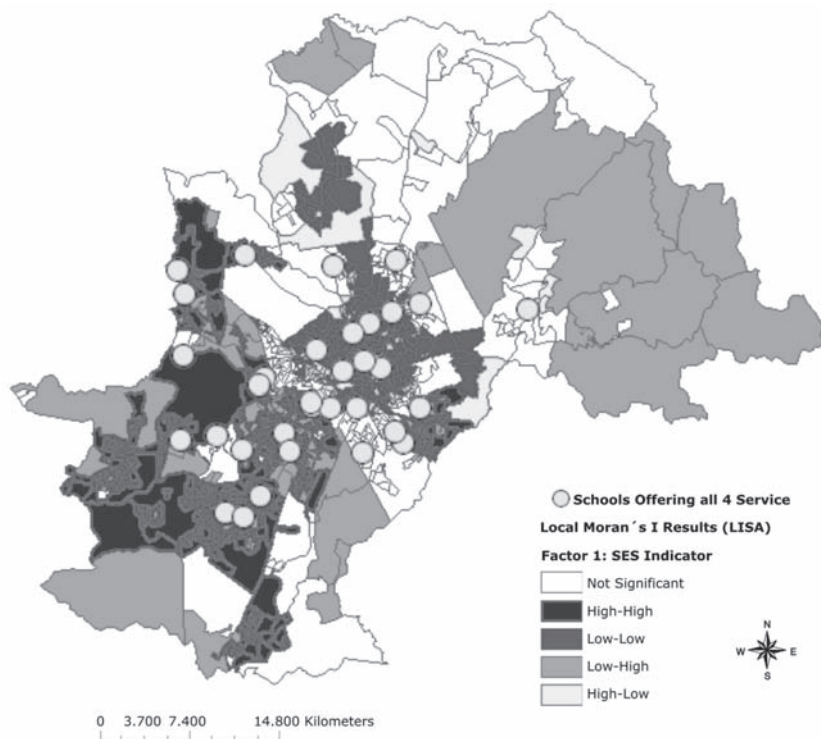
² Neste estudos os equipamentos considerados foram: laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca e quadra de esportes.

e alta concentração de alta renda (cinza mais escuro – cold spots) com a localização das escolas segundo o número de equipamentos disponíveis (até 1 serviço, Mapa 1, e os quatro serviços, Mapa 2). Vale notar, além disso, que as áreas mais pobres também apresentam um claro padrão espacial, estando preferencialmente no sudoeste do município que, como destacado em outro estudo sobre a RMC (CUNHA et al., 2006), constituiria o que se chamou da “cordilheira da pobreza” identificada na região.

Mas as evidências não param por aí. Em estudo posterior (CUNHA et al., 2009) e complementar ao mencionado acima, agora ancorado nos dados do exame de avaliação do desempenho acadêmico, foi demonstrado (Quadro 2) que depois de controladas outras variáveis que reconhecidamente podem interferir sobre o desempenho escolar, ainda assim o impacto do lugar de residência sobre o rendimento escolar dos alunos de quinta série do ensino fundamental era significativo para aqueles que viviam em áreas de grandes concentrações de pobreza (“hot spot of poverty”).

MAPAS 1 e 2 - Distribuição das Escolas por Categoria Espacial, Segundo Quantidade de Equipamentos - Município de Campinas, 2000





Fonte: Cunha e Jiménez (2006).

QUADRO 2 - Regressão Linear para Predição da Média do SARESP em Matemática para a 5ª Série do Ensino Fundamental - Município de Campinas, 2000

Variable		
Intercept	26.5	***
School neighborhood characteristics		
Local Moran's I (ref group=not significance areas)		
Hot spot of poverty	-4.39	*
Cold spot of poverty	-2.40	
Low poverty surrounded by High	-2.91	
High poverty surrounded by Low	-3.69	
Mean years of education of the head of household	2.33	*
Mean monthly income of the head of household	0.00	
School infrastructure		
Computer lab	3.14	†
Library	1.78	
Sports field	2.24	
Science lab	-0.60	
Adjusted R-squared	0.42	
N	83	

Fonte: Cunha et al. (2009).

Note: ***= $p < .001$, *= $p < .05$, †= $p < .10$.

Finalmente, da mesma forma pudemos mostrar, no caso da forma de inserção no mercado de trabalho, que o efeito do lugar onde se vive, mesmo depois de controlar as principais variáveis que a literatura aponta com intervenientes no fenômeno (sexo, idade, instrução etc.), continuava significativo.

Como mostra o Quadro 3, da mesma forma que os coeficientes relativos à educação, estado civil, idade e sexo mostraram-se altamente significativos para prever o desemprego, o mesmo acontece com a variável que se denominou “zona de segregação” resultante da aplicação de uma metodologia que agrega sub-áreas em função das suas semelhanças em termos de uma característica, no caso, a condição socioeconômica das famílias.

QUADRO 3 - Regressão Logística para a Predição da Variável Desemprego - Região Metropolitana de Campinas, 2000

Parâmetro	Categorias	Estimador	Erro Padrão	Wald Chi-square	Pr > Chi-square	exp(Est)
Intercepto		-0,3505	0,0487	51,80	<,0001	0,704 ***
Cor	Branca	0,1373	0,0315	19,03	<,0001	1,147 ***
	Outra	-0,0147	0,0592	0,06	0,8044	0,985
Educação	4 a 7	-0,0792	0,0175	20,38	<,0001	0,924 ***
	8+	0,2777	0,0172	261,65	<,0001	1,320 ***
Estado Civil	Casado	0,1842	0,0185	99,53	<,0001	1,202 ***
	Outra	0,0884	0,0282	9,83	0,0017	1,092 **
Idade	20 a 39	0,3252	0,0157	427,14	<,0001	1,384 ***
	40+	0,4298	0,0215	399,74	<,0001	1,537 ***
Migrantes Área de Ponderação	< 10%	-0,0178	0,0453	0,15	0,6948	0,982
	10 a 30%	0,0139	0,0247	0,32	0,5743	1,014
Migração	Intra 0 a 2	-0,0129	0,0692	0,03	0,8525	0,987
	Intra 3 a 5	0,1020	0,0795	1,65	0,1991	1,107
	Externo 0 a 2	-0,2168	0,0434	24,98	<,0001	0,805 ***
	Externo 3 a 5	0,0514	0,0491	1,10	0,2953	1,053
Sexo	Masculino	0,3379	0,0114	882,46	<,0001	1,402 ***
	Feminino	-0,3293	0,0282	136,47	<,0001	0,719 ***
Zona Segregação	Baixo-Baixo	0,2659	0,0340	61,15	<,0001	1,305 ***
	Alto-Baixo	0,0605	0,0487	1,54	0,2141	1,062

Obs: *** p-val < 0,001; ** p-val < 0,05; * p-val < 0,1,

Fonte: Cunha e Jakob (2010).

No quadro em questão percebe-se, portanto, que mesmo depois de controlada outras variáveis, o local de residência ainda aparece como estatisticamente significativo para explicar as diferenças entre os níveis de desempregos das pessoas residentes em diferentes zonas de segregação identificadas na RMC, especialmente naquelas caracterizadas por alta concentração de população de baixa renda (“baixo-baixo”).

Na verdade, a literatura sobre segregação residencial - ou socioespacial como é também conhecido o fenômeno quando trata da separação física de grupos populacionais socioeconômicos distintos - está repleta de evidências empíricas que permitem sustentar que, de fato, viver em determinadas áreas da cidade ou grandes aglomerações urbanas faz muita diferença quando a questão se refere às condições de vida e acesso a serviços e facilidades.

De fato, a grande desigualdade da população brasileira também se expressa no desigual acesso ao espaço urbano. Como muito bem nos lembra Bourdieu (2003), a forma como se estrutura o espaço urbano é, na verdade, uma reificação da estratificação social existente em nossa sociedade. Ou seja, não existe qualquer acaso na relação entre condição social e o lugar que cada um ocupa na cidade.

Conclusões

Não se pode pensar em uma sociedade justa e com equidade se, além do acesso ao mercado de trabalho, ou seja, a um trabalho digno e justamente remunerado, a serviços públicos de qualidade e oportunidades culturais e políticas das cidades, não se puder garantir o acesso a uma habitação de qualidade, atributo este que não passa apenas pelos materiais utilizados, mas também pelos locais onde estas casas são construídas.

Aprovado em 2001, o Estatuto das Cidades fornece mecanismos para que os administradores de nossas cidades regulem a ocupação territorial. Por exemplo, no seu capítulo III, o artigo 39 remete à figura da “função social da propriedade urbana” que, segundo o referido estatuto, poderá ser invocada sempre que atenda “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Como fica claro, o uso desse importante instrumento depende das prioridades e interesses expressos no plano que ordena a expansão e crescimento das cidades.

Encontrar formas socialmente mais justas de ordenamento territorial e, sobretudo, de ocupação demográfica para as cidades é uma questão que não dependem apenas de recursos disponíveis, de projetos bem desenhados etc. É também uma vontade política!

Certamente a população brasileira se melhor atendida e localizada no território seria aliviada em boa parte dos seus sofrimentos, em particular aqueles que dizem respeito à falta de infraestrutura, serviços básicos e riscos ambientais.

Reconhecer que a segregação socioespacial observada em nosso país converte-se em um complicador para as condições de vida dos mais pobres certamente nos levará a pensar em políticas públicas onde a questão espacial passe a ter cada vez mais relevância.

Referências

AZEVEDO, S. J. S. **Segregação e oportunidades de acesso aos serviços básicos de saúde em Campinas**: vulnerabilidades sociodemográficas no espaço intra-urbano. Campinas, 2009. 235f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

BOURDIEU, P. Efeitos de lugar. In: _____ (Org.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

CALDEIRA, T. P. R. **Cidades de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CUNHA, J. M. P.; JAKOB, A. A. E. Segregação socioespacial e inserção no mercado de trabalho na Região Metropolitana de Campinas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.27, n.1, p.115-139, jan./jun.2010.

_____; JIMÉNEZ, M. A. The process of cumulative disadvantage: concentration of poverty and the quality of public education in the Metropolitan Region of Campinas. In: ROBERTS, B.; WILSON, R. (Ed.). **Urban segregation and governance in the Americas**. New York: Palgrave-Macmillan, 2009.

_____ et al. Social segregation and academic achievement in state-run elementary schools in the municipality of Campinas, Brazil. **Geoforum**, Inglaterra, v.40, n.5, p.873-883, sep.2009.

_____ (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

_____; JIMÉNEZ, M. A. Segregação e acúmulo de carências: localização da pobreza e condições educacionais na Região Metropolitana de Campinas. In: _____ (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

CUNHA, J. M. P. et al. Expansão metropolitana, mobilidade espacial e segregação nos anos 90: o caso da RM de Campinas. In: _____ (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

FLORES, C. Consequências da segregação residencial: teoria e métodos. _____ (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

FUNDAÇÃO IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000

_____. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1991.

_____. **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro, 1980.

GALSTER, G., KILEN, S. The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework. **HousingPolicy Debate, Washington**, v.6, n.1, 1995.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço**. São Paulo: EDUSP, 1993.

JENKS, C.; MAYER, S. The consequences of growing up in a poor neighborhood. In: LYNN, L.; MCGEARY, M. G. H. (Ed.). **Inner: city poverty in the United States**. Washington: NationalAcademy Press, 1990.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: _____ (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: _____ (Org.). **O futuro das metrôpoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

SABATINI, F.; SIERRALTA, C. Medição da segração residencial: meandros teóricose metodológicos e especificidades Latino-Americana. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

SAMPSON, R.J.; RAIDENBUSH, S.; EARLS, F. Community structure and crime: testing social-disorganization theory. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.94, n.4, p.774-802, 1997.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; GOMES, S. Educação e segregação social: explorando o efeito das relações de vizinhança. In: MARQUES, E.; _____. (Ed.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade**. São Paulo: Editora do Senac, 2005.

_____; MARQUES, E. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, n.4, 2001.

UNFPA. **Situação da população mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano**. New Cork, 2007.

VIGNOLI, J. R. **Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, importa?** Santiago de Chile: CEPAL; CELADE; LC/R 1576-P, 2001.

WILSON, W. J. **The truly disadvantaged**. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social

Claudete de Castro Silva Vitte

Considerando a relação cidade, cidadania e qualidade de vida, primeiramente observa-se que, pela ótica do indivíduo, viver em cidades muitas vezes é uma tarefa árdua, pois as cidades muitas vezes são hostis, pouco acolhedoras, estranhas. Para muitos, as cidades são uma expressão de privilégios, de exclusão e de barbárie. Nas cidades também que se vivenciam momentos nos quais crescentemente a vida é marcada e regulada pela lógica do mercado e não pelas demandas individuais e sociais¹.

O contexto acima remete a uma reflexão de Henri Lefebvre, que há décadas já assinalava o predomínio crescente da lógica do *valor de troca* sobre o *valor de uso* na produção do espaço urbano, enquanto que a lógica

¹ Essas idéias já foram desenvolvidas pela autora em outros trabalhos: ver Vitte (2002; 2004; 2009).

relevante para os indivíduos é a de valor de uso, essencial na vida cotidiana, no tempo-espaço vivido e percebido pelos habitantes da cidade².

Pela ótica social, coletiva, também é árdua a tarefa de fazer a *gestão* dessas cidades. Considerar a qualidade de vida requer que se considerem políticas públicas e a disponibilização de equipamentos urbanos em um ordenamento territorial que atenda as chamadas necessidades humanas objetivas. Mas, há também alguns aspectos subjetivos a ser considerados, dentre os quais salientamos aqueles que envolvem a sociabilidade, o convívio em comunidade, a participação popular na gestão da vida coletiva (VITTE, 2004).

Um dos principais objetivos deste trabalho é contribuir na reflexão sobre os desafios para a gestão urbana em incorporar em suas práticas a cidadania e a qualidade de vida como horizontes de ação, em contexto da realidade concreta condicionada pelo modo de produção capitalista que (re)produz o espaço urbano. Assim, a pretensão foi apontar algumas das *possibilidades* e dos *limites* para uma gestão que pretenda alcançar o avanço da cidadania e da qualidade de vida, com suas condicionantes, mas também com suas particularidades que não foram tratadas no âmbito deste trabalho, já que nos propomos uma reflexão mais genérica e não a discussão de um caso específico.

Há ainda outros propósitos neste trabalho. Um deles é discutir a cidade como um espaço político por excelência, apontando o legado da cidade política da Antiguidade greco-romana. No nosso entender, esse breve resgate é importante por ser um norteador da argumentação em defesa da necessidade de difusão de valores importantes para a vida social, tais como a *democracia*, como expressão da conquista dos direitos; a valorização dos *espaços públicos* e cívicos para a prática política; e a *diversidade*, como expressão da cultura.

Tomando as cidades brasileiras como referência, partiu-se da idéia de que se na questão social tem havido certo avanço na cidadania, entendida como aquisição de direitos; em uma perspectiva geográfica, considerando os espaços públicos de nossas cidades, tem havido um *recuo da cidadania*, demonstrada nas dificuldades de certos grupos sociais em acessar os equipamentos urbanos e de usufruir dos diferentes espaços que a cidade

² Para Lefebvre (1983), a produção do espaço urbano é a transformação do espaço em mercadorias, com a crescente efetivação do espaço de troca quando antes, na cidade pré-capitalista, era essencialmente valor de uso, ou seja, predominavam nas relações sociais os valores afeitos à *apropriação* do espaço, fora da órbita do mercado, portanto. Assim, esse espaço produzido é a realidade concreta do capitalismo como meio de acumulação e circulação de pessoas, mercadorias e capital.

oferece, recuo esse condicionado em parte pela própria produção da cidade sob a economia capitalista, cuja marca é a crescente segregação socioespacial. Assim, procuramos mostrar que esse recuo da cidadania aumenta a *segregação sócio-espacial* e diminui a tolerância com a *diversidade*.

Considerando que a segregação socioespacial é um processo inerente à produção do espaço sob o capitalismo, procuramos defender que a segregação pode se combatida ou atenuada com políticas públicas e uma gestão local que, além de inclusivas, aprofundem as práticas de sociabilidade. No âmbito da produção do espaço - em sua lógica presidida pelo instituto da propriedade privada e pela busca incessante do lucro, que são fundamentos do sistema - cabe a (re)invenção de instrumentos de gestão pública que permitam que a propriedade privada da terra cumpra a sua função social e que evitem que a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização de imóveis decorrente de investimentos públicos sejam empecilhos para a justiça social na cidade.

Cidade e gestão da vida coletiva: o legado do papel político da cidade pré-capitalista

Partimos da consideração que a cidade é o *lugar* da manifestação do individual e da experiência coletiva, já que há uma multiplicidade de trocas que são constitutivas da produção da sociabilidade na cidade. A cidade, como lugar, tem uma dimensão explicativa e é uma condição de realização da vida cotidiana, vida essa que resulta de uma relação do indivíduo com a própria cidade. Na cidade dá-se o processo da produção da vida que tem vínculos com os modos de apropriação do espaço pelos seus diversos habitantes. Conforme assinala Ana Fani A. Carlos:

“... as relações sociais têm sua realização ligada à necessidade de um espaço onde ganha concretude a *casa* como universo do *homem privado*; a *rua* como acessibilidade possível aos *espaços públicos*, lugar dos encontros, dos percursos [...]. As relações que os indivíduos mantêm com os espaços habitados se exprimem todos os dias nos modos do uso, nas condições mais banais e acidentais, na *vida cotidiana*. Revela-se como espaço passível de ser sentido, pensado apropriado e vivido pelo indivíduo por meio do *corpo*, pois é com todos os seus sentidos que o habitante usa o espaço, cria/ percebe os referenciais, sente os odores dos lugares, dando-lhes sentido. Isto significa que o *uso* envolve o indivíduo e seus sentidos, seu corpo; é por ele que marca sua presença, é por ele que constrói e se apropria do espaço e do mundo no plano do lugar, no modo como usa o espaço e emprega o tempo da vida cotidiana” (CARLOS, 2001).

Segundo Rolnik (1988), ser habitante da cidade significa participar de alguma forma da vida pública, mesmo que essa participação seja apenas a submissão a regras e regulamentos. Segundo a autora, construir e morar em cidades implica viver de forma coletiva; na cidade nunca se está só, ainda que muitos sejam solitários: o indivíduo é um fragmento de um conjunto, do coletivo.

Para a autora acima, qualquer aglomeração urbana apresenta movimentos e percursos. Portanto, ela necessita de certa ordem, ela necessita de *gestão da vida coletiva*. Mesmo na mais rudimentar cidade há sempre uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém: há sempre uma *dimensão pública da vida coletiva* a ser organizada (ROLNIK, 1988). Era assim na cidade da Antiguidade clássica; é assim na cidade capitalista.

De *polis* (cidade, em grego) deriva política. Gonçalves (1996) nos lembra que, em seu sentido clássico, *polis* significava comunidade política. Em sua etimologia, *polis* designava o muro, o limite que separava cidade e campo: a distinção entre os que participavam dos destinos da comunidade e os que não tinham esse direito. Então *política* é uma expressão que remete ao significado primeiro de *polis*: a arte de definir limites.

Leandro Konder reflete sobre o significado da democracia grega na análise da cidade. Para o autor, na cidade as pessoas são desafiadas a conviver com diferenças incômodas e é necessário discutir sobre os interesses básicos da comunidade: as pessoas precisam aprender a fazer política (KONDER, 1994).

Raquel Rolnik, por sua vez, assinala que de forma semelhante os romanos antigos se referiam à *civitas*: eles tinham o entendimento da cidade no sentido de participação dos cidadãos na vida pública. *Polis* e *civitas* não são conceitos referentes à dimensão espacial da cidade, mas sim à sua dimensão política. Cidadão não é o morador da cidade, mas o indivíduo que, por direito, pode participar da vida política. Assim, cidade e civilidade têm em comum a raiz etimológica *civis* e se entende por civil o que visa o bem público (ROLNIK, 1988).

No entanto, com o passar do tempo, a dimensão política da cidade da Antiguidade clássica foi sobreposta por sua dimensão econômica, em especial com a consolidação do modo de produção capitalista. Sendo a cidade uma aglomeração, ela é um tipo de espacialidade que possibilita a intensificação das trocas e potencializa a capacidade produtiva favorecida pela divisão do trabalho.

Se, isolado, o indivíduo deve produzir tudo que necessita, na cidade é possível a troca, configurando uma especialização do trabalho e a instauração do mercado, primordialmente de âmbito local, mas que se ampliou, na medida em que passou a ocorrer uma divisão de trabalho entre indivíduos e entre as cidades, com atividades especializadas.

Com a industrialização em larga escala, o mercado foi extrapolando o nível local, deixando de ser um sistema econômico autônomo. Houve a constituição de uma rede de cidades, com crescente articulação e com uma especialização funcional dos lugares. Essa especialização levou a uma divisão territorial do trabalho, possibilitada pelo desenvolvimento de uma rede de transportes e de comunicações.

As cidades assumiram diferentes papéis na rede urbana. As maiores assumiram o papel de centro decisório, outras de porte médio eram os elos com os pequenos centros. Culturalmente também houve mudanças. A produção em larga escala levou à construção da sociedade de consumo de massa (SPOSITO, 1989).

A produção do espaço urbano e questão social

Com o rápido crescimento populacional, segundo Maria Encarnação B. Sposito, a cidade sofreu transformações em seu espaço interno. Aumentou a procura por espaço e ampliou-se a malha urbana. O centro de cidade que antes compreendia todo o núcleo urbano ficou rodeado pelas periferias.

Nos primórdios da industrialização, as condições de vida das classes trabalhadoras eram estereotípicas, situação bem retratada por Friedrich Engels no livro *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, já no século XIX. Os problemas urbanos eram enormes e de toda sorte, daí se constituir uma questão social. Uma das manifestações desses problemas foi a segregação sócio-espacial no interior da cidade: os mais ricos se apartavam das áreas socialmente mais problemáticas. Os problemas não eram *das* cidades, mas se manifestavam *nas* cidades. Eram, na verdade, originados pelo modo de produção capitalista, gerador de desigualdades e que tem como fundamento a propriedade privada (SPOSITO, 1989).

O legado da desigualdade permaneceu e sua marca na cidade é a crescente segregação socioespacial. A terra urbana teve sua função de mercadoria reforçada, cujo acesso passou a se dar mediante o mecanismo da compra e venda. Cresceu, com isso, a especulação imobiliária, com a disputa de solo urbano para diversos fins, em especial para fins de moradia.

Com a forte especulação, observa-se no espaço urbano o fenômeno dos vazios urbanos, de terras estocadas esperando valorização. Para os trabalhadores e grupos sociais mais vulneráveis, os vazios são um obstáculo na realização de sua necessidade básica de moradia. Esses vazios urbanos demonstram o caráter perverso que o urbano assume no capitalismo, caráter esse agravado pelo fato dos investimentos públicos em melhorias darem-se prioritariamente nas áreas mais valorizadas.

Segundo Villaça (1978), a organização espacial urbana é o resultado de um processo que aloca atividades aos terrenos, resultando em transações imobiliárias (compra e venda ou aluguel de terrenos). Há, assim, um arranjo espacial das atividades urbanas. Tal arranjo é um dos tópicos da agenda do planejamento territorial (que se subdivide em urbano e rural).

A produção de moradias exerce importante impacto espacial, apontando algumas correlações: preço elevado da terra e *status* do bairro; acessibilidade; amenidades naturais e sociais (áreas verdes, bela paisagem, lazer etc.), escassez de terrenos, condições físicas da edificação.

Segundo Singer (1980), a organização interna das áreas urbanas reflete forças econômicas e um padrão (com dada racionalidade e não de forma acidental) de usos do solo (ou de terras).

A localização é a mercadoria mais importante no mercado imobiliário e também na definição das normas urbanísticas, no uso do solo, enfim, na estruturação interna da cidade.

O arranjo do uso do solo é resultado da disputa por usos, sendo operacionalizado pelo mecanismo de mercado (preços). Esse mecanismo influencia nas densidades da cidade no todo e em parte. A disputa pelo uso e o mecanismo de compra e venda afetam o tamanho dos lotes (parcelamento), a composição e localização das moradias (apartamentos, residências unifamiliares, condomínios, favelas) e a localização dos subcentros comerciais ou de novas centralidades.

Assim, os agentes imobiliários privados são importantes agentes produtores do espaço. Mas, outro importante agente é o Estado que tem atuação complexa e variável. Ele exerce vários papéis; é consumidor de espaço, proprietário fundiário, promotor imobiliário. Mas seu principal papel é o de *regulador* do uso do solo, por meio do zoneamento, do Plano Diretor, código de obras, leis urbanísticas etc. Outra função importante é a implantação de serviços públicos, cuja oferta é desigual tanto espacial como socialmente. Por seu papel regulador e provedor ele constantemente é alvo de grupos sociais diversos que o pressionam para a conquista de direitos.

Os grupos economicamente vulneráveis também são agentes produtores e modeladores na cidade, se concentrando em assentamentos como as favelas e as periferias autoconstruídas. Os mais pobres, ao produzirem o seu próprio espaço, atribuem um sentido a esse espaço que é intrinsecamente lugar da reprodução da força de trabalho, o lugar de resistência ao descaso do sistema em reconhecer seus direitos, mesmo aqueles mais básicos como os de reprodução da vida, e, por isso, essa produção é também uma estratégia de sobrevivência, de luta pelo seu direito à cidade.

Com a atuação estatal, a pressão dos grupos sociais e a ação do próprio mercado imobiliário, a cidade se transforma e se adensa. Nos espaços ocupados

pelos mais pobres, nos *fronts* periféricos, diversas construções se ampliaram e algumas vezes receberam benfeitorias, ainda que muitas delas se degradem por falta de investimentos. A maioria, mesmo tendo diversos tipos de problemas e muitas vezes irregularidades, acaba se valorizando.

Com a valorização do espaço ocorre uma movimentação dos habitantes na cidade, tanto dos grupos originalmente envolvidos na ocupação, como de novos moradores que chegam. É frequente os mais pobres se deslocarem cada vez mais para periferias mais distantes e destituídas de serviços urbanos ou para assentamentos precários como as favelas que se espalham por nossas cidades.

Assim, com a chegada de melhorias urbanas, bairros que antes eram acessíveis à população mais pobre ficaram valorizados, com uma contínua expulsão desses. Considerando a espacialidade da pobreza, no Brasil, a especulação imobiliária tem sido a responsável pelo deslocamento do *habitat* popular para as periferias.

Para Martins (2001), nas cidades brasileiras a função de trabalhar e a de morar disputam os mesmos espaços em áreas supervalorizadas pelas funções *rentistas* de ganhar. É justamente a *renda da terra* um dos graves fatores econômicos da deterioração das condições de moradia, sendo que o que se paga na compra de uma casa nada tem a ver com a moradia, mas é um tributo pago ao proprietário da terra que vive parasitariamente da especulação imobiliária.

Retornando a Lefebvre (1983), a cidade capitalista sofre um duplo processo socioespacial, de *implosão* e *explosão*. A cidade *explode*, a sociedade urbana se generaliza e tende a se tornar universal. Ao mesmo tempo, ela *implode*, ela é destruída, restando apenas fragmentos dispersos. A *explosão* se dá sobre o espaço circundante, com a extensão do *tecido urbano*, forma e processo sócio-espacial.

A urbanização, então, se fez como *explosão* da cidade, como extensão da mancha urbana, como destino e abrigo dos mais pobres nas imensas periferias sem infraestrutura e por isso com pouco trabalho agregado na terra, com baixa renda diferencial, possibilitando sua venda a um custo mais baixo do que as áreas centrais da cidade. Assim, as periferias carentes são o lugar possível de ocupação daqueles que não podem pagar por moradias adequadas, em áreas dotadas de infraestrutura urbana e, portanto, mais valorizadas.

Destarte, na segunda metade do século XX no Brasil, a habitação de baixa renda se concentrou predominantemente nas periferias. O crescimento periférico foi a manifestação mais evidente da segregação, uma marca da urbanização brasileira. Por isso, nos anos 1970/1980 ganhou relevância nos estudos urbanos o tema da periferização como a morfologia reveladora da segregação urbana e cuja causa principal é a manutenção da propriedade

privada. Esses estudos passaram a caracterizar a periferia como sendo o espaço ocupado por moradias das classes populares, como locais que apresentavam pouca infra-estrutura, muitas vezes com autoconstrução e loteamentos irregulares e ausência de serviços públicos básicos, sendo espaços por excelência da precariedade, da escassez, da ausência de infraestrutura (BONDUKI; ROLNIK, 1982).

No entanto, nas últimas décadas, Burgos (2009) observa que a função essencialmente residencial da periferia distante passou a comportar um diversificado e *capilar* setor informal, conjugando as funções de moradia e trabalho, com reinventadas formas de emprego do tempo e uso dos espaços.

Sposito (2004), por sua vez, assinala que um dos mercados que mais cresceu e se diversificou desde os anos 1970, em especial no estado de São Paulo, é o de terras e de imóveis urbanos. Essa intensificação leva a adensamentos de áreas, mas principalmente a um novo ciclo de expansão periférica.

Recentemente, segundo a autora acima, tem havido uma redefinição da periferia em termos de *formas produzidas* e seus *conteúdos*. Há uma justaposição de conjuntos habitacionais implantados pelo poder público, loteamentos populares, cuja paisagem resulta da autoconstrução, mas também loteamentos voltados à população maior poder aquisitivo.

Há uma pluralização de paisagens e dos conteúdos da periferia revelada por novas práticas socioespaciais, novas formas de diferenciação e segregação, apontando para uma maior fragmentação territorial e social da cidade (SPOSITO, 2004). Há periferias, no plural, porque são muito desiguais.

Em muitos aglomerados urbanos, os municípios polos ou áreas centrais têm crescido a taxas bem mais modestas do que o entorno, muitas vezes com crescimento da mancha urbana de forma descontínua, dispersa, entremeada de vazios e áreas ditas rurais. Esta expansão horizontal é conhecida como *urbanização extensiva* e coloca como questionamento até que ponto as barreiras físicas dos sítios urbanos e os custos de transporte vão colocar limites à continuidade dessa forma de ocupação.

Os novos conteúdos e processos nas periferias complexifica a sua própria definição, sendo que por décadas seu entendimento foi do espaço de moradia da população pobre e da evidência por excelência da segregação socioespacial, marcada pela carência, especialmente de infraestrutura urbana. Na atualidade, a ausência de serviços básicos e de infraestrutura não cabe mais como elemento definidor da periferia, pois, em muitos casos já há a presença desses serviços, como em São Paulo, por exemplo. Por outro lado, mesmo com essa presença não significa que a segregação e as desigualdades tenham sido eliminadas.

A segregação continua e se manifesta em outras dimensões: ausência ou precariedade de empregos, níveis de violência, má qualidade das habitações

etc. Assim, é necessário um olhar que capte de forma mais aprofundada a particular heterogeneidade dos diversos espaços habitados pelos pobres (TORRES; OLIVEIRA, 2001).

Raquel Raichelis sintetiza algumas dessas transformações, ao observar que:

“a cidade passa a ser o cenário de reconfiguração dos espaços urbanos, redesenhados pelo agravamento da *questão social*, pelo encolhimento do trabalho, segundo a regra fordista (*cidadania regulada*, nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos), pelas diferentes formas de precarização do trabalho e explosão do desemprego, deterioração dos espaços coletivos, privatização dos serviços públicos, pelo estabelecimento de novas formas de segregação e violência urbana, pelos novos circuitos de pobreza e riqueza, que redefinem os tradicionais modelos de centro e periferia” (RAICHELIS, 2006).

Qualidade de vida e cidadania como referenciais para a gestão urbana

Santana (2000), ao discutir sobre a relação cidade-cidadania lembra que em Henri Lefebvre ser cidadão é ter *direito à cidade* e que a cidade deveria ser o lugar de efetivação de direitos e deveres. Ela deveria ser o lugar do cidadão.

Alguns dos sinais da cidadania, da igualdade de condições, de acessos, de direitos e deveres comuns a todos deveriam estar inscritos por toda parte e serem reconhecidos em todos os pontos, mas não é necessariamente o que acontece, pois a segregação, tanto social quanto espacial, aumenta de forma extraordinária mais recentemente (SANTANA, 2000).

Na discussão sobre as possibilidades de resolução da questão social há o entendimento da qualidade de vida como uma das premissas norteadoras na busca do desenvolvimento e do bem-estar, devendo ser considerada como um direito de cidadania. Nessa tarefa de fazer avançar o desenvolvimento, o bem-estar e a cidadania, o Estado tem um papel crucial, principalmente quando se considera que mercado pode excelente criador de riqueza, mas também é profundo produtor de assimetrias sociais. A questão a ser respondida é: quem cuida na sociedade dos que não têm acesso ao mercado?

Assim, é importante reconhecer que o Estado não pode renunciar de seus papéis fundamentais e cabe exigir que ele se adéque e se instrumentalize para ampliar os direitos sociais e melhorar a qualidade de vida em um mundo de enormes carências, desde as mais básicas, em especial nos países periféricos e semiperiféricos: ele tem de contribuir com o desenvolvimento, ainda que tal

perspectiva pareça redutoramente como reformista³, o que pode ser um falso debate, já que enquanto não ocorre a superação do modo de produção, é preciso fazer a gestão da vida coletiva, tendo como meta a justiça social, em um distanciamento de uma visão monolítica do Estado que só agiria em favor dos interesses das classes dominantes. Como bem lembra Rego:

“o Estado, como agência pública que concede, reconhece e garante os direitos, desempenhou e desempenha um papel central na formação e na manutenção da cidadania contemporânea. Sua atuação através do papel normativo de suas instituições é indispensável à garantia da cidadania plena. [...] Para delimitar melhor esta questão, depois do recente vendaval neoliberal, precisamos recuperar o Estado como categoria analítica e como categoria política. O resgate torna-se imperativo. De um lado, como modo de compreender o complexo de articulações institucionais normativas e políticas que fundaram e organizaram a reconstrução política do capitalismo na segunda metade do século vinte. De outro, como agência formativa e implementadora de políticas distributivas de renda e de recursos sociais, ou seja, de realizador e garantidor de políticas de cidadania. Efetivamente, no auge da devastação neoliberal, a ameaça maior que se configurou esteve mesmo na tentativa de sua destruição como instituição, cujas finalidades funcionais, ao menos como garantidor da vida, foram e são sua razão de ser na história dos homens e estiveram presentes fortemente em sua própria fundação” (REGO, 2008).

Considerando a construção do *Welfare State* como a mais avançada experiência de justiça social liderada pelo Estado, dentro das limitações do modo de produção capitalista, e como um modelo para pautar a reflexão, Rego também afirma que:

“a história do *Welfare State*, sem perder de vista as suas diferenciações nacionais, demonstrou enfaticamente o papel decisivo da participação ativa dos indivíduos, das classes sociais, de suas organizações e movimentos na construção política dos modos de convivência cívica. Esta última desempenhou e desempenha papel crucial para que os indivíduos não se tornem apenas seres adaptados a viver conforme a lógica do mercado capitalista. Suas expectativas de ‘vida boa’ não devem ser reduzidas à fruição de bens de consumo. Ou seja, cidadãos de uma pólis não podem ser subsumidos em simples consumidores. Marx costumava lembrar que a vida vivida apenas no interior da

³ Santos (1999) lembra que o *reformismo* e a *revolução* são os dois paradigmas de transformação social da modernidade, sendo a revolução pensada para ser exercida contra o Estado e o reformismo para ser exercido pelo Estado. Em sua leitura crítica, o reformismo entende a sociedade como entidade problemática e o Estado como a solução do problema, o sujeito da reforma. A questão social era a manifestação do potencial caótico do mercado e entrou na agenda política pela mão da democracia e da cidadania social. O reformismo, visando atenuar a questão social, foi uma institucionalidade que significou a vigência possível do interesse geral (ou do interesse público) em uma sociedade capitalista. Tem sido uma institucionalidade baseada na regulação da economia, na proteção social e na segurança contra a desordem e a violência.

lógica mercantil, entre outras coisas, consistia fundamentalmente na produção incessante da generalidade avassaladora dos ‘interesses egoístas’. A recomposição do homem moderno, a partir da superação de suas inúmeras fragmentações e fissuras, somente seria possível por meio da refundação da vida societária, cuja tecelagem fosse refeita em direção à realização das condições materiais da liberdade e da igualdade” (REGO, 2008).

Na questão social, herança das relações de classes e da relação Estado-Sociedade em contexto capitalista, houve um percurso da luta pelos direitos, desde os direitos civis e políticos até os direitos sociais em um projeto de construção de cidadania⁴. Essa cidadania incorporou alguns aspectos de melhoria de qualidade de vida.

Redirecionando a questão da qualidade de vida em contexto urbano, há um grande desafio, pois, conforme já dito anteriormente, nos encontramos em um momento no qual as cidades vêm assumindo características injustas e perversas, com crescente segregação, ao mesmo tempo em que vem ocorrendo um *esvaziamento* da arena política.

Acompanhamos os argumentos de Francisco de Oliveira, para quem o termo *qualidade de vida* não é sinônimo de *cidadania*. “Cidadania é um estado de espírito; irredutível à quantificação”. Continuamos com o autor, quando diz que:

“embora bem-estar e qualidade de vida devam ser direitos dos cidadãos, não se deve colocar tais direitos como sinônimos de cidadania. Seria um *economicismo* que desconsideraria como cidadãos os que não têm meios materiais de bem-estar e qualidade de vida. De fato, a conquista da cidadania nem sempre é acompanhada da conquista da qualidade de vida e principalmente o oposto: *a melhoria da qualidade de vida não significa a conquista da cidadania*. Isso seria uma inversão dos sentidos da POLÍTICA, já que é por meio desta que os cidadãos lutam pelo bem-estar e não o oposto” (OLIVEIRA, 2002).

A conclusão da reflexão de Oliveira sobre cidadania, direitos e qualidade de vida é reveladora. Ele diz:

“a noção de cidadania que deve nortear a tentativa de mensurar os processos e estoques de bem-estar e qualidade de vida refere-se ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe do indivíduo-massa: trata-se de uma aquisição por meio do conflito. [...] Do ponto de vista neoliberal, a cidadania é sinônimo do não conflito, da harmonia, de paz social, na contramão até mesmo da interpretação liberal na tradição de

⁴ Uma definição de cidadania em uma leitura geográfica é feita por Gomes para quem cidadania é “um *pacto social* estabelecido simultaneamente como uma relação de pertencimento a um grupo e de pertencimento a um *território*. Esse pacto associativo é formal e pretende assegurar os *direitos* e *deveres* de cada indivíduo. A coabitação desses indivíduos ocorre sobre um espaço que é também objeto de pacto formal que instaura limites, indica usos, estabelece parâmetros e sinaliza interdições” (GOMES, 2002).

Rousseau, por exemplo. [...] Introduzir a dimensão universal significa introduzir o conflito [nos critérios], as grandes divisões da sociedade, os crivos principais que dividem, hierarquizam, estruturam, discriminam, privam na e a sociedade. [...] A luta pela cidadania é a luta pelos significados, pelo *direito à fala e à política*, que se faz apropriando-se do [vocabulário] dos direitos e redefinindo-os, num novo patamar, de fato transformando o campo de [significação] ao tempo em que se apropria dele” (OLIVEIRA, 2002).

Avançando na reflexão sobre qualidade de vida, pretendemos, neste momento, aproximar algumas definições existentes na literatura sobre o tema e vinculá-la às práticas de gestão pública.

Qualidade de vida é um conceito *polissêmico*. Segundo Silva (1996), ela introduz uma *valorização de horizontes desejáveis* para os grupos sociais, havendo *diferenciações nos níveis de exigência e de aspirações* entre as sociedades. Assim, é um conceito que lida com *interpretações subjetivas*, devendo-se considerar as percepções individuais e coletivas. Uma definição abrangente é aquela na qual qualidade de vida é definida como o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população.

Mora (1999), baseada em E. Mendez, lembra que qualidade de vida é um conceito derivado do Planejamento do Desenvolvimento. Ela pode ser entendida como um instrumento para descrever, analisar e superar problemas sociais, mas também é um dos objetivos principais do desenvolvimento. A autora aponta uma perspectiva geográfica, quando afirma que por meio do conceito é possível estabelecer os graus de desigualdades em um dado território, constituindo-se em uma base de diagnóstico e um parâmetro útil para os processos de planejamento, já que permite analisar os componentes de bem-estar, inclusive em sua acepção físico-territorial, biótica e socioeconômica (MORA, 1999).

Recuperamos em Herculano (1998) a idéia de qualidade de vida como um conceito que deve servir para um “compromisso ético de uma sociedade garantidora da vida, onde as potencialidades humanas não sejam brutalizadas nem a natureza destruída”, podendo ser um mote para a ação coletiva, portanto, para as políticas públicas e para a gestão.

Conforme afirmamos em outra oportunidade (VITTE, 2009), o conceito de qualidade de vida guarda relação com a satisfação das necessidades humanas e são numerosos os estudos fazem essa vinculação. Algumas das necessidades se transformam com o tempo, mas as necessidades básicas ou fundamentais são as mesmas em todas as culturas e em qualquer período histórico, porque são afeitas à condição humana. Assim, diversos estudos apontam que discutir *qualidade de vida e cidade* requer considerar:

- a) as chamadas *necessidades humanas objetivas*, como as políticas públicas e a disponibilização de equipamentos urbanos, seu alcance ou cobertura⁵;
- b) o uso e apropriação dos espaços públicos que envolvem a questão da convivialidade, da sociabilidade, remetendo a alguns aspectos das chamadas *necessidades subjetivas*, aquelas mais vinculadas à integração dos indivíduos à sociedade, aos contatos com a comunidade, à participação na vida coletiva, dentre outros.

Há o reconhecimento de que essas necessidades são regidas por dois conjuntos de valores: aqueles relacionados com o bem-estar social e os relacionados à *diferença*. Os valores de bem-estar social têm uma dimensão individual, em função da saúde, segurança, riqueza. Os valores afeitos à diferença se referem ao respeito, integridade, afeto e os derivados das relações humanas.

Se o termo qualidade de vida tem como referência original um caráter individual, no entanto é preciso lembrar que o planejamento governamental tem alcance coletivo: as políticas públicas são orientadas para grupos. Se o alcance da qualidade de vida for um objetivo do planejamento e da gestão é preciso vincular ao conceito categorias das *necessidades*, que possam ser satisfeitas por políticas públicas. Sendo assim, há novos desafios para a gestão local e para as políticas públicas, que devem auxiliar no resgate do papel da cidade como lugar eletivo do processo civilizador, da realização da cidadania.

⁵ Há diversos estudos que se reportam ao conceito de qualidade de vida e alguns temas são recorrentes e predominantes. Uma parte dos estudos foca a qualidade de vida em perspectiva biológica (alguns estudos sobre saúde, aspectos ligados às patologias etc.). Outra perspectiva de estudos é cultural (seus estudiosos discutem a importância de valores inerentes ao meio cultural). Há uma perspectiva econômica, de entendimento da qualidade de vida dizendo respeito ao suporte financeiro e a distribuição dos bens materiais; outra perspectiva é a psicológica, envolvendo auto-estima, respeito, equilíbrio mental e emocional (LEAL, 2008). Outra perspectiva de interesse neste trabalho é o que se pode chamar de qualidade de vida urbana, que trata de um leque variado de assuntos: mobilidade e acessibilidade, amenidades urbanas, segurança, serviços urbanos e sociais, habitação, meio ambiente e saneamento, áreas verdes, lazer. No que se refere à qualidade de vida em seus aspectos do meio físico-natural, o discurso normativo sempre enfatiza que é esperado que ele seja sadio, agradável e sem riscos, como suporte ao espaço urbano (BRAVO, 1996; PERFECT; POWER, 1997). Bravo (1996) sintetiza bem os principais argumentos que boa parte da literatura desta perspectiva, que chamamos de qualidade de vida urbana, apresenta: “todo processo de planejamento e gestão que tenha como objetivo elevar a qualidade de vida urbana deve dar respostas às necessidades sociais e econômicas da população em educação, saúde, trabalho, moradia, serviços, cultura, recreação, segurança pessoal e, certamente, a qualidade físico-ambiental, cujas características relevantes, problemas e potencialidades configuram o *desideratum* das análises que vão permitir dar suporte as propostas de desenvolvimento integral” (Tradução do original em espanhol).

Carrión (2007) nos ajuda no entendimento da relação qualidade de vida, cidade e cidadania. Ele a resume:

“a cidade é o lugar onde os direitos e deveres da população se constituem, a partir de três elementos centrais. Em primeiro lugar, a *polis*, o espaço da participação e da democracia que busca representar o coletivo social na satisfação dos direitos políticos, sociais, culturais e econômicos próprios da cidadania. Em seguida, a *urbs*, como o espaço diferenciado do rural que representa a inserção do cidadão na cidade, porque é nas cidades onde se constroem os direitos sociais. E, por último, a *civitas*, como o espaço que constrói uma comunidade de sentido, porque representa o direito que tem a população a uma identidade e a uma representação. Isso é, em suma, a cidade: o espaço onde nascem e se exercem os direitos e deveres de cidadania e onde o cidadão se constitui como elemento essencial da vida social” (CARRIÓN, 2007). (Tradução do original em espanhol).

Refletindo por uma perspectiva territorial e considerando possibilidades para uma gestão pública comprometida com a melhoria da qualidade de vida, mas que se defronta com uma produção do espaço que segrega e perpetua as desigualdades, uma alternativa para o planejador e gestor urbano é utilizar de instrumentos que permitam que a propriedade cumpra a sua função social e que restrinjam a especulação imobiliária e a apropriação privada da valorização da terra urbana decorrente de investimentos públicos, pois a propriedade privada, a especulação imobiliária e os mecanismos do mercado imobiliário são empecilhos para a justiça social na cidade.

Segundo pesquisadores do Instituto Polis (2005), há alguns instrumentos que apresentam potencialidades específicas de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras. É o caso dos instrumentos destinados ao aperfeiçoamento da justiça tributária e à recuperação da valorização da terra decorrente de ações públicas.

Os pesquisadores acima propõem o termo *gestão social da valorização da terra*, entendido como a participação popular e o controle social da gestão desses instrumentos. A discussão não deve se restringir apenas aos aspectos de recuperação da valorização da terra (chamada por alguns estudiosos de recuperação da mais valia urbana), mas também sua redistribuição e a promoção da justiça social por meio da gestão participativa e ativa da sociedade. Essa gestão é entendida como “uma regulação que o poder público deve fazer para recuperar para a coletividade parte da valorização da terra promovida por ações públicas ou privadas”, tais como obras públicas, alterações da norma urbanística (mudança de uso do solo) ou mudanças na classificação do solo que beneficiam agentes privados.

Alguns dos instrumentos urbanísticos que se enquadram nessa concepção e que são previstos no *Estatuto das Cidades* são: Outorga Onerosa e Operação Urbana Consorciada; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU),

a Contribuição de Melhoria, que são instrumentos tributários; e diversos incentivos e benefícios fiscais, instrumentos em discussão que têm seus limites, mas também potencialidades.

Um dos principais argumentos favoráveis à gestão social da valorização da terra é o princípio redistributivo. Pode-se argumentar também que essa gestão social propicia a adequação das receitas públicas municipais aos investimentos necessários à urbanização, a partir de certo consenso social sobre as prioridades.

Em suma, concordamos com os autores do trabalho *Gestão social da valorização da terra*, do Instituto Pólis (2005), para quem a idéia de gestão democrática e participativa deve permear a política e o planejamento urbanos. Esses devem deixar de serem tecnocráticos e incorporar práticas mais transparentes e socialmente compartilhadas, que reflitam com maior fidelidade as necessidades e desejos dos diversos grupos sociais da cidade. “Leis, critérios e parâmetros democraticamente construídos que resultem de compromissos e pactos entre os atores da cidade engendram um maior controle social, sendo menos vulneráveis a abusos, negociatas e clientelismos”. Assim, um processo de planejamento operado sobre bases democráticas deve ser pensado também como um processo pedagógico, que promova a equalização de conhecimento e leve em conta necessidades especiais de capacitação.

Considerações finais

A qualidade de vida pode ser entendida como um enfoque para enfrentar os problemas do desenvolvimento pelo governo local na cidade enquanto espacialidade. Partimos do pressuposto de que a cidade é um espaço político por excelência que vem perdendo essa peculiaridade frente a uma lógica do mercado cada vez mais dominante. Se a cidade é um espaço político por excelência, a política deve retornar ao seu lugar de origem e recuperar o que foi legado pela cidade política pré-capitalista: a *democracia*, exprimindo a conquista dos direitos, a valorização dos *espaços públicos* e cívicos para a prática da política e a *diversidade* como expressão da cultura.

Mas, ações e interesses de agentes privados poderosos fazem a cidade perder a sua qualidade essencial advinda de seu papel político. Eles pressionam para a transformação da própria cidade em mercadoria; eles perpetuam a segregação socioespacial, fonte inesgotável de criação de desigualdade e colaboram na manutenção da questão social oriunda das relações sociais e da relação Estado-sociedade.

Como assinala Raichelis (2006), pensando o caso brasileiro:

“a *questão social* está na base dos movimentos sociais da sociedade brasileira e remete à luta em torno do acesso à riqueza socialmente

produzida. São essas lutas que se encontram na origem da constituição das políticas públicas e que mobilizam o Estado na produção de respostas às demandas de saúde, de trabalho, educação, habitação, como também são elas que impulsionam o movimento político das classes populares pela conquista da cidadania na esfera pública. As complexas mediações sociais, com clivagens de classe, gênero, étnico-raciais, geracionais fazem da *questão social* um fenômeno complexo e multifacetado, que é historicamente produzido e assume novas configurações e determinações no contexto atual de reestruturação da economia mundial” (RAICHELIS, 2006).

Compartilhamos da autora acima quando avança em sua reflexão, afirmando:

“diante do esvaziamento do espaço público contemporâneo e do crescimento de demandas sociais não atendidas, o risco é o de fragmentação da sociedade civil e a ausência de projetos coletivos capazes de criar novas agregações sociais. Sabemos que a condição essencial para a cidadania é a mediação dos conflitos pela sociedade política, pela negociação e luta pela hegemonia. A esfera pública é espaço de lutas sociais entre diferentes projetos, por vezes antagônicos, e revela a insuficiência da esfera privada para processar novas relações sociais. Mas vivemos tempos de despolitização da política, de redução da esfera pública, que vem acompanhada da supressão dos conflitos que lhe são próprios, do desentendimento, no sentido que desenvolve Rancière, quando se refere ao dissenso estabelecido no momento em que o povo, a plebe, ‘aqueles que não têm parcela’, resolvem estabelecer a política do litígio, produzindo o escândalo de querer falar, de cobrar a sua parcela” (RAICHELIS, 2006).

Em suma, entendemos que como espaço vivido, a cidade agrega símbolos e valores elaborados por meio de impressões e experiências pessoais, mas também experiências coletivas. Nas cidades, as atividades cotidianas, a busca pela satisfação das necessidades e desejos resulta de interações dos indivíduos com o mundo. Na busca pela satisfação das necessidades e desejos há a possibilidade do *encontro*, do reforço à *sociabilidade*, em contraposição à segregação e ao recuo da cidadania. Na relação Estado-sociedade, as observações de Caccia-Bava (2002) são oportunas e reveladoras. Concluimos nossa reflexão, afirmando com ele:

“Nas atuais condições – e sem utopias – não ficam claras nem para a *sociedade* nem para os *governos* as vantagens de radicalizar a *democracia e socializar o poder*. Confunde-se *bom governo com a execução de políticas em benefício de maiorias e dos mais pobres*. Esses objetivos estreitam terrivelmente o horizonte de ação de qualquer governo, também dos governos locais. Pensando dessa forma, nossos horizontes ficam confinados a *melhorar o que aí está*. Aceitamos a pobreza e a desigualdade como um dado natural, aceitamos o lugar de segunda classe atribuído ao cidadão comum, aceitamos a separação entre política e sociedade, aceitamos a separação entre a lógica do

mercado e a lógica dos direitos humanos e da defesa da cidadania, aceitamos implementar políticas focalizadas para atender apenas aos mais pobres, sendo que os governantes principalmente no nível local, deveriam desenvolver a capacidade dos indivíduos de optar, efetivar escolhas e de se beneficiar delas. Assim, a relação Estado-sociedade não deveria se pautar pelo reconhecimento passivo dos direitos individuais estabelecidos. Cidadania deve significar uma ação coletiva, afirmativa e cotidiana pela construção de novos direitos” (CACCIA BAVA, 2002), que se dá por meio da política.

Referências

- BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- BRAVO, M. T. D. Ambiente y calidad de vida: una respuesta a los problemas de las metrópolis latinoamericanistas. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 6., 1996, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: UBA, 1996.
- BURGOS, R. **Periferias urbanas da metrópole de São Paulo**: territórios da base da indústria da reciclagem no urbano periférico. São Paulo, 2009. 357f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- CACCIA BAVA, S. Participação, representação e novas formas de diálogo público. In: SPINK, P. et al. (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis/FGV, 2002.
- CARLOS, A. F. A. **Espaço-tempo na Metrópole**. São Paulo: Contexto, 2001.
- CARRIÓN, F. El desafío político de gobernar la ciudad. **Nueva Sociedad**, Caracas, NUSO, n.212, 2007. Disponível em: <www.nuso.org>.
- CORREA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2000.
- FARÍAS, D. O. Percepción del habitante en la calidad de vida en ciudades intermedias de Chile. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 7., 1998, Santiago de Chile. **Anais...** Santiago de Chile: Universidad de Chile, 1998.
- GOMES, P. C. C. **A condição urbana**: ensaios de geopolítica da cidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- GONÇALVES, C. W. P. Da cidade-estado à cidade-mundo: ou alguma coisa está fora da ordem... da nova ordem mundial. **Geosul**, Florianópolis, n.21/22, jan./dez.1996.
- INSTITUTO PÓLIS. **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://saopaulo.org.br/obras/arquivo_167.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2010.
- HERCULANO, S. A qualidade de vida e seus indicadores. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, Nepam/Unicamp, n.2, 1998.
- KONDER, L. Um olhar filosófico sobre a cidade. In: PECHMAN, R. M. (Org.). **Olhares sobre a cidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

LEAL, C. M. S. **Reavaliar o conceito de qualidade de vida**. Açores, 2008. Disponível em: <<http://www.porto.ucp.pt/lusobrasileiro/actas/carla%20leal.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

LEFEBVRE, H. **La revolución urbana**. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

MARTINS, J. S. Depoimento. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, n.42, 2001.

MORA, M. G. C. Calidad de vida y capacidades humanas. **Revista Geográfica Venezolana**, Mérida, Universidad de Los Andes, v.40, n.2, 1999.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, P. et al. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Polis/FGV, 2002.

PARFECT, M.; POWER, G. **Planning for urban quality: urban design in towns and cities**. London: Routledge, 1997.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n.69, 2006.

REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**. São Paulo, CEDEC, n.73, 2008.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SANTANA, M. A. Memória, cidade e cidadania. In: COSTA, I. T. M.; GONDAR, J. (Org.). **Memória e espaço**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.

SANTOS, B. S. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; ENAP; Imprensa Oficial, 1999.

SILVA, P. R. G. Qualidade de vida no meio urbano: aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental na gestão local. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, AGB, dez.1980.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**, México, UNAM, n.54, 2004.

_____. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1989.

TORRES, H. G.; OLIVEIRA, M. A. Quatro imagens da periferia paulistana. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, n.42, 2001.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **Uso do solo urbano**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1978.

VITTE, C. C. S. A qualidade de vida urbana e sua dimensão subjetiva: uma contribuição ao debate sobre políticas públicas e sobre a cidade. In: _____. KEINERT, T. M. M. (Org.). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana: discussões teórico-metodológicas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. Cidade, cidadania e qualidade de vida. **BIS**, São Paulo, Instituto de Saúde/ Governo do Estado de São Paulo, n.32, abr.2004.

_____. Planejamento urbano, sustentabilidade urbana e qualidade de vida: considerações sobre o significado de cidade e de cidadania no início do século XXI. In: KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P. (Org.). **Qualidade de vida**: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

Geotecnologias e gestão de políticas públicas: uso de dados demográficos

**Álvaro de Oliveira D'Antona
Ricardo Sampaio Dagnino
Maria do Carmo Dias Bueno**

Nas últimas décadas, os avanços na área das geotecnologias popularizaram o uso de informações espaciais. A crescente oferta de dados públicos, de softwares gratuitos e de hardwares com maior capacidade de processamento, a preços mais baixos, dissemina entre usuários finais ferramentas e técnicas anteriormente restritas a determinados circuitos técnicos e científicos.

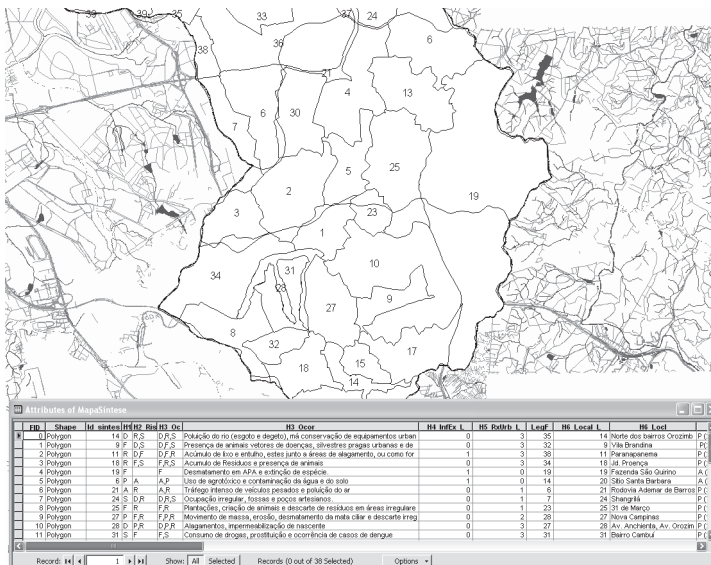
Fazemos neste capítulo uma apresentação geral sobre o uso de dados populacionais em Gestão de Políticas Públicas, por meio das geotecnologias. Assim como vem ocorrendo no meio acadêmico, em Estudos de População e nas Ciências Ambientais, a espacialização de dados populacionais em Sistemas de Informações Geográficas (SIG) pode ser de grande proveito para a administração pública. Ao permitir a localização de características socioambientais, e o relacionamento das variáveis sociodemográficas com variáveis de diversas ordens (atributos biofísicos e infraestruturais, por exemplo) nas unidades territoriais por onde as populações se distribuem, o SIG apresenta grande potencial analítico, dando suporte à tomada de decisões.

Sistema de Informação Geográfica e o sensoriamento remoto

Um Sistema de Informação Geográfica (SIG) é um conjunto de hardware, software, métodos, dados e usuários integrados, que possibilita a coleta, manuseio, armazenamento, processamento, análise e apresentação de informações geográficas (HARA, 1997; CÂMARA, 1995; TEIXEIRA; CHRISTOFOLETTI, 1997). A utilização de SIG tem se destacado nos processos de tomada de decisão e de gestão de políticas públicas em diversas áreas, como o planejamento urbano e territorial, e o auxílio em melhorias na saúde pública (MÜLLER; CARVALHO; MOYSES, 2006, p.2).

O SIG permite grande capacidade de processamento, análise e expressão de dados georreferenciados - inseridos em um sistema de referência ou de coordenadas geográficas. Tem arquitetura dual, que integra dados espaciais, tais como elementos vetoriais (estradas, rios, por exemplo), imagens de sensoriamento remoto (que permitem identificar padrões de expansão urbana e recursos naturais), pontos (coordenadas) registrados através de receptores de sistemas de navegação por satélite (tais como residências, hospitais, escolas), e dados alfanuméricos (tabelas de atributos que podem conter variáveis estatísticas, endereços ou coordenadas de latitude e longitude), conforme exemplificado na Figura 1.

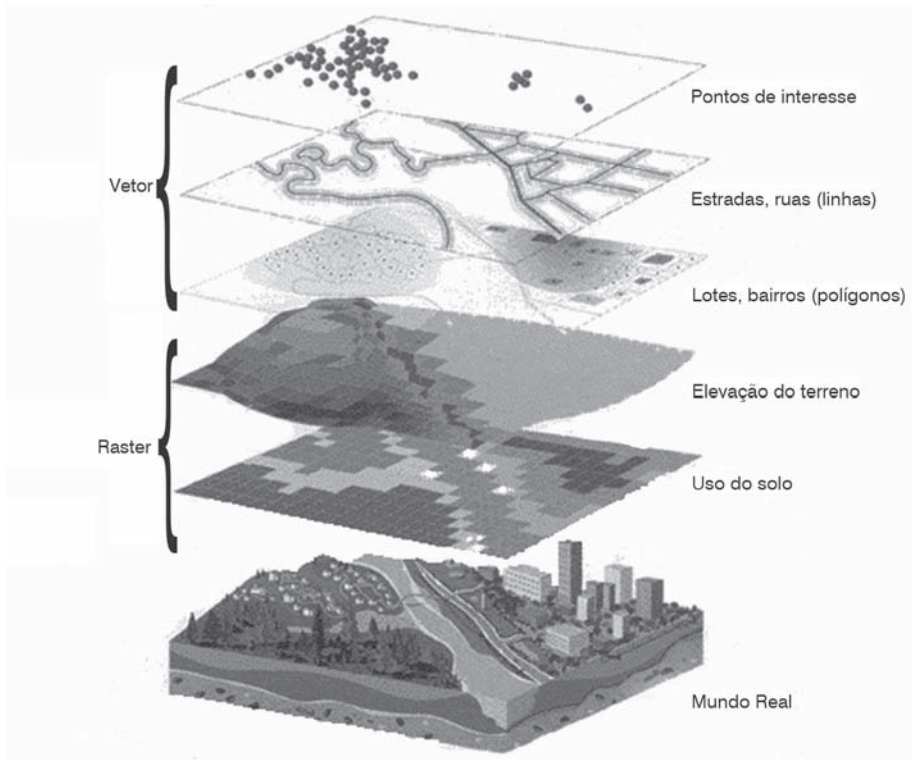
FIGURA 1 - Associação entre dados vetoriais e tabulares em SIG



Os dados são armazenados em um banco de dados que mantém informações sobre a localização e a feição (ponto, linha, polígono) dos objetos. O atributo ou dado não espacial, variáveis demográficas obtidas através de um censo, por exemplo, não possui expressão espacial para o banco de dados. A junção dos dois tipos de dados (espaciais e não-espaciais) e, conseqüentemente, a espacialização dos dados não espaciais, é possível pela existência de um identificador – geocódigo, ou *geocode* - contido em ambos os componentes.

O sistema permite organizar as informações em uma série de camadas temáticas (*layers*). Os elementos de cada tema - cadastro urbano, população, cobertura da terra, geologia, redes (água, energia, telefonia, transportes), dentre outros - podem ser representados por pontos, linhas, polígonos ou por imagens como as de satélite, associáveis aos dados em formato tabular (Figura 2). Além disso, os softwares utilizados contam com um conjunto de ferramentas para a manipulação e relacionamento entre as tabelas e as feições pelas camadas.

FIGURA 2 - Tipos de Camadas em um SIG



Cada camada se expressa a partir de um conjunto de arquivos que incluem os dados em formato tabular, as feições correspondentes e os metadados. Pode-se afirmar que os metadados são como a memória do dado. Através dos metadados pode-se identificar o produtor e a responsabilidade técnica de produção (empresa, instituto de pesquisa); conhecer e padronizar a terminologia utilizada (datum, projeção, escala de obtenção); garantir a transferência de dados; viabilizar a integração de informações; identificar a qualidade da informação geográfica e subsidiar a análise do usuário quanto à adequação a suas aplicações; garantir os requisitos mínimos de divulgação e uso dos dados geoespaciais (CONCAR, 2009, p.10-11).

Há que se destacar que o acesso ao SIG vem se popularizando nos últimos anos. Como ressaltam Batistella e Moran (2009, p.12), aplicativos que antes funcionavam apenas em complexos sistemas de *hardware*, atualmente exigem pouca especialização para o desempenho de um maior número de funções do que aquelas disponíveis há poucos anos.

O mesmo se aplica ao acesso aos dados, das mais distintas ordens, atualmente oferecidos de forma pública e gratuita, inclusive pela *internet*. No Brasil, destacam-se grandes produtores de dados, e, portanto, grandes fontes para obtenção de dados, tais como:

- a) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Principal fonte de dados sociodemográficos, obtidos em suas pesquisas com caráter nacional, como o Censo Demográfico, Censo Agropecuário, e a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD). Além disso, juntamente com o Exército Brasileiro, através da sua Divisão de Serviços Geográficos, é o responsável pela produção de mapeamentos topográficos em diversas escalas. Oferece também outros mapeamentos, tais como os de Pedologia, Geomorfologia, Clima, Biomas, Uso e Cobertura das Terras.
- b) Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. Oferece imagens de sensoriamento remoto dos satélites sino-brasileiros CBERS 1, CBERS 2 e CBERS 2B, imagens de arquivo dos satélites LANDSAT (1, 2, 3, 5 e 7) e dados de diversos programas de monitoramento, como o PROARCO para monitoramento de focos de calor (queimadas). Exerce importante papel na formação e treinamento técnico-científico e disponibiliza softwares gratuitos (Terra View e Spring) para trabalhos com SIG e SR.
- c) Ministério do Meio Ambiente – MMA. Oferece arquivos vetoriais das unidades de conservação ambiental de âmbito federal e de diversos projetos ambientais, como os Zoneamentos Ecológicos Econômicos;
- d) Ministério da Saúde, através do DATASUS. Oferece dados do Sistema Nacional de Informação em Saúde.
- e) Serviço Geológico do Brasil – CPRM. Oferece os dados de seus trabalhos na área de geologia, geofísica, recursos minerais e meio ambiente.

- f) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. Oferece dados de pedologia, agropecuária, zoneamento e meio ambiente.

A tais fontes devem ser acrescentadas outras instituições públicas federais, estaduais e municipais, centros de pesquisa científica e organizações não governamentais, cujos dados podem ser incorporados em SIG. A popularização dos sistemas de navegação por satélite, pela proliferação de tipos de receptores dos sinais dos satélites¹, vem permitindo que mesmo pequenas instituições e prefeituras georreferenciem dados resultantes de seus levantamentos de campo e de atividades administrativas regulares - o que amplia sobremaneira o volume de informações aplicáveis ao SIG.

Até mesmo o Sensoriamento Remoto (SR)² – recurso originalmente voltado a capturar dados para análises de variáveis biofísicas (de cobertura da terra, por exemplo) - passa a ter maior presença em estudos que buscam integrar variáveis sociodemográficas. Pesquisadores ligados ao INPE tem se dedicado a inferir a localização e o volume da população a partir de dados de satélites: Amaral (2004) testou a utilização de dados de satélites que captam as luzes noturnas provenientes de assentamentos humanos na Amazônia; Amaral; Escada e Monteiro (2007) utilizou dados do satélite CBERS e dados de videografia (câmeras de vídeo a bordo de aeronaves) para estimar a população; Tomás (2010) testou a utilização de dados do Ikonos (imagens de alta resolução espacial³) e dados de LiDAR (Light Detection And Ranging, um sistema topográfico que utiliza a porção infravermelha do espectro

¹ Atualmente existem quatro sistemas de navegação por satélite no mundo: Global Positioning System (GPS), norte-americano; Galileo, europeu; Global Navigation Satellite System (GLONASS), russo; Compass, chinês. Em distintas fases de operação, cada sistema conta com uma constelação de satélites. O posicionamento na Terra é obtido através de aparelhos receptores de cada sistema. Existe grande variedade de modelos e finalidades (ex. automotivos, terrestres, para caminhadas e esportes ao ar livre, náuticos) que oferecem informações com erros variáveis, conforme as circunstâncias de operação, características do aparelho e do sistema utilizado.

² Sensoriamento remoto pode ser definido como a aquisição de informação sobre um objeto a partir de medidas feitas por um sensor que não se encontra em contato físico direto com ele, por isso, remoto. Dentre os dados de sensoriamento remoto estão as imagens de satélite e as fotografias aéreas (ortofotos ou fotos em perspectiva). O sensoriamento por satélite inclui o conjunto de técnicas de aquisição, processamento e análise de dados coletados por sensores remotos instalados em satélites.

³ As imagens de sensoriamento remoto podem ser caracterizadas de acordo com a resolução espacial (referente a área de abrangência no terreno); resolução espectral (em relação à faixa do espectro eletromagnético que o sensor capta e ao número de faixas espectrais ou bandas que ele opera); resolução temporal (que indica qual a periodicidade em que determinada área é registrada pelo sensor, que quer dizer, grosso modo, de quanto em quanto tempo o satélite passa por aquele ponto); resolução radiométrica (quantidade de tons de cinza que cada pixel da imagem pode conter).

eletromagnético e se baseia na emissão e registro do retorno do sinal) para a cidade de Uberlândia/Minas Gerais⁴.

O desenvolvimento de técnicas para o uso do sensoriamento remoto para estimativas populacionais serve como alternativa aos censos e demais levantamentos sociodemográficos cuja periodicidade, cobertura ou apresentação dos dados sejam inadequados aos propósitos das pesquisas ou, no que nos interessa aqui, inadequados para a sustentação de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas.

Enfim, em um contexto propício ao uso de SIG e do SR, entendemos que a constatação de Batistella e Moran (2009, p.16) se aplica também às outras esferas da gestão:

O porvir brilhante das aplicações ambientais depende do reconhecimento desta oportunidade, do investimento no desenvolvimento dos recursos humanos e da utilização das geotecnologias em organizações privadas, governamentais e não-governamentais para transformar a informação contida em dados de sensoriamento remoto, assim como outros dados espaciais analisados em SIG, em conhecimento para a tomada de decisões efetivas na gestão ambiental.

Dados demográficos

Dentre os tipos de dados para a análise espacial estão os eventos ou padrões pontuais, as superfícies contínuas e as áreas com contagens e taxas agregadas (CÂMARA et al., 2004). Os eventos pontuais estão relacionados a ocorrências identificadas por pontos localizados no espaço, também chamados de processos pontuais, como por exemplo a localização de ocorrência de crimes e doenças, ou a localização de domicílios. As superfícies contínuas são estimadas a partir de amostras de campo que podem ser distribuídas de maneira regular ou não, sendo comumente utilizadas para representar dados decorrentes de levantamentos de recursos naturais como embasamentos rochosos e cobertura vegetal. As áreas de contagem e taxas agregadas referem-se a dados associados a levantamentos populacionais, tais como censos e estatísticas de saúde, relacionando-se aos indivíduos localizados em pontos específicos do espaço no momento da coleta de dados. Esses pontos são representados não como eventos pontuais, mas como áreas de contagem e taxas agregadas por razões de confidencialidade. Dessa forma

⁴ Existem diversos trabalhos enfocando a utilidade de dados de sensoriamento remoto para a construção de modelos de distribuição da população. Por exemplo, podemos utilizar imagens de luzes noturnas e imagens tradicionais de satélites, para a geração de superfícies de densidade populacional em escala municipal. O produto resultante é uma opção intermediária entre as superfícies obtidas através das técnicas tradicionais para interpolar população e a representação através dos setores censitários (AMARAL, 2004).

os dados são agregados em unidades de análise, usualmente delimitadas por polígonos fechados como: setores censitários, zonas de endereçamento postal, e municípios.

De acordo com Câmara et al. (2004), a forma de representar esses dados segue padrões geométricos como pontos, amostras, polígonos, além de grade regular (uma matriz onde cada elemento está associado a um valor numérico e cujo tamanho segue espaçamentos regulares nas direções vertical e horizontal)⁵, e imagens como as de satélites (uma matriz onde cada elemento está associado a um valor inteiro, geralmente entre 0 e 255 respeitando a escala de tons de cor).

As estratégias para a representação espacial dos dados demográficos dependem dos interesses da pesquisa, da escala da análise e da disponibilidade de dados na escala adotada, no período de interesse. A disponibilidade não depende apenas da existência do dado em si, mas também das condições para a divulgação e publicação das informações coletadas. A crescente disponibilidade de dados contendo identificadores geográficos cria novas oportunidades analíticas, mas a utilização de análise espacial carrega novas ameaças à confidencialidade dos participantes de pesquisas – o que requer cuidados adicionais por parte dos fornecedores das bases de dados, e também por parte dos usuários das informações⁶.

De modo geral, as principais pesquisas nacionais permitem que se trabalhe com os dados agregados por estados, municípios, conjuntos de estados (regiões, por exemplo) e conjuntos de municípios (regiões metropolitanas, por exemplo). Na escala intramunicipal, a segregação dos dados sociodemográficos depende diretamente da fonte utilizada. Os censos demográficos apresentam dados agregados por setores censitários (com variáveis do Universo do Censo) e por agregados de setores censitários que constituem as áreas de ponderação do censo (com variáveis da Amostra); outras fontes de dados (por exemplo, secretarias municipais) podem disponibilizar

⁵ As grades são repositórios de dados espaciais que geralmente tem dimensões iguais e consistentes. Uma grade é um recipiente, um espaço para armazenar instâncias de dados, não tendo ela mesma nenhuma definição ou significado (US CENSUS BUREAU, 2010). As principais vantagens da utilização de grades para dados demográficos é a sua independência de áreas administrativas, a sua estabilidade temporal, a sua escalabilidade, o que torna possível dimensionar as células de acordo com os diferentes usos, além da possibilidade de utilização em modelos globais (TAMMILEHTO-LUODE, 2003). Outra vantagem das grades é oferecer um mecanismo para a integração de dados de diferentes fontes, já que elas são independentes dos fenômenos do mundo real (US CENSUS BUREAU, 2010).

⁶ Sherman e Fetters (2007) menciona a tensão existente entre a proteção da confidencialidade dos entrevistados e os benefícios obtidos com a análise espacial. Segundo o autor, a tensão reflete a falta de padrões éticos e protocolos que garantam a confidencialidade do informante, o que, por sua vez, decorre da recente incorporação das geotecnologias nas ciências sociais.

seus dados por bairros, zonas, regiões administrativas, ou, eventualmente, os oferecem de forma desagregada (por endereço ou coordenadas), o que requer do usuário dos dados o cuidado de não apresentá-los de forma a violar a confidencialidade que deve ser garantida aos informantes.

Há que se considerar também que, por se tratar de uma unidade de coleta de dados, os limites dos setores censitários⁷ não necessariamente correspondem a unidades territoriais apropriadas a determinados estudos socioambientais. Por outro lado, nem sempre se dispõe de informações coletadas e apresentadas por unidades territoriais que façam mais sentido aos estudos (tais como microbacias e bairros), o que acaba por conformar as análises aos dados disponíveis por setores censitários. Quando a análise requer uma série histórica de dados intramunicipais, esbarra-se na inexistência da malha digital dos setores censitários dos censos mais antigos – limitação agravada pelo fato de os limites dos setores se alterarem ao longo dos censos.

Assim como é relevante para estudos populacionais, o tema da desagregação de dados é fundamental para a gestão de políticas públicas. Torres (2005) nota que a informação espacial desagregada-intra-urbana ou intra-municipal - permite ao analista refletir sobre um dos mais complexos problemas da gestão que é a questão do onde agir. No entanto, como já indicado anteriormente, os dados fornecidos pelos recortes dos censos demográficos (setores censitários, áreas de ponderação ou bairros, municípios) nem sempre coincidem com os recortes espaciais necessários ao planejamento como, por exemplo, os dados de área de influência de escolas, distritos de saúde, unidade de planejamento policial, conjuntos habitacionais, etc.

De acordo com Torres (2005) os SIG modernos oferecem algumas alternativas técnicas para contornar esse tipo de problema, tais como o algoritmo de Voronoy (que estima a área de influência a partir da distância relativas dos diversos equipamentos de uma dada rede), e as técnicas de overlay (onde, por exemplo, dados do setor censitário são atribuídos ao raio de influência, na proporção em que a área do setor coincide com a superfície do raio de influência).

Apesar de limitações como as apontadas, as principais – ou, pelo menos, mais comuns – fontes de dados demográficos no Brasil são os censos e demais

⁷ Setor Censitário é a unidade de controle cadastral formada por área contínua, integralmente contida em área urbana ou rural, cuja dimensão e número de domicílios ou de estabelecimentos agropecuários permitam ao Recenseador cumprir suas atividades dentro do prazo estabelecido para a coleta. Seu perímetro deve respeitar os limites territoriais legalmente definidos e os estabelecidos pelo IBGE para fins estatísticos. O setor censitário é definido, preferencialmente, por pontos de referência estáveis e de fácil identificação no campo, de modo a evitar que o Recenseador invada a unidade territorial de coleta de responsabilidade de outro Recenseador, ou omita a coleta na área sob sua responsabilidade (FUNDAÇÃO IBGE, 2010).

levantamentos realizados pelo IBGE. Os dados são de uso público e, em grande medida, estão acessíveis através do portal do IBGE na internet. Além de tabelas com os dados desde o censo de 1970, são oferecidas as malhas digitais de estados, municípios e setores censitários a partir da Contagem 1996, dentre outros elementos que podem ser incorporados ao SIG graças ao esforço do IBGE em atender as demandas por dados georreferenciados.

A utilização de tecnologias geoespaciais emergentes na área de pesquisas domiciliares começou a se tornar presente nos processos de trabalho do IBGE por volta do ano 2000 e se traduziu, inicialmente, em dois projetos distintos: a digitalização e atualização da base cartográfica censitária e a criação de um cadastro de endereços digital.

A Base Territorial utilizada nas operações censitárias é constituída por um conjunto de mapas e cadastros que permitem orientar a divisão do território em pequenas áreas, cujo objetivo é organizar a operação da coleta de dados das pesquisas domiciliares: os setores censitários. O IBGE iniciou a elaboração dos mapas da Base Territorial em meio digital durante as ações preparatórias para o Censo 2000, dando continuidade a este esforço para os Censos 2007 e incorporando diversas novidades técnicas para o Censo 2010. Em 2000, a produção dos mapas rurais era realizada com a utilização do Sistema de Elaboração Semi-Automática de Mapas Municipais - SisCart, desenvolvido especialmente para o IBGE, tendo por plataforma gráfica o MicroStation/MGE, da Bentley/Intergraph. O mapa digital final produzido apresentava um formato híbrido, correspondendo a uma camada matricial (imagens das folhas topográficas) sobre a qual eram lançadas as informações vetoriais correspondentes à malha setorial rural. O mapeamento da vertente urbana está apoiado em mapeamentos cadastrais, produzidos por órgãos públicos (prefeituras municipais e outros), concessionárias de serviços de água, esgoto, eletricidade, telecomunicações e demais produtores de mapeamento em escala compatível. A produção dos mapas era realizada a partir de um sistema baseado na plataforma MicroStation, enriquecida com uma série de recursos que agilizam tarefas específicas, tais como edição, crítica e consulta (FUNDAÇÃO IBGE, 2008). Para os Censos 2007, deu-se continuidade ao processo de atualização do mapeamento urbano e rural, realizando-se uma atualização mais abrangente e sistemática. Para o Censo 2010, o objetivo principal do projeto da Base Territorial foi a edição da malha censitária urbana, associando-a ao cadastro de endereços, além de melhorias na geometria e o georreferenciamento dos mapas. Outro objetivo foi a integração das malhas urbana e rural, criando uma base censitária totalmente integrada e contínua, mantida e operada através de um sistema de informações geográficas associada a um poderoso banco de dados espacial (FUNDAÇÃO IBGE, 2009).

Já o cadastro de endereços foi criado a partir dos registros analógicos das unidades recenseadas em 2000. Em 2007, na operação do Censo Agropecuário e da Contagem da População, ele foi atualizado, sendo que nas áreas rurais foram captadas as coordenadas geográficas das propriedades rurais, estabelecimentos de saúde, estabelecimentos de ensino e das unidades residenciais. Isso só foi possível devido à utilização nas operações de campo de computadores de mão ou Personal Digital Assistant – PDA equipados com GPS (FUNDAÇÃO IBGE, 2008). A característica essencialmente espacial do cadastro de endereços conduziu à sua integração com o mapeamento censitário, tarefa que teve início com os preparativos para o Censo 2010. Para a realização desta integração, foram feitas associações dos elementos vetoriais que representam as faces de quadra com os códigos geográficos adequados para a correta identificação de cada trecho de logradouro. Além disso, foram inseridas na base as informações referentes à numeração das edificações existentes no início e final de cada trecho. Desta maneira, através de operações entre bases de dados, a base vetorial pode se relacionar com o cadastro de endereços, permitindo a identificação das unidades a serem visitadas em campo em cada trecho de logradouro.

O cadastro torna possível a incorporação de dados não georreferenciados geralmente existentes nos órgãos públicos (por exemplo, ocorrências da área de saúde e da segurança pública, população atendida pela rede de saúde e de educação). Pelo endereçamento automático (address matching), bases com informações ponto-a-ponto, como o registro civil e outros cadastros relevantes, muitos dos quais sob o poder das prefeituras, podem ser inseridos automaticamente no SIG, atenuando antigos problemas técnicos e de cobertura dos mapas cadastrais (sobretudo em áreas mais pobres e nas de ocupação irregular) mencionados por Torres (2005).

Aplicações

O uso das geotecnologias abriu novas possibilidades e abordagens para o entendimento das dinâmicas demográficas em várias escalas. Particularmente, as pesquisas dos membros do Grupo de Trabalho População, Espaço e Ambiente, da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, tem explorado estratégias analíticas de grande proveito em aplicações no âmbito das políticas públicas. Dentre os principais temas considerados pelo GT, podem ser destacados os estudos sobre:

(...) populações em situação de risco/vulnerabilidade; as políticas públicas e os processos de gestão ambiental; o processo de urbanização, com suas características e impactos; a dinâmica de ocupação de ecossistemas específicos, como Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica; as implicações socioambientais da redistribuição espacial

da população brasileira; as metodologias e as técnicas de estudo da relação população/meio ambiente (ABEP, s/d).

Para além da ênfase nos estudos dos efeitos recíprocos entre população e ambiente, o arcabouço teórico-metodológico dos Estudos de População pode ser aplicado a Gestão de Políticas Públicas por, entre outras ações, permitir:

- a) A espacialização da distribuição da população, do crescimento populacional e de seus componentes.
- b) A identificações de padrões espaciais da fecundidade, morbidade-mortalidade, saúde, migração (mobilidade populacional), dentre outros aspectos.
- c) A decomposição dos dados sociodemográficos por segmentos da população (por exemplo, idosos, pessoas em idade de trabalhar, jovens e crianças).
- d) Relações entre a distribuição da população e o acesso (ou proximidade) a serviços e infraestruturas.
- e) A percepção de populações em situações de risco em escalas intramunicipais (população em áreas sujeitas a deslizamentos, áreas inundáveis, zonas industriais, no entorno de depósitos de lixo) e reflexão sobre problemas socioambientais e as vulnerabilidades sociais.

Tais elementos contribuem para o grande potencial de utilização de geotecnologias em todas as áreas de atuação do poder público municipal, em especial quando se viabiliza sua integração a sistemas de informação convencionais, próprios da administração municipal (DAVIS JR.; FONSECA, 1994). Da sobreposição das variáveis sociodemográficas às diversas ordens de bancos de dados acessíveis aos gestores, o geoprocessamento pode servir (e vem servindo) a diversas aplicações na gestão pública, tais como as apresentadas a seguir, a partir da adaptação de exposição apresentada por Davis Jr. e Fonseca (1994):

1. Planejamento de Políticas públicas (mapeamento de áreas de exclusão social, de áreas com vítimas de violência, de focos de infecções e contaminações);
2. Ordenamento e gestão do território (planos diretores; monitoramento do uso e ocupação do solo; identificação de ocupações irregulares e em áreas de risco);
3. Arrecadação (uso de informações cadastrais para a criação ou revisão da planta de valores; serviços de consulta da situação fiscal de imóveis);
4. Equipamentos e serviços públicos
 - a) Saúde e educação (planejamento da instalação, manutenção e administração de equipamentos de ensino e de saúde; de vagas nas redes de educação e saúde);

- b) Limpeza Pública (planejamento de rotas para coleta dos resíduos e dos locais para a disposição de resíduos);
 - c) Sistema de transportes (administração da malha viária, da sua sinalização, controle e estatísticas de tráfego; monitoramento das necessidades de transporte; otimização das rotas de transporte coletivo);
 - d) Segurança (mapeamento da criminalidade; Identificação de áreas de maior risco; gerenciamento de ações);
5. Obras (suporte à elaboração e acompanhamento de obras públicas);
 6. Comunicação com o público (divulgação de dados e informações, inclusive sobre aplicações dos recursos orçamentários; meio para coleta de informações a partir de *inputs* da população);
 7. Áreas Protegidas (gestão de recursos naturais, de áreas de conservação ambiental e do patrimônio arqueológico, histórico e cultural; monitoramentos da qualidade ambiental e de licenciamentos e fiscalizações ambientais).

No Brasil, o uso das geotecnologias na administração pública vem se disseminando desde o início dos anos 90, quando vários programas estaduais passaram a utilizá-las, sobretudo, para a tomada de decisões. Desde suas primeiras fases, iniciativas estaduais como as apontadas por Castro (2009), trazem muitos dos elementos apontados neste capítulo:

- a) Paraná - a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional, através de seus diversos programas, elaborou a cartografia digital de áreas urbanas e os cadastros técnicos municipais de diversos municípios, bem como a capacitação de técnicos das prefeituras em geoprocessamento.
- b) Ceará - o Programa de Desenvolvimento Urbano e de Gerenciamento de Recursos Hídricos – PROURB, cujo componente urbano visava a estruturação de cidades estratégicas no interior do estado, dando suporte ao desenvolvimento econômico e social, otimizando a gestão municipal e o planejamento urbano e incrementando o turismo.
- c) Minas Gerais - Programa de Saneamento Ambiental, Organização e Modernização dos Municípios do Estado de Minas Gerais – SOMMA, que atuava nas áreas de saneamento básico e ambiental e na modernização administrativa dos municípios como objetivo de fortalecer a administração financeira.
- d) Bahia - Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra- Estrutura Urbana – PRODUR, implementado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, financiou a produção de bases cartográficas de cidades do interior do estado.

A multiplicação de ações como as quatro anteriores, graças aos mais diversos programas dos governos federal, estaduais e municipais, deram aos municípios, nas últimas décadas, a possibilidade de conhecimento e utilização

de geotecnologias na administração pública. O aperfeiçoamento técnico-científico e a crescente aplicação de métodos e de dados sociodemográficos verificados até os dias atuais, mostram-se como uma tendência que continuará a gerar sistemas mais sofisticados e consistentes.

Perspectivas

Os avanços nas geotecnologias acompanham as transformações mais gerais das tecnologias de informação rumo à maior popularização de instrumentos e dos dados; rumo à interatividade que se pode perceber pela progressiva adesão ao denominado “SIG Participativo”. No contexto da Web 2.0, apresenta-se a “terceira onda” dos SIG, das “*Geospatial Web 2.0 platforms*”, caracterizada pelo grande aumento no uso dos sistemas por parte dos cidadãos – tanto para obter informação quanto para alimentar os sistemas com novos dados (GANAPATI, 2010). Tal movimento, ou onda, traz grande potencial de uso do SIG no incremento da participação dos cidadãos no monitoramento, planejamento e tomada de decisões.

Quanto aos dados demográficos e suas principais fontes, ainda lidamos com dados incompletos, desatualizados, ou agregados de forma pouco adequada aos vários propósitos; ainda sofremos com a falta de padronização e inexistência de acordos de compartilhamento de dados entre as instituições. Porém há indicativos de que nos encontramos em um círculo virtuoso no qual a demanda por informações e o aperfeiçoamento técnico-científico na área de geotecnologias se retroalimentam e se orientam à busca pela superação de alguns dos antigos obstáculos.

Destacam-se, neste sentido, a recente criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE (www.inde.gov.br), promessa de uma gestão integrada dos dados geoespaciais, e da divulgação das informações de forma ordenada e coordenada; e as propostas do IBGE para a disseminação de dados cada vez mais detalhados, já a partir do Censo Demográfico 2010.

A proposta do IBGE é fornecer dados referentes ao questionário do universo para unidades espaciais menores do que o setor censitário, aumentando as possibilidades de utilização em aplicações intramunicipais, principalmente, nas áreas urbanas. Os dados do censo sempre foram coletados para cada unidade habitacional, mas somente com os recentes avanços das geotecnologias e a incorporação dessas técnicas nas etapas de produção do mapeamento censitário, é que os usuários poderão dispor dos dados também por habitações – graças, principalmente, à utilização de mapas digitais e de cadastros de endereços espacializados. Desta maneira, resguardando-se as questões de confidencialidade impostas legalmente para garantir a não identificação dos indivíduos que participam das pesquisas domiciliares, os

dados poderão ser oferecidos aos usuários com uma agregação pequena, comparada a agregação dos setores censitários. Esses dados permitirão a recuperação de variáveis como o número de pessoas residentes, por sexo e idade, para uma área de estudo delimitada pelo próprio usuário.

Esta proposta de disseminação consiste na criação de um serviço de consulta através da internet, o qual permitirá que um usuário devidamente identificado possa delimitar a sua área de estudo em uma interface gráfica e escolher as variáveis que deseja recuperar (Figura 3a). Essas informações serão processadas e o resultado será a soma dos valores de cada variável para o conjunto de trechos de logradouro que compõem a área selecionada pelo usuário (Figura 3b). Desta maneira, o usuário poderá consultar a base de dados censitários tendo como unidade espacial mínima os agrupamentos de segmentos de rua, o que gerará resultados mais próximos da área desejada. No exemplo apresentado, caso a unidade espacial mínima fosse o setor censitário, como ocorre com dados do Censo 2000, o resultado da interseção seria muito grosseiro quando comparado com a área desejada (Figura 3c), gerando um dado bem menos preciso (BUENO, 2010).

FIGURA 3 - Censo 2010 – Proposta para a Apresentação de Dados a Partir de Áreas Intramunicipais de Interesse



a) Área de interesse sobre malha de setores censitários

b) Interseção da área de estudo com trechos de logradouros

c) Interseção da área de interesse com Setores Censitários

Fonte: Baseado em Bueno (2010).

O IBGE também tem propostas para estabelecer parcerias com os municípios no que diz respeito à atualização e manutenção do Cadastro de Endereços para Fins Estatísticos, criado para apoiar as operações censitárias. Para os municípios que não possuem este tipo de dado, será uma oportunidade única, já que a iniciativa possibilitará o georreferenciamento

de muitas bases de dados, e o desenvolvimento de diversas aplicações de interesse da administração pública e da comunidade científica.

Por fim, cabe-nos retomar a proposta do presente artigo destacando que, ao apontarmos elementos relevantes para a aplicação de dados e de estratégias analíticas correntemente utilizados em estudos populacionais, esperamos estar contribuindo para a dissiminação do uso das geotecnologias por parte da administração pública, e para a reflexão mais ampla sobre os usos das geotecnologias externamente aos círculos acadêmicos – condições para a continuidade do aperfeiçoamento das bases de dados, das ferramentas e das técnicas atualmente disponíveis.

Referências

ABEP. **GT População, Espaço e Ambiente**. [s/d]. Disponível em: <http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=041&nivel=1>. Acesso em: 9 ago. 2010.

AMARAL, S.; ESCADA, M.; MONTEIRO, A. Dados de videografia aérea e imagens CCD/CBERS2 para a identificação de assentamentos humanos em uma região de fronteira na Amazônia. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13., 2007, Florianópolis. **Anais...** São José dos Campos: INPE, 2007.

_____. **Geoinformação para estudos demográficos**: representação espacial de dados de população na Amazônia Brasileira. São Paulo, 2004. 166f. Tese (Doutorado) - Departamento de Engenharia de Transportes, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

BATISTELLA, M.; MORAN, E. Prefácio – Geoinformação e ambiente: trazendo a ciência espacial para a terra. In: _____ (Org.). **Geoinformação e monitoramento ambiental na América Latina**. São Paulo: Editora Senac; Edusp, 2009.

BUENO, M. C. D. **A proposal for Brazilian 2010 Census dissemination**. In: CONFERENCE OF EUROPEAN FORUM FOR GEOSTATISTICS, 2010, Tallinn, Estonia. **Anais...** 2010. (Aceito para Apresentação).

CÂMARA, G. et al. Análise espacial e geoprocessamento. In: DRUCK, S. et al. (Ed.). **Análise espacial de dados geográficos**. Brasília: EMBRAPA, 2004. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/cap1-intro.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

_____. **Modelos, linguagens e arquiteturas para banco de dados geográficos**. São José dos Campos, 1995. Tese (Doutorado) - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 1995.

CASTRO, C. M. S. **Análise da utilização do geoprocessamento na administração municipal**: alcances e limitações dos programas governamentais de disseminação das geotecnologias. Bahia, 2009. 247f. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia.

CONCAR - Comissão Nacional de Cartografia. Perfil de Metadados Geoespaciais do Brasil (Perfil MGB). **Conteúdo de metadados geoespaciais em conformidade com**

a norma ISO 19115: 2003: versão homologada. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.concar.ibge.gov.br/arquivo/Perfil_MGB_Final_v1_homologado.pdf>.

CROWTHER, S. et al. Building a geospatial information system. Part 1: Understanding the basics- How a GIS can solve wide-ranging problems. **Developer Works**, IBM, n.28, out.2008. Disponível em: <<http://download.boulder.ibm.com/ibmdl/pub/software/dw/architecture/ar-gis1/ar-gis1-pdf.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

DAVIS JR., C. A.; OLIVEIRA, P. A. SIG interoperável e distribuído para administrações municipais de grande porte. **Informática Pública**, Belo Horizonte, v.4, n.1, p.121-141, 2002.

_____.; FONSECA, F. T. Geoprocessamento em Belo Horizonte: aplicações. In: GIS BRASIL 94, 1994, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Sagres, 1994.

FUNDAÇÃO IBGE. **Referências técnicas para elaboração da base territorial**. Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Censo 2010:** os primeiros passos. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo2010/censo2010_primeiros_passos_ago08.pdf>.

_____. **Censos 2007:** inovações e impactos nos sistemas de informações estatísticas e geográficas do Brasil. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://censos2007.ibge.gov.br/Censos2007_Inovacoes_web.pdf>.

_____. Noções básicas de geoprocessamento. **Documento de Trabalho**, Rio de Janeiro, s.d.

GANAPATI, S. **Using geographic information systems to increase citizen participation**. Washington: IBM Center for The Business of Government, mar.2010.

HARA, L. **Técnicas de apresentação de dados em geoprocessamento**. São José dos Campos, 1997. Dissertação (Mestrado em Sensoriamento Remoto) – INPE.

MÜLLER, E. P. L.; CARVALHO, M. L.; MOYSES, S. J. Sistemas de informação geográfica em políticas públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE INFORMÁTICA EM SAÚDE - INFORMÁTICA EM SAÚDE E CIDADANIA, 10., 2006, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2006. Disponível em: <<http://www.sbis.org.br/cbis/arquivos/1002.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

SHERMAN, J. E.; FETTERS, T. L. Confidentiality concerns with mapping survey data in reproductive health research. **Studies in Family Planning**, New York, v.38, n.4, p.309-321, 2007.

TAMMILEHTO-LUODE, M. GIS for dissemination of census DATA. In: EUROGRID WORKSHOP, 2003, Itália. **Anais...** Itália, 2003.

TEIXEIRA, A.; CHRISTOFOLETTI, A. **Sistemas de informação geográfica:** dicionário ilustrado. São Paulo: Hucitec, 1997.

TOMÁS, L. **Inferência populacional urbana baseada no volume de edificações residenciais usando imagens IKONOS-II e dados LiDAR**. São José dos Campos, 2010. 128f. Tese (Doutorado em Sensoriamento Remoto) – INPE. Disponível em: <<http://urlib.net/sid.inpe.br/mtc-m19@80/2010/03.18.18.21>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

TORRES, H. G. **Informação demográfica e políticas públicas na escala regional e local**. Santiago de Chile: CELADE/CEPAL, out.2005. (Paper Apresentado na “Reunión de expertos sobre población y desarrollo local”). Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/Texto_Celade___Haroldo_Torres2%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2010.

UNITED STATES CENSUS BUREAU, Combining variable spatial data with grids to improve data visualization. In: CONFERENCE OF EUROPEAN STATISTICIANS, 2010, França. **Anais...** França, 2010.

Cidades e Plano Diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade¹

Fabíola Rodrigues

O Estatuto da Cidade incorporou-se ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, tendo por fundamento a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988.

O novedíio capítulo de política urbana incorporado à CF-1988, nos arts. 182 e 183² visava disciplinar as funções sociais da cidade e da propriedade, entendidas como fundamentais para a plena realização dos direitos de cidadania.

Isso significa dizer que, nos termos da Carta Magna de 1988, inclui-se no rol de direitos fundamentais – gênero que encampa as espécies dos direitos

¹ Esse artigo é fruto da pesquisa de pós-doutorado, desenvolvida pela autora no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEMCEBRAP), com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

² Da letra da lei lemos: “Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”; “Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 1988) (grifos nossos).

individuais, políticos, sociais, coletivos, nacionais e difusos – o direito a uma cidade justa, equilibrada e com qualidade de vida a todos os seus habitantes.

Nesse sentido, conforme positivado na CF-1988, a função social da cidade e da propriedade é definida pela política de desenvolvimento urbano, que tem por principal instrumento o plano diretor, visando garantir o bem-estar dos cidadãos, de modo que, na qualidade de *direito difuso* (SAULE JR., 1997), o bem-estar da população residente nas cidades alça o direito urbanístico à condição de bastião dos direitos fundamentais.

Essa centralidade do direito urbanístico no ordenamento jurídico nacional exigiu, evidentemente, que o capítulo de política urbana, de caráter fortemente programático, ganhasse efetiva aplicabilidade – o que se tornou possível graças à emergência da LF 10.257/01 – e ademais que o direito urbanístico fosse incorporado ao escopo da Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, tornando o Ministério Público também o fiscalizador da adequada aplicação da legislação afeta à ordem urbanística³.

Não obstante a robustez desse arcabouço legal resta dúvida, ainda, sobre em quais situações fáticas o Ministério Público ou quaisquer dos demais legitimados da Ação Civil Pública agirão em favor da “ordem urbanística” – afinal nem a CF-1988 e nem a LF 10.257/01 circunscrevem-na objetivamente – o que já é bastante revelador das dificuldades que pairam sobre a realização do direito à cidade.

É verdade que o plano diretor e o conjunto de instrumentos de regulação urbanística, ali consubstanciados, poderiam operacionalizar os parâmetros da ordem urbanística; no entanto, dependentes que são estes institutos do próprio plano diretor – que é por excelência o instrumento de política urbana municipal – e considerando-se que muitos dos dispositivos de política urbana constantes da LF 10.257/01 dependem de regulamentação em lei específica, a ordem urbanística estaria profundamente sujeita aos distintos pactos sociais estabelecidos nos planos diretores municipais.

Evidentemente, a obrigatoriedade, prescrita no art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual determina que no conteúdo mínimo do Plano Diretor deve figurar as áreas passíveis de incidência do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública poderia

³ A inclusão da defesa da ordem urbanística no escopo da Lei nº 7.347/85 foi instituída no art. 54 da LF 10.257/01, constando, também, da Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001, que acresceu o inciso VI ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) VI – à ordem urbanística” (BRASIL, 1985).

ser considerada como delimitadora dos contornos mínimos indispensáveis ao cumprimento da ordem urbanística.

Vejamos se essa hipótese se sustenta à luz das normativas instituídas pelo Estatuto da Cidade:

“Art. 41 – O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (BRASIL, 2001).

Primeiramente temos que o plano diretor – a despeito de figurar tanto na CF-1988 quanto no Estatuto da Cidade como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano – não obstante seja obrigatório para um número significativo de cidades (que se enquadrem nas situações previstas nos incisos de I a IV do art. 41 da LF 10.257/01) não possui caráter compulsório a todos os municípios brasileiros, de forma que persiste o problema de como garantir o respeito à ordem urbanística e mesmo o cumprimento da função social da cidade e da propriedade em municípios sem plano diretor.

Não há dúvida de que o art. 41 da LF 10.257/01 representa grande avanço na comparação com o art. 182, § 1º da CF-1988, porquanto amplia a obrigatoriedade do plano diretor nos municípios brasileiros, dispondo que independentemente do porte populacional sujeitam-se à referida obrigação os municípios constantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental e, por fim, naqueles onde o Poder Público Municipal queira utilizar os instrumentos de regulação urbanística designados Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Adicionalmente, estabelece o art. 42 da LF 10.257/01:

“Art. 42 – O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, considerando a exigência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle” (BRASIL, 2001).

Destaque merece ser dado para o texto do inciso I do art. 42, o qual preconiza justamente que o Parcelamento, Edificação ou Utilização

Compulsórios – lembrando que IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública decorrem diretamente daquele – deve constar expressamente no plano diretor, bem como as áreas passíveis de incidência deste instrumento.

Combinados, os arts 41, III e 42, I articulam a interdependência entre Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o Plano Diretor, não podendo o Município dispor sobre o primeiro sem recorrer ao segundo e, tampouco, pode o Município instituir o segundo sem prever a aplicação do primeiro.

Ora, a importância dessa amarração está, precisamente, na condição estratégica que ela confere ao plano diretor, pois este passa a portar os critérios de subsunção da propriedade à sua função social - substrato no qual se assenta a obediência à ordem urbanística.

Esse raciocínio permite perceber que o plano diretor foi investido, de fato, pelo Estatuto da Cidade, da condição de operador da política urbana – sendo ele, indiscutivelmente, o portador do que venha a ser a “ordem urbanística”, a qual se apoia no confragimento da propriedade à sua função social, possível por meio dos instrumentos de regulação urbanística, notadamente através da tríade Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública.

Nessa situação, municípios sem plano diretor teriam dificuldades em invocar a defesa da ordem urbanística para induzir a realização da função social da propriedade e, por conseguinte, estariam limitados em suas possibilidades de promover a função social da cidade, ou seja, de realizar justiça social por meio da regulação pública.

Um rápido olhar sobre os resultados da Pesquisa Municipal de Informações Básicas (MUNIC)-2009, do IBGE, já revela que há, potencialmente, um universo de 58,3% de municípios virtualmente do lado de fora da ordem urbanística, visto que não possuíam plano diretor até 2009. O quadro é ainda mais dramático se observarmos a forte concentração da ausência de plano diretor dentre os municípios pequenos, com população inferior a 10 mil habitantes – dentre os quais há menos de 20% de municípios com plano diretor *vis a vis* a existência de plano diretor em 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes – revelando um potencial tensionamento entre garantia de direitos fundamentais dentre a população das grandes cidades, mormente localizadas nas proximidades da costa litorânea *versus* a população das pequenas cidades do interior do país.

No entanto, se resta claro que sem plano diretor é praticamente impossível a um município estabelecer os parâmetros de defesa da ordem urbanística porquanto não se possa realizar a função social da cidade e da propriedade,

os municípios com plano diretor estariam, de fato, conseguindo garantir a seus cidadãos bem-estar social, objetivo precípua do Estatuto da Cidade, conforme disposto no art. 1º, § único da LF 10.257/01?⁴

Esta não é uma questão banal, pois a despeito do plano diretor se apresentar como grande instrumento articulador da política urbana, a realização da função social da cidade e da propriedade depende da regulamentação dos institutos de política urbana oportunizados pelo Estatuto da Cidade, em lei específica, sem a qual estes instrumentos – a despeito de estarem incorporados no plano diretor – não podem gerar integralmente seus efeitos.

Nesse sentido, a mora e mesmo a inexistência de legislação específica que possibilite aplicabilidade aos instrumentos de política urbana, apropriados do Estatuto da Cidade e consubstanciados no plano diretor municipal é muito significativa dos limites e dos entraves impostos à realização da justiça social no âmbito das cidades, ou seja, da instituição de uma regulação pública engajada na justa alocação dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização, segundo as responsabilidades e as capacidades dos distintos agentes sociais.

Isso significa dizer que a política urbana é um campo aberto de conflitos, onde a pactuação social é frequentemente frágil e sujeita a (re)arranjos diversos, muitos deles desleais por não se submeterem ao escrutínio público, dando-se a portas fechadas nos gabinetes de vereadores e de prefeitos, ou quando isso não é possível ou não é eficaz, os pactos sociais e territoriais (SANTOS, 1998) encarnados nos planos diretores são desautorizados por agentes e instituições – mormente por aqueles que tiveram ou temem sofrer prejuízos nos seus interesses privados em virtude da regulação pública imbuída de fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade.

Certamente, o caso do município de São Paulo, a grande metrópole nacional, é paradigmático desse campo de conflitos, em que a legitimação da ordem urbanística passa por apropriações e por discursos que buscam investir o interesse privado da condição de interesse coletivo.

Nesse contexto, vale a pena cotejar o conteúdo da legislação específica, bem como a reação dos agentes interessados no desenvolvimento urbano em duas situações bastante diferentes de regulamentação da legislação urbanística no município de São Paulo.

⁴ “Art. 1º - Na execução da política urbana de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único: Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Assim, analisemos a Lei nº 14.917, de 07 de maio de 2009, a qual veio regulamentar o art. 239 da Lei nº 13.430/2002, que instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Com efeito, a Lei nº 14.917/2009, nos termos do Plano Diretor do Município de São Paulo, instituiu a concessão urbanística, que segundo os termos da referida lei:

“Art. 1º(..). constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infraestrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico” (SÃO PAULO, 2009).

Vê-se, claramente, que se trata de instrumento de política urbana – embora não advindo, diretamente, do Estatuto da Cidade – destinado a criar condições para intervenções urbanas que impliquem requalificação da infraestrutura e reordenamento do espaço urbano.

Dentre as situações que justificam a concessão urbanística temos, ainda, no art. 1º, § único que:

“Art. 1º (...)

Parágrafo único – São diretrizes que podem justificar a realização de intervenção urbana mediante a concessão urbanística:

(...)

III – promover e tornar mais eficientes em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado;

IV – prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar a função social da propriedade” (SÃO PAULO, 2009).

Enfim, estabelecidos os objetivos e as diretrizes para sua aplicação em quê consiste, pois, a concessão urbanística? É ainda a Lei nº 14.917/2009 que nos esclarece que:

Art. 2º - Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados ...

Parágrafo Único - A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco (...) por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados (SÃO PAULO, 2009).

Interessantemente, a lei que institui a concessão urbanística no município de São Paulo permite ao capital privado a execução de obras de infraestrutura em uma determinada área com o fito de promover sua requalificação, transferindo à iniciativa privada todo o ônus do empreendimento, possibilitando, inclusive, que esta se encarregue dos custos de eventuais desapropriações de imóveis.

Parece, à primeira vista, ser a concessão urbanística um instrumento progressista para a recuperação de áreas urbanas degradadas, abandonadas ou em processo de desfuncionalização, uma vez que libera ao capital particular a realização de melhorias que os cofres públicos talvez não pudessem arcar sozinhos.

No entanto, a possibilidade de desapropriação por particular, prevista na Lei nº 14.917/2009, colide com os limites constitucionais⁵ da desapropriação, que deverá sempre atender ao interesse público, restando claro que ao se tratar de empreendimento particular de urbanização para fins de posterior revenda, na qual se auferirá lucro que justifique a intervenção privada – que não se confunde com a concessão de serviço público, na qual a faculdade de desapropriar é dada ao concessionário no caso de necessidade de expansão ou melhoria do serviço – não há que se falar em utilidade pública, mas sim em interesse particular, ainda que realizado sob o manto da Administração Pública (HARADA, 2010).

Em verdade, o que a concessão urbanística promove, no município de São Paulo, é a autorização da prática especulativa por particular, curiosamente sob a justificativa de prevenir distorções e abusos no desfrute da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra urbana, conforme disposto no art. 1º, § único, IV da Lei nº 14.917/2009.

Nesse sentido, o particular é incentivado a investir significativas somas de dinheiro na “recuperação” de uma dada área urbana, cujo retorno será dado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados, conforme também dispõe o art. 2º do referido diploma legal, o que significa, na prática, que o poder público transferiu ao capital privado a faculdade – da qual o próprio poder público não dispõe – de extrair mais valia da operação urbana qualificada como concessão urbanística.

⁵ Nos termos da CF-1988 temos que: “Art. 5º (...) XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988).

À luz dessas observações fica claro que a concessão urbanística instituída no município de São Paulo além de inconstitucional⁶ – por se realizar em condições não previstas no texto constitucional – também representa um grande retrocesso social, pois franqueia ao capital imobiliário a apropriação privada de áreas inteiras da cidade, que passam à condição de enclaves, nos quais o acesso e o usufruto longe de atenderem ao interesse coletivo se sujeitam aos ditames do poder econômico, investido da faculdade de ordenar os usos (e abusos) do território segundo a lógica de ampliação de sua acumulação.

Não obstante os impedimentos legais que pesam sobre a concessão urbanística, instituída no município de São Paulo, esta abrigou a Lei nº 14.918/2009, que autoriza o Poder Executivo a aplicar a concessão urbanística na área da “Nova Luz”, delegando ao capital privado a recuperação paisagística, arquitetônica e ambiental de uma área que, a despeito de ser importante para toda a cidade (sobremaneira em razão de seu significativo valor patrimonial), foi apropriada por um conjunto de incorporadoras e de construtoras que tendem a transformá-la mais num lucrativo feudo do que em espaço de vivência, sociabilidade e fruição coletivas.

No entanto, contrariamente à concessão urbanística que se faz a contrapelo da lei – mas que favorecendo o capital imobiliário não sofreu por parte deste nenhuma oposição – a regulamentação (mais do que necessária), em lei específica⁷, do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, no município de São Paulo – em conformidade com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor do Município – sancionada pelo prefeito municipal em 1º de julho de 2010 foi fortemente questionada pelos setores ligados ao capital imobiliário e à construção civil, que não mediram esforços para desautorizar a referida lei, alegando que esta não encontrava respaldo constitucional.

⁶ Segundo Harada (2010) “A desapropriação por zonas para fins de ulterior revenda, prevista no art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365/41 tornou-se inconstitucional a partir do advento da Constituição Federal de 1946, que outorgou ao Poder Público o poder de instituir a contribuição de melhoria incidente sobre propriedades imobiliárias excessivamente valorizadas diretamente pela execução de melhoramentos públicos (...) Não há na legislação federal a faculdade de o Município conferir a particular o encargo de promover a reurbanização mediante desapropriação dos imóveis abrangidos pela operação urbana, às suas expensas, para ulterior revenda das novas unidades surgidas da requalificação urbana, a título de ressarcimento das despesas feitas e realização de lucros. Isso configura atividade de especulação imobiliária. Se a Prefeitura não pode realizar a especulação imobiliária, não pode, também, por via de concessão, transferir essa atividade ao particular” (p.2-3).

⁷ Trata-se da Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010.

Com efeito, imediatamente após o anúncio da emergência da lei específica destinada a disciplinar a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, o vice-presidente⁸ do SECOVI (Sindicato de Administradoras e Imobiliárias) se apressou em declarar a ilegalidade desse diploma legal, por ele pretender enquadrar os proprietários de imóveis edificados, porém vazios, na exigência de adequação da propriedade à sua função social.

No singular entendimento do SECOVI, de São Paulo, a aplicação dos instrumentos de regulação urbanística destinados a promover a função social da propriedade – dentre estes o IPTU Progressivo no Tempo – só foi recepcionada pela CF-1988 para glebas não parceladas e imóveis não edificados.

Evidentemente, esse entendimento não se sustenta à luz do direito urbanístico brasileiro, pois não só o art. 182 da CF-1988⁹ previu a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública para o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, conforme critérios definidos no plano diretor municipal¹⁰, como também a LF 10.257/01¹¹, que regulamentou o capítulo de política urbana da Carta Magna, consubstanciou esses instrumentos, assegurando ao plano diretor a prerrogativa de estabelecer as condições e os requisitos mínimos de aproveitamento dos imóveis urbanos.

De fato, o que essas duas situações concretas revelam – a regulamentação da concessão urbanística e do IPTU Progressivo no Tempo, no município de São Paulo – é que as soluções para a política urbana adotadas pelos municípios (ainda que pretensamente, ou de fato, amparadas pelo plano diretor

⁸ Notícia veiculada pelo portal “UOL Notícias”, em 05 de julho de 2010.

⁹ “Art. 182 – (...) § 4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena sucessivamente de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre predial e territorial urbana progressivo no tempo; III- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovados pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, 1988).

¹⁰ De fato, nos termos do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo lemos que: “Art. 201 (...) § 4º - É considerado solo urbano não utilizado todo tipo de edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel” (BRASIL, 2010).

¹¹ “Art. 5º - Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação §1º - Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (BRASIL, 2001).

e pela legislação urbanística superior) refletem as capacidades diferenciais das classes sociais em disputa de se apropriar dos benefícios oriundos da gestão urbana, que pode operar a favor ou contra determinados interesses constituídos.

Interessa-nos, pois, compreender qual a potencialidade dessa arena de conflitos instituída pela disputa que se dá em torno da política urbana, no sentido de entender os limites e as possibilidades da regulação urbanística para a promoção do bem-estar coletivo e da justiça social, quando reconhecemos que os grupos sociais em conflito se movem por interesses particulares.

Invocando a chave heurística de Habermas (1989) observamos que no interior de uma esfera pública de negociação, os interesses privados ao serem enunciados como tais e ao se sujeitarem ao escrutínio público se desprivatizam, porquanto passam a ser portadores de uma pactuação social explicitamente negociada.

Obviamente, o problema da constituição de uma esfera pública, livre e democrática, entre iguais, preconizada por Habermas em sua *teoria da ação comunicativa* (IDEM, IBIDEM) não é de simples realização, mas mesmo admitindo suas imperfeições, a gestão democrática participativa se afigura como uma instância concreta de debate entre projetos políticos e econômicos distintos, oriundos dos diversos grupos sociais que disputam os benefícios da política urbana.

Mesmo como solução política limitada, que não resolve as assimetrias de poder, a gestão democrática participativa – especialmente por meio de conselhos ou de órgãos colegiados – possibilita a emergência de instâncias públicas de debate e de deliberação da política urbana que obrigam os atores sociais a explicitarem seus interesses, tornando mais factível o controle social das ações do Poder Público.

É provável que o leitor mais informado questione a eficácia desse mecanismo, visto que a implantação da política urbana, à luz das premissas do Estatuto da Cidade, engendrou, nas legislações municipais, uma miríade de situações específicas nas quais um conselho gestor foi designado para acompanhamento de ações pontuais executadas pela Administração Pública ou por terceiros no exercício de função pública, tendo em vista a sua legitimação.

Esse é precisamente o caso da concessão urbanística, em São Paulo, cuja Lei nº 14.917/2009 institui a obrigatoriedade de criação de um conselho gestor para cada concessão urbanística, nos seguintes termos:

“Art. 38 - Para a fiscalização de cada concessão urbanística, o Executivo constituirá um Conselho Gestor, de formação paritária, com representantes da Municipalidade e da sociedade civil, de forma a propiciar a participação dos cidadãos interessados, tais como moradores,

proprietários, usuários e empreendedores, cabendo ao Conselho Gestor as providências necessárias para fiscalização, verificação e acompanhamento do cumprimento das diretrizes da intervenção urbana e do respectivo contrato de concessão” (BRASIL, 2009).

Não resta dúvida de que não é esse tipo de instância pública, de caráter interino, que o Estatuto da Cidade preconiza ao tratar da gestão democrática participativa da cidade, pois essa instância de representação só faz sentido no quadro da implantação da nova política urbana propugnada pela LF 10.257/01 se ela se configurar, efetivamente, como espaço de deliberação e de decisão acerca da política de desenvolvimento urbano em sua totalidade, e não no contexto de intervenções urbanas pontuais.

Isso significa dizer que, planos diretores participativos, comprometidos com os pactos sociais e territoriais construídos ao longo de seu processo de elaboração devem primar por conselhos gestores com poder deliberativo e máxima independência possível do Poder Executivo, que sejam imbuídos da faculdade de análise, aprovação e de acompanhamento de todas as medidas legais e administrativas afetas à política urbana. Esse é, aliás, o sentido de um Conselho da Cidade: trata-se de órgão representativo, com mandato definido e legitimidade assentada nas instituições interessadas no desenvolvimento urbano, que por meio de seus membros negocia e pactua as possibilidades e as necessidades do desenvolvimento urbano, orientando-se pela necessária adequação da propriedade e da cidade à sua função social.

Na verdade, da perspectiva jurídico-política, a instituição de um conselho municipal gestor de política urbana só ganha sentido se – investido da competência, emanada do Poder Legislativo, de editar resoluções nos assuntos de sua competência, definidos na lei específica que criar o referido conselho – suas deliberações tiverem força normativa, o que exige não apenas o exercício da pactuação coletiva dentre representações sociais com projetos conflitantes (representações de moradores de bairro ou do movimento popular pelo direito à moradia *versus* representações dos setores ligados ao capital imobiliário e à construção civil, por exemplo), mas também o cumprimento da legislação em vigor no município, bem como das normas gerais de direito urbanístico definidas pela legislação federal, mormente pelo Estatuto da Cidade.

Nesse aspecto, impende registrar que só avançaremos na implantação de uma política urbana capaz de promover justiça social – ou seja, verdadeiramente comprometida com a função social da cidade e da propriedade – se legitimarmos os conselhos das cidades enquanto entes privilegiados na mediação da regulação pública, pois muito embora desponham dissensos e certos interesses prevaleçam sobre outros, a política urbana não é (e não deve ser) decidida a portas fechadas, mas precisa ser objeto de disputa e de enunciação públicas, reiterando que os pactos sociais e territoriais são

impermanentes e também imperfeitos porque resultam de coalizões sociais de composição variável, assim como os próprios interesses e grupos sociais em disputa.

Ainda no que se refere à função social da cidade e da propriedade interessa pontuar que, uma grande dificuldade na sua efetivação, mesmo nos municípios que dispõem de plano diretor, diz respeito, sobretudo, à compreensão corrente entre nós de que o direito de propriedade não comporta inflexões, ou seja, a compreensão de que inexistente limite ao seu exercício, a despeito de nossa Carta Magna atribuir-lhe uma necessária função no contexto do desenvolvimento urbano da cidade.

Sem dúvida alguma essa é uma questão de relevo se nos propusermos a compreender o porquê dos limites da realização da função social da cidade e da propriedade na gestão urbana das cidades brasileiras, face às reconhecidas potencialidades para sua consecução, presentes nos instrumentos de política urbana constantes do Estatuto da Cidade.

Nos termos da CF-1988¹², a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais do ordenamento urbano expressas no plano diretor, ganhando, pois, a necessária função social da propriedade mais densidade normativa com o advento do Estatuto da Cidade¹³, o qual preconiza que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio da garantia do direito (difuso) às cidades sustentáveis, da gestão democrática participativa, da adequada oferta de equipamentos urbanos e comunitários, da justa distribuição dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização, da recuperação dos investimentos do poder público dos quais tenha decorrido a valorização de imóveis urbanos, da adoção de padrões de consumo de bens e de serviços de expansão urbana compatíveis com as possibilidades econômicas e socioambientais do município, dentre outros.

O que observamos dos pressupostos legais incorporados nas normas de direito urbanístico vigentes no país é que a função social da propriedade (e da própria cidade) diz respeito à adequação do bem de propriedade de particular ou da Administração Pública às necessidades coletivas dos habitantes da cidade, estando estes bens sujeitos à limitação em seu uso, no caso de conflito com o interesse social.

Isso significa dizer que na hipótese de conflito entre o direito difuso (nesse caso, o próprio direito à cidade) e o direito individual básico (aqui,

¹² Cf art. 182 da CF-1988.

¹³ Cf art. 2º da LF 10.257/01.

obviamente, o direito de propriedade) o direito urbanístico, no encaixe do texto constitucional assegura que deve prevalecer o primeiro.

Ora, não é fácil em um país marcado por imensas desigualdades sociais e incontáveis assimetrias de oportunidades gerar um amplo (e rápido) convencimento social de que o mais protegido dos direitos fundamentais – precisamente o direito de propriedade, deve sujeitar-se às injunções e às necessidades da ordem urbanística.

Nesse sentido, um rápido sobrevoo sobre a história de nosso direito constitucional permite perceber que, antes de qualquer outro dos direitos individuais básicos aos quais tanto nos acostumamos – direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, é precisamente o direito à propriedade aquele que se encontra positivado desde a nossa primeira carta constitucional, a *Constituição do Império do Brasil*, de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I.

Não obstante o enraizamento histórico e cultural do direito de propriedade como direito individual intocável e ilimitado, é exatamente a ruptura com essa tradição liberal-iluminista, herdada da revolução burguesa por excelência, a Revolução Francesa, de 1789, que se insinua na subsunção da propriedade à sua função social, ou ainda, na sujeição da propriedade à ordem urbanística, assentada na política urbana, cujo principal instrumento é o plano diretor.

Dessa constatação decorre que, para a realização da função social da cidade e da propriedade há que se operar uma mudança de mentalidade – para a qual não há outro caminho senão a exaustiva pactuação pública em torno da política urbana – orientada para a adequada compreensão de que ao direito de propriedade não se sobrepõe o direito de uso da propriedade, sendo este último decorrente da autorização do poder público, respeitadas determinadas condições e requisitos que respondem às necessidades do planejamento e do ordenamento do espaço urbano.

Nesse contexto, dentre os instrumentos de regulação urbanística mais eficazes para se fazer cumprir a função social da propriedade urbana – fundamento último de todo o direito urbanístico brasileiro – além dos já explicitados Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública, merecem destaque os instrumentos Outorga Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, instituto usualmente conhecido como “solo criado” se assenta, de fato, numa disjunção entre direito de propriedade e direito de construir. As experiências mais significativas – e que serviram de modelo à regulação urbanística brasileira, consubstanciada no

Estatuto da Cidade – referem-se às experiências implantadas na França e na Itália, ao longo dos anos 1970.

Com efeito, a Lei 75-13.28, de 31/12/1975, estabelecia coeficiente de aproveitamento (CA) básico 1,5 para Paris e C.A básico 1,0 para o restante da França, com o objetivo de equalizar os preços dos terrenos entre as diferentes regiões do país, corrigindo distorções especulativas. No entanto, nos últimos trinta anos, essa lei sofreu diversas flexibilizações, passando de nacional e obrigatória para local e facultativa (ESTRADA, 2006).

Já a experiência italiana que serviu de modelo à regulação urbanística brasileira tem por marco a Lei nº 10, de 28/01/1977, conhecida como *regime di concessione*, a qual estabelecia que o direito de construir importava a aquisição de um direito não compulsório, desvinculado da propriedade do bem, o que significa dizer que o direito de propriedade não importava, em absoluto, o direito de edificar, sendo este último ato voluntário, resultante da vontade das partes – o particular e o poder público, este concedente do direito (IDEM, IBIDEM).

Como se pode depreender da análise da seção IX, do capítulo II, do Estatuto da Cidade, que trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a regulação urbanística brasileira incorporou fortemente o pressuposto presente no *regime di concessione* italiano, o qual se assenta na disjunção entre direito de propriedade e direito de construir, mesclando-o com a definição de um coeficiente básico de aproveitamento para toda a cidade ou diferenciado para distintas zonas da cidade, a partir do qual o direito de construir deixa de ser gratuito e passa a ser oneroso, implicando um ato de vontade entre as partes – o particular e o poder público, sendo a concessão do direito de edificar acima do coeficiente básico de aproveitamento um direito adquirido mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

É importante observar que a Outorga Onerosa do Direito de Construir, por ser um instrumento muito relevante para corrigir distorções no valor fundiário das áreas urbanas exige para sua aplicação a previsão expressa das áreas de incidência, que devem ser gravadas no plano diretor (art. 28, LF 10.257/01), e não em lei específica, como ocorre com outros instrumentos.

O Estatuto da Cidade define, ainda, o que a lei pressupõe por coeficiente de aproveitamento: “*para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno*” (art. 28, § 1º, LF 10.257/01), determinando, também, que o plano diretor fixe o coeficiente de aproveitamento básico (único ou diferenciado) e os limites máximos do coeficiente de aproveitamento a serem outorgados, respeitando-se a proporcionalidade entre infraestrutura e o adensamento esperado em cada área passível de incidência do instrumento (art. 28, § 3º, LF 10.257/01).

Além da Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Estatuto da Cidade, na seção IX, do capítulo II, referente aos instrumentos de política urbana prevê a possibilidade de o Município conceder alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, para áreas previamente incluídas no plano diretor e marcadas como sujeitas à aplicação do instrumento (art. 29, LF 10.257/01).

Conforme determina o Estatuto da Cidade cabe à lei específica instituir a fórmula de cálculo para a cobrança do potencial construtivo adicional ao coeficiente básico de aproveitamento, os possíveis casos de isenção do pagamento da outorga (para empreendimentos habitacionais de interesse social, ou para a instalação de equipamentos comunitários, por exemplo), e a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 30, L.F 10.257/01). Também cuidou o referido diploma legal de definir o escopo de aplicação dos recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (constituição de reserva e regularização fundiárias, implantação de equipamento urbano e comunitário, criação de áreas de lazer, preservação do patrimônio cultural e ambiental, dentre outros) de modo a evitar usos não convenientes do instrumento (art. 31, LF 10.257/01), por parte dos gestores públicos.

Por fim, cabe observar que as áreas de incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Outorga de Alteração de Uso do Solo, assim como do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública devem, obrigatoriamente, constar no Plano Diretor, o que não só reforça a centralidade desse instrumento na nova política urbana propugnada pelo Estatuto da Cidade, mas também visa vincular os institutos supramencionados ao processo mais amplo de planejamento da ocupação e do ordenamento do território do município, evitando soluções casuísticas e arranjos privatistas que privilegiem determinado grupo ou indivíduo às expensas de toda a cidade.

Já o Direito de Preempção, nos termos do Estatuto da Cidade (art. 25) confere ao poder público municipal a preferência na aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Esse instrumento, conforme se depreende da leitura do art. 25, I, da referida lei, deve estar previsto no plano diretor, mas a delimitação das áreas sobre as quais o município deseja preferência na aquisição poderá constar da lei municipal específica que regulamentar o instrumento.

O Direito de Preempção fica assegurado durante um prazo de cinco anos, independentemente do número de alienações (art. 25, §§ 1º, 2º) – o que cria a possibilidade do Município não efetuar a compra em um primeiro momento, mas fazê-lo em uma segunda ou terceira oportunidade, dentro do prazo de cinco anos – sempre que a Administração Municipal necessitar de áreas

para a reserva e para a regularização fundiárias, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos, comunitários, espaços públicos, áreas verdes e de lazer e proteção do patrimônio ambiental e cultural (art. 26, LF 10.257/01).

É importante observar que a lei define um rol taxativo¹⁴ (ou seja, fechado) de hipóteses nas quais o município pode evocar seu direito de preferência sobre imóveis urbanos de particulares, evitando, assim, desvio de finalidade na utilização do instrumento, por parte do gestor público.

A lei define, também, a conduta do particular, que não pode se esquivar da oferta ao poder público, na situação de alienação do imóvel, caso o bem em tela esteja gravado como passível de preempção, respeitados os requisitos estabelecidos no art. 26, do Estatuto da Cidade.

Assim, o particular deverá manifestar ao Poder Público sua intenção de alienar o imóvel, anexando proposta de compra de terceiro, onde deverá constar preço, condição de pagamento e validade da proposta, tendo o município prazo máximo de trinta dias para manifestação de interesse. Transcorridos trinta dias sem manifestação do município, o particular poderá efetuar a venda a terceiro, devendo apresentar ao município, até 30 dias depois de transcorrida a venda, instrumento público de alienação do imóvel, sendo que a alienação processada de modo diverso da proposta apresentada é nula de pleno direito (art. 27, LF 10.257/01).

O Direito de Preempção representa uma grande inovação no que respeita à limitação do direito de propriedade, uma vez que, sendo o imóvel de particular necessário ao atendimento das funções sociais da cidade (estoque de terras, regularização fundiária, implantação de sistema de lazer, de áreas verdes, de equipamentos urbanos e comunitários, preservação do patrimônio ambiental e cultural) sua negociação no livre mercado está sujeita ao direito de preferência da Administração Pública, investida do poder de ordenamento do território e de realização da justiça social (HARVEY, 1980), ou seja, da justa distribuição dos ônus e dos bônus decorrentes do processo de urbanização.

A força desse instrumento está, mais uma vez, na sua capacidade de jogar o peso do Estado e da regulação a favor da democratização dos espaços da cidade (CYMBALISTA, 2007), pois sua finalidade precípua é a de garantir

¹⁴ Observe que o texto do EC preconiza que a lei especifica que regulamentar o direito de preempção deverá definir, para cada área gravada como passível de incidência da preempção, uma ou mais das finalidades elencadas no caput do art. 26. Vejamos na letra da lei: “Art. 26 (...) § único – A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo” (BRASIL, 2001).

que os interesses de particulares não obstem o pleno desenvolvimento da cidade e de sua função social, qual seja, propiciar a todos os cidadãos amplo usufruto dos bens materiais e simbólicos socialmente produzidos.

Finalmente, a Transferência do Direito de Construir é a conhecida desapropriação com pagamento em índice – na qual o município não efetua pagamento em dinheiro, mas autoriza o proprietário de imóvel privado ou público a exercer em outro local seu direito de construir, mediante a distinção de índices especiais para edificar em outra área.

A Transferência do Direito de Construir está, necessariamente, vinculada ao interesse social, ou seja, o município deve lançar mão desse instrumento com a finalidade de preservação de bem cultural ou ambiental, implantação de equipamentos comunitários, regularização fundiária, dentre outros (art. 35, I, II, III, LF 10.257/01), que constituam inquestionável interesse da coletividade.

Nos termos da LF 10.257/01, a Transferência do Direito de Construir deve estar prevista no plano diretor, mas é a lei específica que definirá as condições relativas à transferência do direito de construir – áreas cedentes de potencial construtivo e o interesse social a elas vinculado, áreas receptoras, formas de cálculo do potencial construtivo passível de ser transferido, órgão competente para a expedição dos certificados de potencial construtivo, dentre outros procedimentos administrativos necessários ao exercício do direito (art. 35, caput, § 2º, LF 10.257/01).

Estabelece, ainda, o Estatuto da Cidade que o proprietário de imóvel privado que doar, em parte ou na totalidade, seu imóvel ao Poder Público, para os fins previstos no art. 35, I, II, III¹⁵ poderá receber do município autorização para exercer, em outro local, o direito de construir restrito em virtude do interesse público.

Sem dúvida alguma, a Transferência do Direito de Construir importa uma profunda limitação no direito de uso da propriedade, uma vez que, em virtude do interesse social (por necessidade de proteção do patrimônio ambiental e cultural, regularização fundiária ou implantação de equipamentos comunitários) a faculdade de dispor sobre a propriedade fica total ou parcialmente obstada ao proprietário, que é convidado, mediante reparação na forma de bônus de potencial construtivo – a exercer seu direito de usar a propriedade em local mais conveniente à ordem urbanística, delineada no plano diretor.

¹⁵ “Art. 35 – Lei municipal baseada no plano diretor poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social” (BRASIL, 2001).

A importância dos instrumentos acima descritos é inegável e sua implantação é mesmo indispensável se quisermos, de fato, fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade. No entanto, como a experiência de incorporação desses institutos de regulação urbanística nos grandes municípios brasileiros aponta (RODRIGUES, 2008) há muitos avanços e recuos no delicado processo de mudança de mentalidade que se inscreve nos novos marcos do direito urbanístico brasileiro, sobremaneira quando se trata de disciplinar o mais refratário dos direitos individuais básicos, o direito de propriedade.

Nesse sentido, a gestão democrática participativa, por meio de órgãos locais gestores da política urbana, atuantes e fortalecidos – o que depende, fundamentalmente, do compromisso e do engajamento mútuo entre gestores públicos e movimentos sociais – configura-se como a força social mais progressista, capaz de alavancar, legitimamente, pactos sociais e territoriais (SANTOS, 1998) verdadeiramente orientados para a promoção da justiça social urbana.

Referências

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Estatuto da cidade (Lei 10.257/01)**. Brasília, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 7.347/1985**. Brasília, 1985.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília, 1824.

BUENO, L. M. M. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, L. M. M. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

ESTRADA, J. D. J. **Outorga onerosa do direito de construir: as experiências de Bogotá, Curitiba e São Paulo como instrumentos de gestão urbana**. Curitiba, 2006, 238f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

FUNDAÇÃO IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**. Rio de Janeiro, 2009.

HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios prévios**. Madrid: Cátedra, 1989.

HARADA, K. Concessão urbanística: uma grande confusão conceitual. **Jus Navigandi**, Teresina, Ano 13, n. 2081. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12454>>. Acesso em: 28 jul. 2010.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

MALDONADO, R. Após polêmica envolvendo IPTU progressivo, Prefeitura de SP confirma que lei vai valer para imóveis já construídos. **UOL Notícias**, São Paulo, 05 jul. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/07/05/apos-polemica-envolvendo-o-iptu-progr>>. Acesso em: 05 jul. 2010.

PEREIRA, L. P. **Estatuto da cidade**: a revolução social na propriedade urbana. Salvador: Omar G., 2001.

RODRIGUES, F. **A invenção da cidade**: população e planejamento urbano, imaginário e poder na formação urbana de Campinas (1930-2006). Campinas, 2008, 363f. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 4.ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **Lei nº 15.234/2010**. São Paulo, 2010.

_____. **Lei nº 14.917/2009**. São Paulo, 2009.

_____. **Lei nº 14.918/2009**. São Paulo, 2009.

SAULE JR., N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

Cidades e políticas de habitação

Sonia Nahas de Carvalho

A discussão sobre cidades e políticas de habitação desenvolveu-se apoiada em elementos conceituais utilizados pela ciência política em estudos sobre políticas públicas. O recurso aos pressupostos desse campo de conhecimento auxilia entender a política habitacional no Brasil no período entre 1964, ano de criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, e o momento presente, de instituição de sistema e fundo nacionais – mecanismos criados em 2005 para a organização e implementação da política nacional de habitação de interesse social – e do Programa Minha Casa, Minha Vida. A proposta visou recuperar a trajetória desses quase 50 anos de política habitacional, verificando as transformações de definição do problema habitacional mediante o exame dos mecanismos utilizados para sua implementação.

Para fins de análise, entende-se *políticas públicas como processo*, pois o suposto é a noção de que políticas públicas conformam um processo contínuo de decisões que se alteram permanentemente. Do ponto de vista empírico e, sem dúvida, mais consistente com a proposição de onipresença da política, é mais apropriado ver o sistema das políticas públicas como processo em fluxo, que se caracteriza por constantes barganhas, pressões e contrapressões e muitas vezes por redefinições do próprio objeto das decisões¹.

¹ Esse referencial tem orientado os estudos sobre políticas públicas realizados pela autora e é fortemente apoiado em Lamounier (s.d.).

Entender políticas públicas como processo contém pelo menos duas acepções. A de que se trata de um processo temporal de constante redefinição dos objetos em jogo, como resultado de decisões anteriores. A segunda acepção de processo refere-se às alterações da própria definição do que é e não é objeto de decisão política; em outras palavras, o processo pelo qual objetos antes congelados ou tidos como parâmetros não negociáveis deixam de sê-lo. Portanto, a abordagem que melhor expressa o quadro real das políticas públicas é a que as considera como processo contínuo de decisões que, se de um lado, pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública.

Consoante a esse referencial, analisar políticas públicas específicas, como a habitacional, deve considerar interesses e influências que atuam ao longo de todo seu processo, desde o momento em que uma questão ingressa na agenda governamental até a conclusão das intervenções. Trata-se, dessa forma, de processo tenso e conflitivo, pois diversos são os interesses que podem alterar, diversificar ou preservar a direção prevista na programação inicial.

A emergência da habitação na agenda dos governos do regime pós-1964

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial de Carlos [Lacerda], mas nós achamos que a revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (ANDRADE, 1976, p.120).

Este trecho da carta enviada por Sandra Cavalcanti² ao presidente Marechal Castelo Branco, tantas vezes citado nos estudos sobre a política habitacional do pós-1964, foi a alternativa de resposta aos setores urbanos mobilizados nos últimos anos do regime democrático-representativo que antecedeu o golpe militar de 1964. Ele explicita a percepção do novo governo da necessidade de trazer uma resposta pública ao propor um plano nacional de habitação e a criação do que veio a ser o Banco Nacional da Habitação – BNH, estruturados com forte acento burocrático e centralizador da política no governo federal³.

² Sandra Cavalcanti foi depois nomeada primeira presidente do Banco Nacional da Habitação.

³ No período imediatamente anterior, a política habitacional desenvolvia-se sob a égide da Fundação da Casa Popular, criada em 1946. Os seus resultados foram quantitativamente modestos.

É dessa forma que a questão habitacional compõe a agenda do primeiro governo do regime autoritário, já na primeira hora, pois a criação do BNH data de agosto de 1964. *Em torno do BNH – braço executivo do Sistema Financeiro da Habitação – a implementação da política ocorreu pela articulação entre os setores público e privado, para o que valeram recursos da poupança compulsória (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, de 1966) e voluntária, com as cadernetas de poupança e letras imobiliárias (CARVALHO, 1991, p.51).* Essas fontes de recursos garantiram a viabilidade financeira da política por razoável período de tempo.

A alternativa para as *massas urbanas órfãs e magoadas* do regime anterior foi a casa própria, compatível com o projeto de reduzir riscos de arruaças ou de desmobilização social, diante dos compromissos a serem assumidos pelos futuros mutuários com financiamentos de longo prazo. Em simultâneo, seria preciso remunerar a taxas de juros reais os recursos financeiros de origem extra-orçamentária da política – FGTS e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

A casa própria como solução, infelizmente, não veio sozinha. Pois a unidade oferecida compunha-se em conjuntos habitacionais de grandes proporções e de localização periférica aos principais centros urbanos do país. Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, tema de filme que retratou graves problemas sociais no período atual, é exemplo emblemático das consequências sociais do tipo de solução adotado pela política habitacional do período.

Além disso, não foi uma agência governamental qualquer a assumir a liderança da política habitacional brasileira, mas um banco, que rapidamente imprimiu um novo caráter à política em favor de um objetivo de natureza mais especificamente econômica. De acordo com Cintra (1978):

O BNH tornou-se de fato potência econômica, principalmente após ter sido incumbido da administração do FGTS, e o papel socioeconômico a ele originariamente atribuído foi, gradualmente, reduzido. Esvaziada a grande mobilização política dos últimos momentos do populismo, ao passo que as doutrinas e políticas agora em vigor impunham ao Banco severas restrições financeiras, os paradigmas dos grupos técnicos, sobretudo engenheiros, que o dirigiam, levaram-no a moldar-se, cada vez mais, pelos bancos privados com objetivos lucrativos. Gradualmente viriam a reduzir-se os financiamentos de habitações de baixo custo, e o BNH destinaria seus programas, cada vez mais, aos grupos de renda mais alta. Na lógica do Banco, como banco, a habitação de baixo custo não mais constituía prioridade, menos ainda um bem do tipo conhecido nas finanças públicas como “bem público” (CINTRA, 1978, p.199).

O modelo de política habitacional consolidado caracterizou-se por padrões convencionais de produção, financiamento e comercialização de unidades habitacionais acabadas. Diante do valor elevado dessas unidades, essa alternativa alijou os segmentos de mais baixa renda que foram progressivamente excluídos do acesso aos programas habitacionais.

Em meados da década de 1970, a insatisfação social com o não atendimento das demandas cresce, favorecendo a organização popular. A sensibilidade política dos decisores públicos capta essas pressões e, em decorrência, o BNH instituiu um conjunto de programas – Profilurb, Ficam, Promorar e João de Barro –, destinados às famílias com renda de até três salários mínimos⁴.

Na linha de programas não convencionais, esses programas buscavam soluções ao problema da moradia que, via de regra, absorvia as práticas comunitárias de produção coletiva da unidade habitacional (CARVALHO, 1991, p.51-52). Ou seja, na impossibilidade de oferecer uma unidade acabada, de valor incompatível com a renda dos setores pobres da população, a alternativa foi a oferta de financiamento de lotes urbanizados e de materiais de construção e a adoção de processos construtivos baseados na autoconstrução ou mutirão, em que parte da mão-de-obra utilizada na execução dos empreendimentos se compõe dos futuros mutuários.

Alarga-se dessa forma o leque de atendimento da política, com a incorporação dos grupos de baixa renda. A estes, contudo, aplicam-se as mesmas regras de financiamento habitacional, fundadas na lógica dos bancos privados, de remuneração dos empréstimos concedidos. Além disso, a política manteve o atendimento dos grupos de mais alta renda, não obstante, a redução, nesse período, da concentração dos financiamentos a eles concedidos. De qualquer forma, os resultados quantitativos alcançados pelos programas não convencionais foram modestos.

Esgotamento e crise do modelo de política

Apesar dos esforços em reorientar os recursos da política, problemas de gerenciamento dos programas e de gestão dos recursos financeiros acumulados ao longo dos anos, agravados por decisões de política econômica e monetária e por pressões políticas para a ampliação da participação nas decisões, levaram o Sistema Financeiro da Habitação a uma crescente crise, financeira e institucional. A partir de 1983, essa crise acentua-se pelo quadro econômico recessivo que se instalou no país (CARVALHO, 1991, p.52).

Nesse contexto e já em um momento de ausência de uma proposta clara de intervenção, em 1986, o BNH é extinto por incorporação à Caixa Econômica Federal. O significado da transferência das atribuições de habitação popular para um banco de captação de recursos financeiros e não de fomento de programas sociais, significou a opção do governo federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional.

⁴ A instituição desses programas ocorreu no período entre 1975 e 1984.

As indefinições da política durante o governo da Nova República se estendem aos anos tumultuados do período Collor-Itamar Franco. No governo Sarney, identificam-se evidências de aproximação da questão habitacional à urbana, em particular com a estruturação de um aparato governamental dirigido exclusivamente ao setor de desenvolvimento urbano. Em março de 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU):

Contudo, entre essa data e março de 1989 sucederam-se três ministérios com competência pela formulação das diretrizes de política habitacional. (...) As ações desses ministérios na área habitacional foram mais visíveis nos programas desenvolvidos pela Secretaria Especial de Ação Comunitária. (...), cujas evidências apontam para um atendimento segundo critérios clientelísticos, dentro de um processo de articulação entre os governos central e local, ausentes os mecanismos de controle das inversões efetuadas.

Ao final do governo da Nova República, o quadro identificado foi o de redução sensível dos investimentos para todas as faixas de financiamento e do número de unidades financiadas em programas destinados às populações de baixa renda. (...) E as decisões tomadas não conseguiram reverter o desempenho da política que, mesmo diante do declínio dos investimentos, manteve-se dentro de um perfil de redistribuição regressiva (CARVALHO, 1991, p.54).

O governo Collor buscou dar outro impulso à política habitacional, estruturando sua coordenação no Ministério da Ação Social, Caixa Econômica Federal e Conselho Curador do FGTS, com atribuições legalmente definidas. A implementação da política caracterizou-se essencialmente pela produção de novas unidades habitacionais, com recursos do FGTS, em maior proporção, e do Tesouro nacional, em menor proporção.

O perfil de atuação do período anterior foi mantido, alterando-se a *forma e natureza da execução da política, favorecendo o estabelecimento de articulações entre as esferas local e central, com a abertura de alternativas de agentes promotores de empreendimentos (especialmente quanto às empresas privadas de construção civil)* (CARVALHO, 1991, p.57).

A rearticulação da política

Em meio à crise e esgotamento do modelo BNH e aos movimentos pela redemocratização política do país dos anos 1980, multiplicam-se e diversificam-se as correntes, advogando diferentes e novos modelos de política. Em realidade tais correntes expressam a tensão entre concepções de política da alternativa via mercado, de solução individual ou pública, e do entendimento da questão habitacional integrada à urbana, associada ou não à questão fundiária urbana. Essas correntes convivem com o modelo de política instituído pelo BNH, da oferta de moradias a serem adquiridas mediante financiamento habitacional

de longo prazo. Duas situações históricas ilustram essas correntes. A primeira localiza-se nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A segunda resulta da discussão da reforma urbana e os princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988, regulamentados com o Estatuto da Cidade em 2001.

A habitação de solução individual pelo mercado

O governo Fernando Henrique Cardoso desenvolveu os esforços de estruturação de uma política bastante abrangente. De acordo com Maricato (1998, p.5), *a política nacional de habitação*, apresentada em 1996, revelava *uma proposta sensível e atualizada com as análises técnicas e críticas feitas pela oposição ao SFH [Sistema Financeiro da Habitação] durante décadas*. Entre suas virtudes, essa autora relaciona como principais itens: *o reconhecimento da cidade ilegal e, portanto da extensão dos direitos e da cidadania; novo conceito de déficit incorporando a melhoria de áreas ocupadas precariamente aos programas da política urbana além do conceito da casa pronta; descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais; diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva, tendo sido criados os programas Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção; reconhecimento da importância da produção associativa privada não lucrativa (Carta de Crédito Associativo); reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística; reconhecimento da relevância da participação democrática na gestão da política habitacional através da proposta do Conselho de Política Urbana; e reconhecimento de que o déficit habitacional se concentra de forma radical nas camadas de rendas mais baixas.*

A explicitação desses pontos, dando uma nova abrangência à política habitacional, era o reconhecimento da complexidade da habitação vista não simplesmente de forma isolada, mas integrada à urbanização brasileira que produziu a cidade ilegal. A um problema assim diagnosticado propunham-se modalidades diferenciadas de intervenção, além de incorporar a habitação como direito, conforme preconizado pela Constituição de 1988. Além disso, introduziu-se o conceito de déficit associado ao de necessidades habitacionais, de caráter mais abrangente, e dos procedimentos para sua quantificação e de diferenciação segundo tipos e graus de carência⁵.

⁵ A recuperação da metodologia de estimação das necessidades habitacionais não é apresentada nesse trabalho, apesar de relevante. O debate havido tem se focalizado nos componentes que integram o déficit habitacional, pois de sua definição é que se estabelece o volume de unidades habitacionais a serem repostas, em geral, com novas construções.

Contudo, não obstante definir a política em bases abrangentes e propor linhas de financiamento para diferentes faixas de renda⁶, a comparação do desempenho entre os programas revelaram o real significado da política, com a mudança do paradigma da política em substituição ao modelo BNH (ARRETCHE, 2002). A oportunidade dessa mudança foi facultada pelo início de um novo governo, ao qual eram caras as teses de inspiração neoliberal que encontraram solo fértil de florescimento no Brasil ao longo da década de 1990.

Entre os programas formulados, o programa Carta de Crédito Individual, destinado às famílias com renda de até 12 salários mínimos, absorveu 76% dos recursos habitacionais do FGTS no período 1995-98, utilizados principalmente para a aquisição de imóveis usados. Coerente à incorporação de princípios de mercado para a provisão de serviços, *a política [habitacional] visou a abrir espaço para a participação do setor privado na provisão de serviços e a introduzir uma política de crédito ao mutuário final⁷. Esse programa deveria conceder financiamentos diretamente ao mutuário final para que este pudesse adquirir uma unidade habitacional nova ou usada, ou mesmo construir ou reformar sua própria unidade habitacional. Tratava-se de um programa de financiamento à demanda habitacional, cuja principal característica é a de permitir ao mutuário adquirir um imóvel diretamente no mercado imobiliário* (ARRETCHE, 2002, p.5).

Habitação e regulação urbana

Além de reconhecer o direito à moradia, a Constituição de 1988, pela primeira vez, dedicou um capítulo específico à política urbana (capítulo II, título VII), estabelecendo princípios que possibilitam relacionar as questões habitacional e urbana, mediada pela definição de mecanismos de regulação urbana⁸.

⁶ Entre eles, o Programa Pró-Moradia, para famílias com renda de até três salários mínimos.

⁷ A argumentação feita por Arretche funda a discussão de introdução de um novo paradigma, em substituição àquele do regime militar. Ao lado da introdução de princípios de mercado, esse paradigma compreende a descentralização da alocação dos recursos federais e se estende também para o campo do saneamento básico, além da habitação.

⁸ Os termos constitucionais firmados resultaram do embate entre forças mais conservadoras, para as quais o direito de propriedade privada é inviolável, e os segmentos que propunham um tratamento mais agressivo da questão urbana na direção da reforma urbana, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Este movimento organizou-se pela reunião de associações profissionais, movimentos populares, organizações não-governamentais e pessoas físicas para participação nos debates constituintes, apresentando, em 1987, ao Congresso constituinte a emenda popular pela reforma urbana, com 160 mil assinaturas, que advogava uma concepção de cidade global e integrada.

A política urbana estabelecida centralizou-se na questão do *solo urbano* e elegeu o *plano diretor* – obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, de responsabilidade do poder público municipal, elaborado e executado pelo Executivo e transformado em lei pelo Legislativo – como instrumento básico para a execução da política de desenvolvimento urbano. Os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana, após dez anos de tramitação do projeto de lei no Congresso nacional, foram regulamentados em 2001 (Lei Federal nº 10.257), sob o título de Estatuto da Cidade⁹:

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar os preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 1980, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana. Os institutos jurídicos e urbanísticos regulamentados são as condições institucionais necessárias – sem que sejam obrigatoriamente suficientes – oferecidas ao poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais (CARVALHO, 2001, p.131).

Será, portanto, no âmbito do plano diretor que a função social da propriedade poderá ser definida. Sem romper a inviolabilidade do direito da propriedade privada, reconhecido em sentido individual, o cumprimento da função social da propriedade urbana ocorre, consoante ao artigo 39 do Estatuto da Cidade e também contido na Constituição de 1988, *quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.*

Dessa forma, o direito de uma dada propriedade passa a ser reconhecido a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso e o seu conteúdo econômico atribuído pelo Estado mediante consideração dos interesses sociais envolvidos durante o processo de elaboração do plano diretor. Em consequência, a abrangência atribuída ao plano diretor é que determinará a noção de social à propriedade a ser adotada. Em vez de um direito com conteúdo predeterminado, o direito *de* propriedade poderá transformar-se em direito à propriedade. Com essa perspectiva, o sentido

⁹ O Estatuto da Cidade estendeu a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores aos municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico, inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com impacto ambiental de âmbito regional ou nacional significativo e que pretendam utilizar os instrumentos que permitam exigir do proprietário de solo urbano não-edificado, subutilizado ou não utilizado seu adequado aproveitamento.

individual da propriedade é revisto e poderá ser definido por uma função socialmente orientada (FERNANDES *apud* CARVALHO, 2001, p.131).

O mecanismo que possibilita cumprir a função social da propriedade urbana é uma lei municipal específica para área incluída no plano diretor que determine ao proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento. Lei municipal poderá também determinar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para as áreas delimitadas no plano diretor e o não cumprimento dessa determinação, faculta o recurso ao imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo.

A seguir relacionam os mecanismos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, passíveis de utilização pelo poder público municipal, desde que definidos no âmbito do plano diretor. Relevada esta restrição, o recurso a esses mecanismos, ao se focalizarem na regulação urbana, permitem formular políticas habitacionais a partir do entendimento da natureza urbana do problema habitacional que se configura a partir dos processos de ocupação urbana, com fortes repercussões sobre o valor da terra urbana, e que impedem ou dificultam o acesso à moradia digna aos segmentos de população socialmente desfavorecidos.

QUADRO 1 - Instrumentos Urbanísticos e Jurídicos Regulamentados – Estatuto da Cidade (2001)¹⁰

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E JURÍDICOS VINCULADOS AO PLANO DIRETOR	OUTROS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E JURÍDICOS
<p>Direito de preempção, que confere, ao poder público municipal, preferência na aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares.</p> <p>Transferência do direito de construir, destinado a viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de valor histórico ou ambiental.</p> <p>Operações urbanas consorciadas, destinado a viabilizar intervenções em maior escala, em atuação concertada entre o poder público e a iniciativa privada.</p> <p>Outorga onerosa do direito de construir, instrumento que permite fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.</p>	<p>Para regularização fundiária Concessão do direito real de uso Usucapião especial de imóvel urbano de uso residencial individual ou coletivo aplicável a áreas ou edificações de até 250 m² de uso ininterrupto por cinco anos. Concessão de uso especial para fins de moradia Direito de superfície Para regularização fundiária, recuperação urbana e melhorias habitacionais Delimitação de perímetro de zonas especiais de interesse social – ZEIS</p>

¹⁰ O detalhamento desses instrumentos é encontrado em Instituto Polis (2001) e Carvalho (2009).

Uma nova política ou a continuidade do modelo pré-existente?

O capítulo da política urbana da Constituição federal e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade são marcos institucionais relevantes no estreitamento da relação entre habitação e urbano para se tratar a questão habitacional na agenda do governo federal. Um novo governo em 2003 anuncia, com a criação do Ministério das Cidades e em seu âmbito a Secretaria Nacional da Habitação, a continuidade dessa perspectiva. Contudo, não sem tensões entre visões conflitantes.

As iniciativas tomadas desde o primeiro mandato do governo Lula definiram os termos da *política nacional da habitação* e a partir dela a instituição de um fundo, de recursos destinados a atender a famílias com renda de até três salários mínimos e a estruturação de um sistema para a organização dos agentes, nas três esferas de governo, para responder por uma execução concertada de ações de habitação de interesse social.

Em 2004, é aprovada a Política Nacional de Habitação, integrada à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A sua formulação visou aos propósitos de: garantir linhas de financiamento e subsídio, no âmbito do fundo nacional de habitação de interesse social; apoiar e incentivar estados, Distrito Federal e municípios na elaboração de programas, planos e desenho das intervenções em assentamentos precários; promover e apoiar ações de desenvolvimento institucional; e estabelecer critérios e parâmetros técnicos de orientação para as intervenções urbanas. As principais linhas de ação compreendem: a integração urbana de assentamentos precários; a provisão habitacional; e a integração das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional. Quanto aos recursos para sua execução, a política estabelece a articulação entre recursos onerosos e não onerosos, sendo que a aplicação destes deverá ocorrer mediante apresentação de propostas consoante aos programas definidos para os recursos do fundo de habitação de interesse social.

Em 2005 (Lei Federal nº 11.124), é criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Consoante à concepção desse sistema, a instância central de coordenação, gestão e controle é o Ministério das Cidades e estados, municípios e Distrito Federal compõem os agentes descentralizados, com participação voluntária. A adesão é feita mediante a assinatura de termo, com o compromisso de elaborar planos locais ou regionais de habitação de interesse social e de constituir fundo específico para habitação de interesse social, gerido por um conselho gestor, também a ser criado. A estrutura institucional e financeira requerida nos âmbitos local ou regional replica a estrutura federal e assim permitindo aos agentes locais e regionais o acesso aos recursos do fundo instituído.

A composição do FNHIS são os recursos provenientes do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações feitas com recursos do próprio fundo. De acordo com a lei de criação, esses recursos podem ser alocados em ampla diversidade de ações, que incluem: aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, além da implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, desde que complementares aos programas de habitação de interesse social.

Em meio às ações de instituição desses mecanismos de política, com prazo aos estados e municípios para conclusão dos planos de habitação de interesse social em 31 de dezembro de 2010, o governo federal lança, em 2009, o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida (Resolução nº 141 do Ministério das Cidades).

O Minha Casa, Minha Vida surge com a meta ambiciosa de construir um milhão de moradias e *é operacionalizado por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma entidade organizadora (associações, cooperativas, sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS¹¹*. A Caixa Econômica Federal é o agente operador dos contratos. O público-alvo são famílias com renda de até dez salários mínimos, distinguidas em segmentos, como segue.

- Famílias com até três salários mínimos de renda, residentes nas capitais e respectivas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes e, em condições especiais, municípios entre 50 e 100 mil habitantes de acordo com seu déficit habitacional. A este segmento estima-se a produção de 400 mil unidades, em duas tipologias: casa térrea, com 35 m², e apartamento, com 42 m². Aos mutuários será cobrado o pagamento equivalente a até 10% da renda durante dez anos, com prestação mínima de cinquenta reais, corrigida pela TR e registro do imóvel no nome da mulher, sem entrada e pagamento durante a obra e sem cobrança do seguro por morte ou invalidez permanente e danos físicos do imóvel.

O cadastramento da demanda e a seleção das famílias são feitos por estados e municípios, utilizando-se das informações disponíveis no Cadastro

¹¹ BRASIL. Ministério das Cidades (2009).

Único. Os empreendimentos são executados por construtoras que submetem os projetos elaborados à Caixa; esses projetos podem ser feitos em parceria com o setor público, cooperativas, movimentos sociais ou de forma independente.

- Famílias entre três de dez salários mínimos, sendo que para as com renda de três a até seis, destina-se aumento substancial do subsídio nos financiamentos com recursos do FGTS e as famílias acima de seis até dez salários mínimos terão redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor da Habitação. As regras de financiamento a essas famílias são equivalentes às do Sistema Financeiro da Habitação, pelo sistema Price ou de amortização constante (SAC), prazo de 30 anos, e juros variáveis segundo faixa de renda: 5% ao ano para renda familiar de três a cinco salários mínimos; 6% de cinco a seis; e de 8,16%, acima de seis até dez salários mínimos – sempre acrescidos da TR.

A operacionalização das ações também se processa mediante a apresentação de projetos elaborados por construtoras à Caixa que, após a pré-análise, autoriza o lançamento e a comercialização. Após a conclusão da análise e comprovação da comercialização mínima exigida, é assinado o contrato de financiamento da produção. Durante as obras, a Caixa financia o mutuário pessoa física, abatendo o montante pago da dívida da construtora. Com o término das obras, a construtora entrega as unidades aos mutuários¹².

Destinado à produção ou aquisição de moradias a diferentes segmentos de renda e com procedimentos de operacionalização específicos, o programa Minha Casa Minha Vida entregou 137.010 unidades habitacionais e outras 144.386 serão entregues no curto prazo, segundo informou Maria Fernanda Gomes Coelho, presidente da Caixa Econômica Federal. De acordo com suas declarações, *somente este ano, foram liberados R\$ 16,5 bilhões para financiar empreendimentos do programa, que atende famílias com renda até R\$ 4.650*, sem que tenha identificado a parcela destinada à população de mais baixa renda. Os recursos liberados ao programa equivalem a 40% do montante emprestado pela Caixa no mesmo período¹³.

Considerações finais

A pretensão de percorrer um largo período da política habitacional no Brasil deixa claramente de explorar outros aspectos que mais bem especificam os processos ocorridos em cada momento. O voo panorâmico desses 50 anos visou tão somente explicitar qual tem sido o objeto da política habitacional. Em

¹² CAIXA (2010).

¹³ O Estado de São Paulo (2010).

poucas palavras, esse objeto é a oferta da casa, em geral acabada, e sempre própria. Pareceria que a máxima popular *quem casa, quer casa* não está presente apenas no imaginário social, como também entre os decisores da política no Brasil. A alternativa da casa própria encontra fundamentos na cultura brasileira de uma sociedade que conviveu por longos períodos inflacionários, fazendo dela um patrimônio e uma estabilidade em situações de crise. Corrobora essa aceção a aceitação tácita do direito inviolável da propriedade privada. E parecem ser estes os referenciais apropriados pelos formuladores da política, não obstante ênfases políticas específicas ou combinadas de forte acento ideológico ou não, para fins eleitorais, com sentido de dinamização do mercado ou referenciados por concepções do papel do Estado.

Mas, a casa própria custa e custa caro, pois dependente de recursos onerosos, que sistematicamente afasta dos financiamentos os setores da população de mais poucos recursos. E no próprio escopo da provisão habitacional definem-se alternativas de redução do valor a ser financiado: menos que uma casa, com os programas de lotes urbanizados ou cestas de materiais de construção; uma casa pequena, pois com área construída reduzida; uma casa em que os futuros mutuários participam das obras, mediante autoconstrução ou mutirão. O subsídio habitacional é crucial e, combinando recursos não onerosos e onerosos, é enfim introduzido como forte reconhecimento da incapacidade da baixa renda em arcar com as regras do financiamento habitacional. A diferença das regras de financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida visam dar conta dessa necessidade. Todas essas alternativas, contudo, não alteram a feição da política, de solução única com a casa própria.

Esse modelo não impediu que outros programas se desenvolvessem, como os de urbanização de favelas, regularização fundiária ou recuperação de assentamentos precários. Na sua origem, emergem da incapacidade das soluções públicas de remoção, uma vez que favelas, em particular, continuavam a crescer e se espalhar pelo território dos principais e mais densos centros urbanos do país. Os resultados daqueles programas, contudo, somente são alcançados após longo período de execução e envolvem recursos vultosos, inclusive sociais. Se os assentamentos precários e favelas têm a ver com as condições estruturalmente desiguais da sociedade brasileira, o foco da política na provisão habitacional é, pelo menos em parte, responsável pela continuidade de seu crescimento.

Em meio à solução da casa própria, outras propostas são apresentadas e implementadas, de clara associação do problema habitacional ao urbano. Têm-se, de um lado, as decisões de reestruturação das competências de unidades da administração pública e de estabelecimento de diretrizes de

política. No momento atual, a criação do Ministério das Cidades não é apenas uma designação, como é também um mecanismo para estruturar políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, se não integradas, minimamente articuladas, em claro reconhecimento da cidade informal, formada pela negação do acesso aos benefícios coletivos para ampla parcela da população.

De outro lado, o texto constitucional de 1988 definiu, entre os direitos básicos, o direito à moradia e à cidade e instituiu dispositivos ausentes da legislação urbana até então existente, regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Os novos instrumentos urbanísticos e jurídicos são o recurso disponível ao poder público municipal para cumprir o objetivo da política urbana de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Se o plano diretor é o instrumento central dessa política e é, em seu âmbito, que é estabelecida a função social da propriedade urbana, ele inclui forçosamente a dimensão habitacional – por si só ou orientando as diretrizes para a formulação dos planos de habitação de interesse social.

Em suma, a habitação é um problema social de solução e apropriação invariavelmente individual. Enquanto política pública segue dois eixos: o da política de desenvolvimento urbano, que se implementa pela adoção de instrumentos urbanísticos e jurídicos de regulação urbana definidos no plano diretor; e o da política social que é, desde sua origem, de natureza compensatória, o que não exclui o direito à moradia. Além disso, a política habitacional de interesse social difere das demais políticas sociais, pois o bem gerado é um produto e não serviços.

Referências

ANDRADE, L. A. G. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n.18, out./Nov./dez.1976.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, set.2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000003&script=sci_arttext&t>. Acesso em: 27 jul. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social. Resolução nº 141, de 10 jun. 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programaseacoes/mcmv/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 6 ago. 2010.

CAIXA. **Minha casa, minha vida**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/minha_casa_minha_vida-1-1_-_CAIXA.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2010.

CARVALHO, S. N. Condicionantes e possibilidades políticas do planejamento urbano. In: VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. M. (Org.). **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, out./dez.2001.

_____. A política nacional de habitação e a ação do Estado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.5, n.4, out./dez.1991.

CINTRA, A. O. Planejando as cidades: política ou não política. In: _____; HADDAD, P. R. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

INSTITUTO POLIS. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2001. (Patrocínio da Câmara dos Deputados/Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República).

LAMOUNIER, B. **Análise de políticas públicas**: quadro teórico-metodológico de referência. s.d. (Mimeo).

MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto importante para o governo FCH. jul.1998. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../maricato_politicaurbanafhc.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2010.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Em ano eleitoral, governo acelera programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100805/not_imp590606,0.php>. Acesso em: 7 ago. 2010.

Gestão e planejamento de cidades e políticas sociais: gestão metropolitana – possibilidades e desafios

**Roberta Guimarães Peres
Gustavo Zimmermann**

A Região Metropolitana de Campinas - RMC, que completa 10 anos em 2010, está em plena fase de desenvolvimento deste modelo, que propõe soluções integradas para desafios compartilhados entre 19 municípios.

Neste sentido, foi realizado um esforço de reconstrução das várias etapas de criação deste modelo, desde a institucionalização da RMC até o desenvolvimento efetivo de uma política metropolitana. Para tanto, é proposta uma reflexão acerca das implicações da formação de uma região metropolitana, os caminhos para a sua institucionalização, as etapas de formação de uma política pública com impactos em todos os municípios integrantes e os passos para a implantação desta política.

Explorar a estrutura do planejamento, gestão e desenvolvimento de políticas públicas no âmbito metropolitano é o objetivo principal deste artigo.

O primeiro desafio se coloca: a institucionalização da Região Metropolitana de Campinas

De acordo com Santos (1965), define-se uma metrópole:

“Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional” (SANTOS, 1965).

O processo de formação de uma região metropolitana engloba tanto as complexidades e contradições de uma metrópole conforme definida por Santos (1965), mas também os processos e descontinuidades de outros polos regionais, com outros contextos socioeconômicos. Neste sentido, entende-se por região metropolitana, uma mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados. Outra importante característica de uma região metropolitana – sobretudo no caso da RMC – é o alto grau de complementariedade de funções urbanas e regionais entre os municípios integrantes.

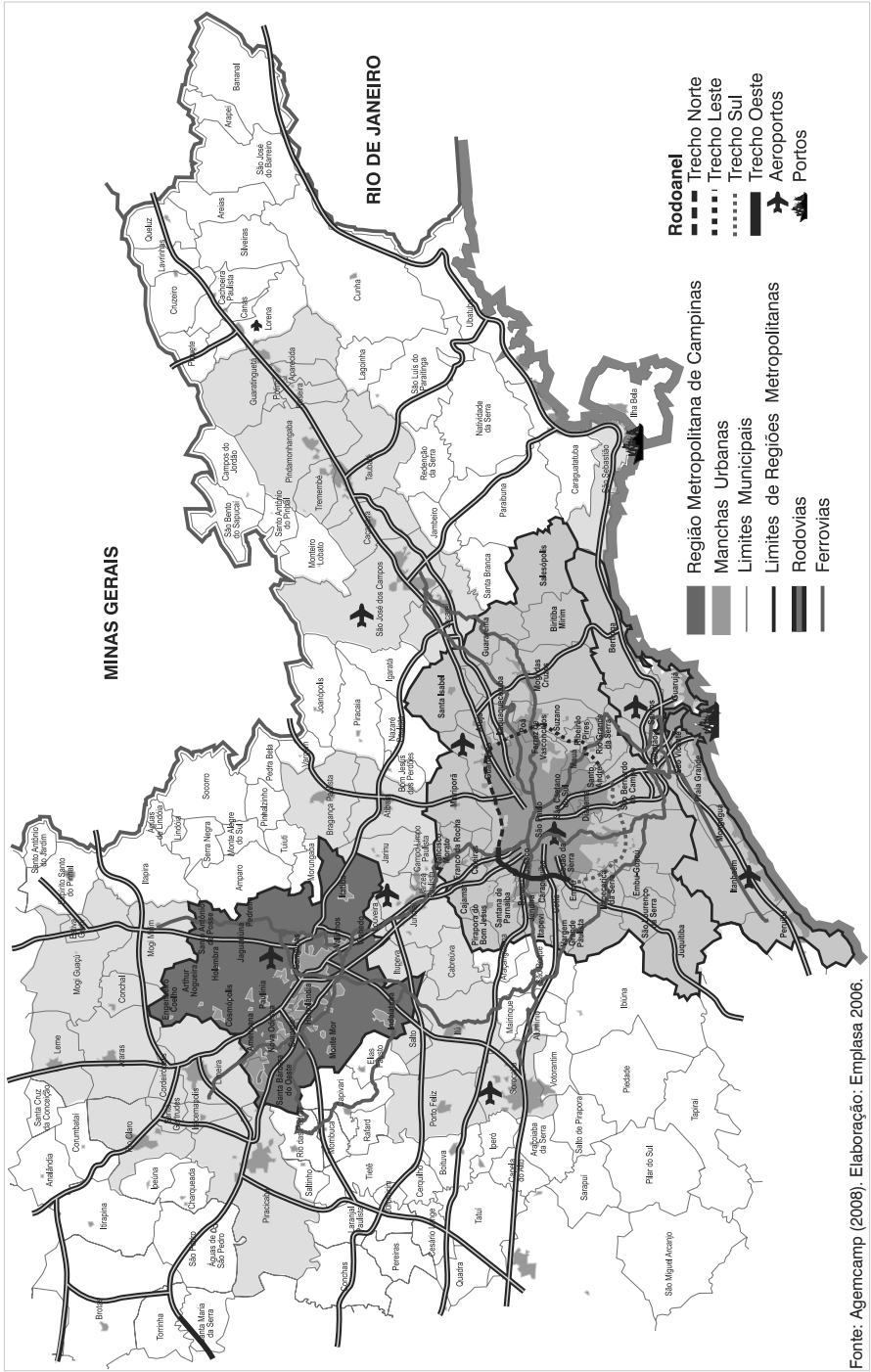
Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o espaço metropolitano começou a se constituir de maneira a permitir o desenvolvimento de um modelo de gestão que integrasse municípios além de suas instâncias locais de governo. A Lei Complementar Estadual nº 870/2000 é que institucionaliza, no entanto, a Região Metropolitana de Campinas. Segundo o seu Artigo 1º:

Fica criada a Região Metropolitana de Campinas, como unidade regional do Estado de São Paulo, constituída pelo agrupamento dos seguintes municípios: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d´Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Criada a Região Metropolitana de Campinas, a sua institucionalização propriamente dita se colou como o primeiro grande desafio da gestão compartilhada desses 19 municípios. Para tanto, a mesma Lei Complementar Estadual cria o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e define suas funções através de seu Artigo 3º:

Fica criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, de caráter deliberativo e normativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum. O Conselho de Desenvolvimento poderá constituir Câmaras Temáticas para as funções públicas de interesse comum e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas pelo Colegiado.

MAPA 1 - Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo



Fonte: Agencamp (2008). Elaboração: Emplasa 2006.

É justamente através do Conselho de Desenvolvimento da RMC que a região metropolitana passa a se articular e a existir em sua face mais efetiva. A reunião de todos os prefeitos ao lado de representantes do Governo do Estado favorece o debate e a reflexão acerca de desafios compartilhados e da busca por soluções que integrem os municípios em suas potencialidades e possibilidades administrativas. É neste momento que novos caminhos – efetivamente metropolitanos – se abrem e a gestão compartilhada começa a tomar forma. Para tanto, quando a ação conjunta é necessária à articulação e ao planejamento metropolitano, através da Lei Complementar Estadual nº 870/2000, o Conselho de Desenvolvimento constitui Câmaras Temáticas. Atualmente são 10 Câmaras Temáticas em funcionamento: Cultura, Desenvolvimento Econômico, Educação, Habitação, Saneamento e Meio Ambiente, Saúde, Segurança Pública, Trânsito e Transporte e Defesa Civil. Além de apoiar o Conselho de Desenvolvimento em questões específicas de interesse comum entre os 19 municípios e o Governo do Estado, as Câmaras Temáticas funcionam também como força motriz da gestão metropolitana.

A Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp: a construção de um modelo de gestão metropolitana

O Governo do Estado de São Paulo, através da Lei Complementar nº 946, de 2003, cria a Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp – como uma autarquia estadual. De acordo com a Lei, cabe à Agemcamp integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Campinas. Para tanto, a Agemcamp têm atribuições específicas, conforme o definido no Artigo 3º da Lei Complementar nº 946:

- I. Arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;
- II. Fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas sanções, no exercício do poder de polícia;
- III. Estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- IV. Promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividades de interesse comum;
- V. Manter atualizadas as informações estatísticas e de qualquer outra natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural e ambiental, que sejam de relevante interesse público, bem como promover, anualmente, a sua ampla divulgação;

- VI. Exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas;
- VII. Apresentar informe detalhado sobre suas atividades nas audiências públicas semestrais de que trata o artigo 13 da Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000.

Aprofundando a questão do desenvolvimento de um modelo de gestão metropolitana – objetivo primeiro deste artigo – chamamos a atenção para alguns itens referentes às atribuições da Agência Metropolitana de Campinas. O item terceiro do artigo citado acima é um dos mais fortes elos entre as Câmaras Temáticas, o Conselho de Desenvolvimento da RMC e a Agemcamp. É através dos debates em todas essas instâncias que são definidas demandas metropolitanas, bem como se discutem os desafios que as implicam, e as soluções integradas que podem ser desenvolvidas. O estabelecimento de metas, planos, programas e projetos de interesse comum, é trabalho recorrente da Agência Metropolitana de Campinas, que através de um quadro formado por profissionais de diferentes áreas, busca desenvolver projetos que possam ser efetivamente caracterizados como metropolitanos, com impactos em todos os municípios da região.

Exemplo do desenvolvimento destas políticas, e também referente ao item IV da Lei Complementar nº 946, a Agemcamp mantém em seu portal um Sistema de Tabulação de Dados e Indicadores, com mais de 200 variáveis disponíveis, permitindo o acesso a dados e sua série histórica, sobre a Região Metropolitana de Campinas, todos os municípios da RMC, Região Administrativa de Campinas e o Estado de São Paulo.

Desenvolvido e atualizado pela Fundação Seade, este sistema vem se concretizando como poderosa ferramenta de planejamento junto aos gestores de políticas públicas da Região Metropolitana de Campinas. Esta é também uma forte característica da Agemcamp: o apoio técnico a diversos setores, não apenas a prefeituras, mas também a universidades, escolas, órgãos de imprensa e demais organizações civis.

Além do acesso as variáveis de diversas instâncias e das possibilidades de obtenção da informação de acordo com diferentes localidades, o Sistema de Tabulação de Dados e Indicadores permite ainda a elaboração de gráficos e tabelas, bem como acesso às fontes dos dados, sua definição e forma de cálculo. A Figura 1 a seguir apresenta a página inicial do sistema, disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br/>>.

FIGURA 1 - Sistema de Tabulação de Dados e Indicadores – Agemcamp, 2010



Fonte: www.agemcamp.sp.gov.br

Estabelecer metas, planos, programas e projetos: traçando um modelo de gestão metropolitana

A partir de discussões e estudos sobre a realidade metropolitana, a Agemcamp tem como uma de suas principais funções o mapeamento de desafios compartilhados pelos 19 municípios formadores da RMC, bem como a busca por soluções integradas e os caminhos para que essas soluções possam ser concretizadas.

Neste sentido, foram estabelecidas as seguintes metas e prioridades a serem desenvolvidas entre 2008 e 2011:

- Plano Metropolitano de Saúde.
- Sistema de Informação Geográfica (SIG);
- Sistema Integrado de Segurança Pública;
- Programa de Redução dos Acidentes com Vítimas;
- Ampliação do Aeroporto de Viracopos;
- Projeto Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos;
- Plano Metropolitano de Habitação;
- Plano Estratégico da RMC;
- Banco de Preços Referenciais;
- Modelagem e Plano de Implantação do Cadastro Único da Demanda Habitacional da RMC;

- Reforma e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde;
- Plano de Educação Permanente da Atenção Básica à Saúde;
- Modelo de Referência para a Qualificação das Centrais de Regulação;
- Definição de Plano de Implantação dos Protocolos Clínicos e das Linhas de Cuidado na Rede Metropolitana de Atenção à Saúde;
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação em Saúde;
- Sistema Metropolitano de Identificação do Usuário – SUS.
- Levantamento do Custo-Aluno da Educação Infantil Pública na RMC;
- Observatório Metropolitano de Indicadores.

Todos esses projetos são reflexos de demandas mapeadas pela Agemcamp, em grande parte com o apoio das Câmaras Temáticas, e vem se desenvolvendo ao longo deste período. Muitos deles já foram concluídos e hoje são observados seus impactos – como o Plano Metropolitano de Saúde, a ser tratado mais adiante.

Para a concretização de projetos metropolitanos, a RMC conta com o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas – Fundocamp, regulamentado em 2006 através do Decreto nº 50.553 e regido por um Conselho de Orientação formado por quatro membros do Conselho de Desenvolvimento – três prefeitos e um representante do Estado – e dois diretores da Agemcamp.

O Fundocamp tem como objetivo financiar programas e projetos de interesse comum da RMC e contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais e da qualidade de vida da população.

Neste sentido, definidas as prioridades pelas Câmaras Temáticas e pelo Conselho de Desenvolvimento, com o apoio técnico da Agemcamp, os projetos são desenvolvidos, sendo submetidos a cada etapa aos conselhos e às Câmaras Temáticas.

Foi trilhando este caminho que a Agemcamp construiu, com o apoio da Câmara Temática de Saúde, um dos projetos mais complexos em andamento hoje na Região Metropolitana de Campinas. Tendo início em 2008, o Plano Metropolitano de Saúde hoje é a matriz de outros 6 projetos em desenvolvimento. É justamente este processo que será o exemplo do modelo de gestão metropolitana discutida neste artigo.

O desenvolvimento de uma política metropolitana: o caso da saúde na RMC

Definida pelo Conselho de Desenvolvimento como prioridade, a atenção básica à saúde na RMC foi objeto de estudo na Agemcamp para a construção de um Plano Metropolitano de Saúde. Para tanto, foi estabelecida uma parceria entre Agemcamp e o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da

Universidade Estadual de Campinas, com recursos da Agemcamp. Em trabalho direto com a Câmara Temática de Saúde, através de oficinas com gestores e técnicos, este plano resultou num Diagnóstico do Setor de Saúde da Região Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP, 2008) e em 47 projetos que buscam superar os desafios enfrentados pelos municípios da RMC através de soluções integradas.

Rediscutidos os 47 projetos, foram estabelecidas as prioridades a serem desenvolvidas:

- Reforma e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde;
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação em Saúde;
- Sistema Metropolitano de Cadastro do Usuário SUS;
- Plano de Educação Permanente da Atenção Básica à Saúde;
- Modelo de Referência para a Qualificação das Centrais de Regulação;
- Definição de Implementação dos Protocolos Clínicos e das Linhas de Cuidado na Rede Metropolitana de Atenção à Saúde.

O Plano Metropolitano de Saúde foi construído com base numa estrutura lógica de projetos integrados. Neste sentido, todos estes projetos priorizados, em diferentes etapas, estão sendo desenvolvidos simultaneamente. Ao todo, são 18 projetos de reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde em 15 municípios da RMC. O Plano Diretor de Tecnologia é desenvolvido em conjunto com o Sistema Metropolitano de Cadastro do Usuário SUS, que permitirá a circulação de pacientes em toda a rede da RMC, além do acesso a prontuários em todos os estabelecimentos de saúde, o acompanhamento de pacientes, o acesso a toda a rede para o agendamento de consultas e procedimentos.

O modelo de referência para as centrais de regulação é um dos projetos de maior impacto metropolitano já desenvolvido. Uma vez que os municípios da RMC têm como característica os contrastes entre si, seja em tamanho ou características socioeconômicas e demográficas, um modelo que regule os serviços de saúde, leitos e procedimentos, com um protocolo metropolitano de linhas de cuidado, certamente terá impactos, sobretudo, nos municípios menores e mais carentes de investimentos.

A cada etapa do trabalho cumprido, a equipe técnica da Agemcamp realiza uma avaliação, discutindo os produtos junto à Câmara Temática de Saúde, o Conselho de Orientação do Fundocamp e o Conselho de Desenvolvimento da RMC.

O Plano Metropolitano de Saúde e seus projetos resultantes formam um trabalho pioneiro no Brasil. Num momento em que planos regionais de saúde, tanto no âmbito do governo estadual quanto federal, estão em fase de desenvolvimento, a Região Metropolitana de Campinas está um passo a frente, servindo de referência para outros planos e projetos.

Considerações finais

A Região Metropolitana de Campinas é reconhecida como uma das regiões mais dinâmicas da economia brasileira. Sua diversificada estrutura econômica, o elevado grau de modernidade e especificidade de seu setor de serviços, a presença de grandes universidades e importantes institutos de pesquisa que a caracterizam com um dos mais promissores clusters de inovação da América Latina consolidam o papel da metrópole no cenário nacional.

Grandes investimentos estão previstos para a Região, tais como a duplicação da Replan, a ampliação do aeroporto de Viracopos, o trem de Alta Velocidade entre São Paulo e Rio de Janeiro, a consolidação dos parques e polos tecnológicos da região, a expansão do ensino técnico, tecnológico e superior, o que certamente indica a possibilidade de um futuro promissor.

Para que esse futuro promissor se consolide muitos desafios se colocam. Será imprescindível o planejamento das ações, não apenas relacionadas ao investimento público, mas também que privilegiem parcerias com o setor privado.

É neste sentido que a Agemcamp e todas as instâncias metropolitanas concentram seus esforços: no estabelecimento de metas, planejamento e desenvolvimento de políticas metropolitanas que tenham o maior impacto possível na melhoria da qualidade de vida da população. Para isso, o modelo de gestão metropolitana apresentado é um dos caminhos possíveis para a consolidação da RMC em todas as suas potencialidades, bem como para o avanço e superação de desafios na região.

Referências

AGEMCAMP. **Diagnóstico do setor de saúde na Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Agência Metropolitana de Campinas, 2008.

_____. **Região Metropolitana de Campinas: do nascimento à maturidade**. Campinas: Agência Metropolitana de Campinas, 2008.

SANTOS, M. A geografia aplicada. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, n.185, mar./abr.1965.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar Estadual nº946/2003**. São Paulo, 2003.

_____. **Lei Complementar Estadual nº870/2000**. São Paulo, 2000.

Indicadores no planejamento público

Paulo de Martino Jannuzzi

Parodiando Fernando Pessoa, na vida pessoal e nas atividades governamentais “Planejar é preciso”. Como navegar, planejar não é uma atividade “exata”, que se possa realizar com conhecimento de todos os fatos e desafios a enfrentar e com pleno domínio das condições para realização das atividades programadas. Mas é “preciso” no sentido de desejável, necessário ou mesmo imprescindível, para poder antecipar obstáculos futuros, prever e acompanhar as atividades programadas para construção de um futuro idealizado. Como bem coloca Matus (1997):

Somos arrastados ou conduzimos? Nós hoje vivemos o que antes era o futuro e todos os problemas que agora que se colocam diante de nós puderam ser evitados ou resolvidos. Pudemos conduzir e fomos conduzidos para onde não queríamos? Eu governo meu destino? Meu país governa seu destino?

....

Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja qual for (MATUS 1997, p.10-14).

Sem planejamento nas atividades governamentais só resta a improvisação, o voluntarismo e o conseqüente descrédito da população acerca do papel

e eficiência do Estado no cumprimento de suas funções na alocação e coordenação de esforços na distribuição de bens e serviços públicos e garantia de níveis crescentes de bem estar à população. Com toda a incerteza que cerca o contexto econômico contemporâneo, com toda movimentação e reposicionamento cotidiano dos agentes políticos, com toda a pressão social por programas e serviços públicos mais efetivos e eficientes, o Planejamento Público é, ao contrário do que se poderia supor em uma perspectiva mais liberal-conservadora, cada vez mais necessário. Como já alertava a Profa. Maria Conceição Tavares, no contexto da discussão muito ativa na década de 1980 acerca do papel e tamanho do Estado e, por conseguinte, da legitimidade e abrangência do Planejamento Governamental:

É preciso ter claro que a intervenção do Estado sempre foi absolutamente relevante, seja para dar lugar a um processo de industrialização e acumulação capitalista, seja em situações de guerra ou reconstrução. De maneira que não adianta que o paradigma liberal diga que o mercado funciona bem, que a intervenção deve ser a mínima possível, porque em crise, em guerra, ou no surgimento industrial de qualquer nação, o Estado intervém sempre” (TAVARES, 1988, p.26).

A construção, pois, de uma sociedade mais desenvolvida, mais justa, menos desigual, com maior bem estar depende, em boa medida – ainda que não somente – da capacidade de Planejamento nas diversas instâncias do setor público: no governo federal, nos estados, nas prefeituras, nas secretarias e órgãos públicos. Valendo-se ainda de Matus, um bom governo deve dispor, além de um projeto político viável, de meios e recursos que assegurem sua governabilidade e de capacidade técnica de planejamento, gestão e adequação das atividades programadas para construção do projeto almejado (DE TONI, 2009).

Essa rápida digressão conceitual sobre Planejamento Governamental é importante para contextualizar a contribuição mais específica e pontual desse artigo, que trata de uma das ferramentas de trabalho do gestor público na condução de suas atividades de planejamento: os indicadores para elaboração de diagnósticos setoriais. Ter um conhecimento estruturado da realidade sociodemográfica, das potencialidades e fragilidades da economia, da dinâmica conjuntural do emprego, das restrições e condicionantes ambientais de um município, região ou estado é um bom ponto de partida para assegurar que os programas e outras ações públicas estejam mais ajustadas às necessidades de seus públicos-alvo e ao contexto da intervenção social, ampliando as chances de sucesso e de efetividade das Políticas Públicas no país.

O texto está estruturado em quatro tópicos, além dessa introdução e das considerações finais. Inicia-se com a apresentação de um marco conceitual sobre Planejamento, base para orientar, em seguida, a discussão sobre o

uso de indicadores na elaboração de Diagnósticos socioeconômicos para Políticas e Programas Públicos. Apresentam-se então as principais fontes de dados e de indicadores, finalizando-se com uma discussão conceitual acerca das propriedades e tipologias de indicadores.

Planejamento no setor público e a demanda por informação estruturada

É fato que o Brasil tem um longo histórico de experiências – bem e mal sucedidas – de Planos Governamentais, começando no final dos anos 1930 com o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” do governo Vargas, passando pelo Plano de Metas de JK nos anos 1950 aos PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento – dos governos militares (PAGNUSSAT, 2006). Mas é a partir dos anos 1990 que o foco exclusivamente orçamentário, desenvolvimentista em termos de projetos econômicos ou voltado à estabilização monetária, cede espaço para Planejamento Público em perspectivas mais amplas de atuação do Estado Brasileiro. Respondendo às demandas de atuação mais abrangente da esfera social, inscritas na Constituição Federal de 1988, as atividades de planejamento no setor público no país vem sendo revalorizadas, ainda que com matizes e ênfases diferenciadas nos diferentes contextos regionais e âmbitos de governo.

Não se trata, vale ressaltar, do resgate do Planejamento nos moldes tradicionais, do primado da racionalidade técnica sobre a política, com viés economicista, sem diálogo com a sociedade e demais agentes públicos, que parte da premissa tecnocrática de que detém conhecimento exaustivo da realidade, tem plena capacidade de antecipação de cenários e tem total controle de atividades programadas (DAGNINO, 2009; DE TONI, 2009). É um processo de planejamento com mais visão das estratégias a perseguir e mais situado no contexto dinâmico na Gestão Pública.

Trata-se de uma abordagem de planejamento que, reconhecendo a complexidade e diversidade da realidade socioeconômica brasileira, da multicausalidade dos problemas e iniquidades sociais e dos limites cognitivos para propor soluções para as questões colocadas na agenda pública, cede espaço da “boa e neutra técnica de planejamento” ao “fazer” e “refazer” técnico-político da análise situacional, de leituras mais multidisciplinares e plurais da realidade, construído com maior participação de outros atores relevantes, com visão mais estratégica das oportunidades e obstáculos externos, que vão orientar a programação, monitoramento e reprogramação – periódica, se necessário – das atividades previstas em um programa ou ação idealizados para solucionar os problemas inscritos na agenda. Nesta abordagem de Planejamento Situacional, o técnico deve se valer de um conjunto diverso de

técnicas, da análise estratégica voltadas à compreensão de macro-problemas e estruturação de Políticas – Análise SWOT, técnicas de Cenários Prospectivos, Análise Situacional de Atores Revelantes – às ferramentas de aplicação a circunstâncias mais específicas e de formulação de projetos – Construção de Árvore de Problemas e Soluções, Marco Lógico de Programas e Projetos, Programação de atividades e recursos de projetos (CKAGNAZAROFF, 2004). Aqui não há prevalência do critério técnico sobre o político, pois mesmo o primeiro não é exclusivamente objetivo ou isento, mas expressa um conjunto de valores ideológicos, nem o segundo é desprovido de racionalidade. A abordagem técnico-política de planejamento aqui advogada parte da premissa de que nem tudo que é politicamente desejável é tecnicamente exequível, nem tudo o que seria tecnicamente viável é politicamente legítimo.

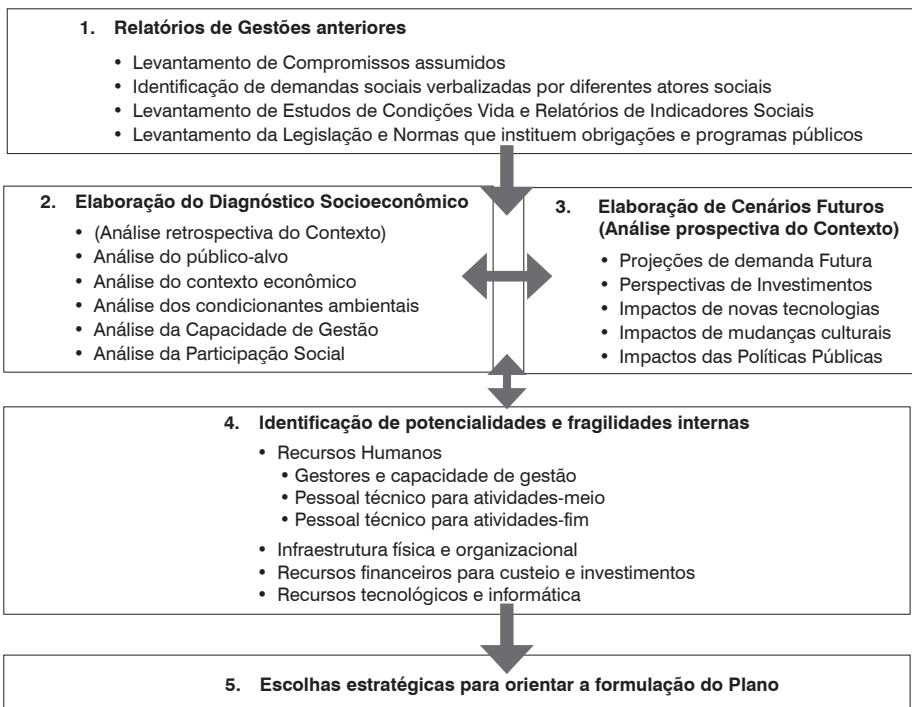
Não se trata também de um planejamento centralizado no Ministério ou Secretarias de Planejamento. É necessariamente setorial ou idealmente inter-setorial (face a multicausalidade das questões sociais). Na realidade, Ministério de Planejamento e Seplans cumprem hoje atividades mais ligadas à coordenação estratégica, monitoramento da ação governamental e apoio ao planejamento setorial como a produção de insumos (metodologias, cenários futuros etc). E não poderia ser diferente, afinal, só no que diz respeito às Políticas Sociais, a complexidade das intervenções públicas aumentou consideravelmente. A análise da evolução e da natureza do gasto social elaborada por Castro (2009) revela um aumento real de 74% do gasto federal na área entre 1995 e 2005, com ampliação de beneficiários e/ou programas nos diversos setores da Política Social.

Também não é – ou não deveria ser – um planejamento centrado no Governo Federal. Afinal, as políticas públicas operam em uma lógica cada vez mais descentralizada, levando a expansão do funcionalismo municipal de forma muito significativa pelo país. Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) revelam que, de 2002 a 2008, houve um crescimento de 66% nos quadros técnicos de nível superior nas três esferas de governo, com especial destaque no âmbito municipal. Também nessa esfera há que se deter a capacidade de planejamento em perspectiva mais estratégica e inter-setorial, a fim de que os corpos técnicos municipais não constituam apenas a “burocracia avançada” dos Ministérios setoriais, respondendo mais à Brasília que a seu próprio executivo e sociedade local.

Sem dúvida, do ponto de vista institucional, a introdução da obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais (PPA) a cada quatro anos nos três entes federados, a necessidade de especificação de ajustes e readequações a cada ano por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), constituem bases importantes para fomentar a cultura de

planejamento de médio e longo prazos no Brasil e superação dos vieses que, de longa data, acometem os técnicos da área¹. Efetivamente, pelo menos na esfera federal, isso vem se concretizando, como mostra Cavalcante (2007) em sua análise do processo de formulação e abrangência dos PPAs ao longo dos últimos 20 anos. Em que pesem ainda na qualidade e atualização dos indicadores reportados, os PPA federais têm sido cada vez mais abrangentes nas temáticas cobertas, mais consistentes na articulação das metodologias de formulação e avaliação de programas, mais participativos na elaboração e mais transparentes nos relatórios de gestão produzidos. Isso tem sido possível graças ao esforço do corpo técnico do Ministério do Planejamento em desenvolver e disseminar técnicas e ferramentas na área².

DIAGRAMA 1 – Etapas e Atividades do Planejamento no Setor Público



¹ Na área, tais vieses, são por vezes referidos como os sete pecados capitais do Planejamento, a saber: Volutarismo utópico, Reducionismo econômico, Ritualização de normas e procedimentos, Pretensão globalizante, Viés setorializante, Inconsistência macroenômica ou de financiamento, Vulnerabilidade institucional (pela descontinuidade administrativa).

² Veja, neste sentido, o Manual de Elaboração do PPA (federal e de municípios) e o Guia metodológico para construção de Indicadores. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

Essas abordagens mais modernas de Planejamento Público, com foco mais estratégico e situacional, assentam-se em um processo de trabalho de cinco conjunto de atividades, iniciando-se com a definição da Agenda de Prioridades da ação governamental – do órgão setorial, prefeitura, governo estadual ou federal – passando pela elaboração da Análise Retrospectiva, da Análise Prospectiva, da Análise de Potencialidade e Fragilidades internas e terminando com a sistematização de informações para as escolhas de estratégias a seguir na formulação do Plano de Médio e Longo Prazo (Diagrama 1). Em todas as etapas, demanda-se um conjunto específico de informações de natureza mais estruturada ou semi-estruturada, mais gerais ou mais específicas.

Na Formação da Agenda é preciso dispor de informações sobre os principais problemas e avanços no município, região ou área setorial objeto do planejamento. Anuários estatísticos, audiências públicas, revisão de planos de governo e levantamento da legislação que regulamenta ou orienta as ações do poder público – Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para citar dois exemplos – são instrumentos indispensáveis para isso. Com a identificação da agenda prioritária de ação pública definida, passa-se ao detalhamento do diagnóstico socioeconômico para formulação das Políticas, programas e projetos – temática que interessa mais discutir neste texto e, portanto, abordada em tópico a seguir.

Tão importante quanto conhecer de forma mais estruturada a realidade passada, sistematizada no diagnóstico, é dispor de informações acerca do futuro a médio prazo, em termos das perspectivas de expansão da demanda populacional por bens e serviços públicos, os prognósticos de desenvolvimento econômico regional e possíveis impactos tecnológicos e das políticas públicas sobre a realidade analisada. Conhecer os pontos fortes e fracos do governo municipal, estadual ou do órgão setorial em termos de recursos humanos, recursos financeiros e de equipamentos sociais é outra etapa relevante para que, dimensionados os problemas e conhecidos os desafios a enfrentar, sejam escolhidas as estratégias mais viáveis dentre as formuladas para solucionar as questões compromissadas na agenda.

Os indicadores na elaboração dos diagnósticos socioeconômicos

Ouve-se com alguma frequência nos meios políticos e técnicos de que “não é por falta de diagnósticos que a Política Pública não é mais efetiva” ou ainda “De diagnósticos para programas, não precisamos mais”. Grande equívoco, de técnicos ou dirigentes que não sabem ou querem diferenciar estudos gerais de condições de vida, produzidos pelos centros de pesquisa e agências estatísticas, dos relatórios de pesquisa elaborados nas universidades

– parte deles na forma de dissertações e teses – e das análises situacionais ou diagnósticos propositivos para programas. O que os diferencia é o compromisso mais panorâmico e descritivo do primeiro tipo de documento – certamente útil e relevante para o público geral a quem se destina e para a primeira etapa do processo de planejamento, como apresentado; o foco mais aprofundado e analítico de questões mais específicas do segundo – afinal, este é o critério de avaliação de uma dissertação e tese – e o balanceamento entre a análise mais macro/abrangente do contexto em que se insere uma determinada temática que será objeto de intervenção pública e as demandas de informação mais específicas para formulação da lógica de enfrentamento de tal questão social. Exemplificando: a publicação “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira”, atualizada todo ano pelo IBGE, com base nos dados de suas pesquisas amostrais e registros administrativos dos Ministérios, ou as edições do “Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio” do IPEA e outros órgãos estaduais de planejamento e pesquisa são bons exemplos de estudos gerais acerca da situação socioeconômica da população brasileira; uma pesquisa sobre a diminuição da pobreza e seus determinantes ou as causas do baixo rendimento escolar na região X no período Y, resultantes de trabalhos de pesquisa nas universidades, são outros bons exemplos do segundo tipo de investigação diagnóstica; por fim, como estudos e subsídios para programas sociais, vale citar, por exemplo, o Diagnóstico para o Programa Estadual de Qualificação Profissional realizado pela Fundação Seade para a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho no final dos anos 2000, ou ainda, os modelos de diagnósticos setoriais sugeridos pela interessante publicação “Construindo o Diagnóstico Municipal” do CEPAM (2009)³.

De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos para programas públicos empregam-se informações de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. Afinal, para desenvolver programas no campo da Educação Básica, por exemplo, é preciso conhecer não apenas as condições de acesso à escola, a infraestrutura escolar, o desempenho dos alunos, mas também aspectos relacionados às condições de vida dos estudantes como as condições de moradias, nível de pobreza e rendimento familiar, acesso a serviços de saúde, escolaridade dos pais, fatores esses que certamente podem afetar ou potencializar as ações programáticas específicas. Como mostrado no Quadro 1, um bom diagnóstico para programas públicos, deve contemplar o levantamento de informações sobre as características do

³ Veja essas publicações citadas e outros estudos na área nos sítios seguintes: <www.ibge.gov.br>; <www.ipea.gov.br>; <www.abep.org>; <www.emplogo.sp.gov.br>; <www.cepam.sp.gov.br>.

público-alvo a atender, as potencialidades e fragilidades da base econômica local e regional (que pode criar condições melhores ou mais desafiadoras para o programa), os condicionantes ambientais (que restringem certas estratégias de desenvolvimento e potencializam outras), a capacidade e experiência de gestão local e regional (fator da maior importância face a complexidade das intervenções públicas) e o nível de participação da sociedade (que pode garantir maior controle social dos recursos e dos resultados dos programas). A amplitude temática de um bom diagnóstico é sempre uma decisão crítica: muito abrangente perde-se o foco, a objetividade; muito restrito, pode comprometer a formulação do programa público, ao não explicitar as dimensões que determinam ou afetam a problemática social, econômica ou ambiental em questão.

Assim, um diagnóstico socioeconômico que se proponha a ser útil e propositivo para Políticas Públicas deve se caracterizar como um estudo da situação de uma determinada população e sua região, com textos descritivos ou analíticos, tabelas de dados, cartogramas e, especialmente, indicadores específicos sobre vários aspectos da realidade local e regional. Mas o que são indicadores?

Indicador – social, econômico, ambiental – pode ser definido como uma medida em geral quantitativa usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais, econômicas ou ambientais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida, da conjuntura econômica e qualidade de vida da população (CARLEY, 1985; NAÇÕES UNIDAS, 1988). Proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, variação média de compras no comércio, taxas de inadimplência, índice de preços ao consumidor, taxa de desmatamento, índice de salubridade das praias são, neste sentido, indicadores, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade de interesse da sociedade e do gestor público⁴.

⁴ Uma introdução multimídia ao conceito de indicadores pode ser acessada através do Portal de vídeos do Yahoo <http://br.video.yahoo.com>, digitando no campo de busca os termos Indicador, Seade. Uma apresentação um pouco mais detalhada pode ser assistida no mesmo sítio, digitando no campo de busca os termos Indicador, Introdução.

QUADRO 1 – A estrutura de tópicos tratados em um diagnóstico para programa social

<p>Análise do público-alvo a atender</p> <ul style="list-style-type: none">• Tendências do crescimento demográfico• Perspectivas de crescimento futuro da população e público atendido• Características educacionais, habitacionais e saúde da população• Condição de atividade da força de trabalho, ocupação e rendimentos• Beneficiários de outros programas sociais <p>Análise do contexto econômico regional</p> <ul style="list-style-type: none">• Tendências do desenvolvimento regional (indústria, comércio, agropecuária)• Perspectivas de investimento público e privado• Infraestrutura viária, transporte e comunicações• Estrutura do emprego e ocupações mais e menos dinâmicas <p>Análise dos condicionantes ambientais</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificação de áreas de Proteção e restrições• Passivos e agravos ambientais• Oportunidades de exploração do turismo e desenv. sustentável <p>Análise da Capacidade de Gestão Local</p> <ul style="list-style-type: none">• Estrutura administrativa já instalada• Quantidade e Características do pessoal técnico envolvido ou disponível• Experiência anterior na gestão de programas <p>Análise da Participação Social</p> <ul style="list-style-type: none">• Comissões de Participação Popular/Social existentes• Histórico/Cultura de Participação

Tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar um aspecto da realidade. Fotos reduzem a tridimensionalidade da realidade para o plano bidimensional do papel fotográfico. Podem ser preto e branco ou coloridas, com maior nitidez, luminosidade ou contraste dependendo da resolução da máquina fotográfica e da destreza do fotógrafo em escolher o momento e contexto adequado para o que ele quer destacar. A imagem captada no indicador é também uma redução da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico for o aspecto de interesse e quanto mais confiável e precisas as informações usadas para cômputo do indicador.

Bons diagnósticos socioeconômicos empregam, com maior ou menor abrangência, indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso adequado, por exemplo), indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de quinze anos ou mais etc), indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho etc), indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio etc), os indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos a mão armada por cem mil habitantes etc), indicadores de infra-estrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de

domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública etc), indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini etc).

Além dos indicadores multitemáticos para “retratar” as condições de vida, referentes à saúde, habitação, mercado de trabalho etc, também devem ser fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, aqueles que permitem apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras (que dimensionam os públicos-alvo dos diversos programas em termos de idade e sexo no futuro). As mudanças demográficas foram bastante intensas pelo país nos últimos 30 anos, a ponto de que se prevê que a população brasileira estaria se estabilizando por volta de 2040 com 215 milhões de habitantes, cifra muito inferior ao que se imagina chegar nos estudos elaborados na década de 1970. Tais tendências tem impacto significativo e regionalmente diferenciado sobre a demanda de vagas escolares, postos de trabalho, crianças a vacinar, idosos a atender nos hospitais etc. Como cada público-alvo de programas sociais apresenta suas características em termos etários é preciso dimensioná-los e analisar suas perspectivas de crescimento futuro de maneira específica. Assim, diagnósticos para programas voltados à educação infantil devem estar trazer informações sobre o quantitativo e tendências do crescimento da população de 4 a 6 anos; para programas de qualificação profissional deve-se dispor de informações sobre o tamanho e evolução passada e futura da força de trabalho de 16 a 64 anos; para programas de vacinação contra gripe, a população de pessoas de 60 ou mais anos; etc⁵.

As fontes de dados e de indicadores para os diagnósticos

Vencido o desafio de escolher os indicadores sociais relevantes para delinear um retrato das Condições de Vida de uma região, é preciso buscá-los nas fontes de dados e pesquisas indicadas ou, se necessário, computá-los. Tal tarefa, a construção de indicadores a partir da combinação de dados e estatísticas provenientes de diferentes fontes e pesquisas, pode não ser tão simples como pode parecer à primeira vista.

O caso do cômputo da taxa de mortalidade infantil é emblemático nesse sentido. Em termos algébricos, o cálculo da taxa é bastante simples, pois se trata de uma razão entre o total de óbitos de crianças até um ano e o

⁵ As informações sobre Projeções Populacionais para Brasil e estados – dados e metodologias – podem ser consultados no sítio do IBGE, na barra horizontal superior População. Uma discussão sobre as “Projeções Populacionais no Brasil: subsídios para seu aprimoramento” pode ser consultada em Borges et al. (2006).

total de crianças nascidas vivas ao longo do mesmo ano de referência, como apresentado na fórmula a seguir:

$$\text{Taxa de Mortalidade Infantil} = \frac{\text{Óbitos de Crianças} < 1 \text{ Ano}}{\text{Nascidos Vivos no Ano}} \times 1.000$$

Contudo, em função da persistência de sub-registro significativo de óbitos infantis e de registros atrasados de nascimentos em boa parte dos municípios do país, não permite que se empregue essa fórmula, sem as devidas correções no numerador e denominador. O cômputo descuidado desse indicador poderia produzir uma medida pouco confiável ou enviesada, orientando de forma equivocada a análise das condições de saúde ou de vida da população e a tomada de decisões acerca de programas e ações nessa área.

Um outro exemplo de aparente simplicidade é a do cálculo da taxa de frequência escolar. Para analisar o atendimento do sistema escolar frente à demanda potencial de estudantes no Ensino Fundamental, por exemplo, emprega-se a fórmula abaixo, que relaciona o número de alunos de 6 a 14 anos com o público-alvo normativo desse nível de ensino:

$$\text{Taxa de Frequência Escolar no Ensino Fundamental} = \frac{\text{Alunos matriculados de 6 a 14 anos no Ens. Fund.}}{\text{Público alvo normativo (população de 6 a 14 anos)}} \times 100$$

Se é possível dispor de dados de boa confiabilidade para o numerador, coletadas no Censo Escolar do INEP, o mesmo pode não ocorrer com o denominador, sobretudo se for de interesse computar indicadores em nível municipal, em anos não coincidentes com o momento de realização dos Censos Demográficos. Em que pesem os esforços do IBGE e outras instituições, a elaboração de estimativas populacionais para o período intercensitário envolve dificuldades técnicas bastante significativas em função da mobilidade intensa da população brasileira. Se a estimativa de população em idade escolar estiver superestimada pode-se chegar a um indicador de atendimento escolar muito abaixo da cobertura universal esperada (próximo a 100%); se a estimativa populacional estiver subestimada, a taxa de frequência computada poderia indicar que o município estaria atendendo mais alunos que supostamente deveria. De um jeito ou de outro, a medida estaria apontando tendências errôneas para o gestor educacional.

Dessa forma, se não se dispor de um bom conhecimento técnico das fontes e dados em determinada temática social, é melhor que se empregue na elaboração de diagnósticos socioeconômicos indicadores já computados anteriormente por instituições com tradição e credibilidade. Pior do que não ter nenhuma informação ou indicador para uma determinada dimensão da realidade social é dispor de um dado pouco confiável, que conduza a análises ou decisões equivocadas.

Dada a quantidade de indicadores disponíveis não é possível apresentá-los aqui com suas definições e avaliações metodológicas, como realizado

acima para a Taxa de Mortalidade Infantil e a Taxa de Frequência Escolar. Mas um material abrangente e de fácil disponibilidade acerca disso é apresentado no livro “Indicadores básicos para saúde no Brasil: conceitos e aplicações”, em cujas páginas são relacionadas fichas de qualificação dos indicadores⁶.

Felizmente, há um conjunto amplo de instituições que disponibilizam indicadores para diversos níveis territoriais e que também publicam dicionários de variáveis ou glossários técnicos, trazendo definições, fórmulas de cômputo e considerações metodológicas sobre as medidas. Algumas dessas instituições são apresentadas no Quadro 2, como os “canais de informação” Cidades@, Estados@ e Países@, acessíveis pelo sítio do IBGE, que sistematizam um conjunto amplo de dados e indicadores para diferentes unidades territoriais. A “Síntese de Indicadores Sociais”, já citada, disponível para *download* no sítio do IBGE, e o conjunto de tabelas organizadas em “Indicadores e Dados Básicos”, elaboradas pela RIPSA e disponibilizadas no DATASUS, são publicações de referência na área, pelo cuidado metodológico na computação dos indicadores e pela periodicidade anual de atualização dos dados estaduais apresentados. Também se enquadra nessa categoria o portal IPEADATA do IPEA, que permite a produção de vários indicadores sociais e econômicos para o país, estados e municípios. Indicadores municipais já previamente computados podem ser obtidos, entre outros nos sítios do PNUD – por meio do aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano –, nas planilhas dos Cadernos de Informações Municipais do Ministério da Saúde e nos sistemas de informações das instituições estaduais e municipais de planejamento, pesquisa e estatísticas, acessadas através do Portal da Anipes⁷.

Esses sistemas de indicadores são atualizados a partir das diversas pesquisas do IBGE, registros administrativos e cadastros públicos dos Ministérios e Secretarias Estaduais. Pela abrangência temática e possibilidades de desagregação espacial, a principal fonte de informação para construção de indicadores municipais no país é o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos (HAKKERT, 1996). A finalidade original dos Censos Demográficos nos séculos passados era o de contabilizar o tamanho da população de um país e suas regiões para fins militares e fiscais. Modernamente, além de quantificar a demanda potencial de bens e serviços públicos e privados, os Censos se prestam ao levantamento de uma gama variada de informações. No Censo 2000 foram levantados mais de 65 quesitos de informações nos boletins da amostra, versando sobre diversos temas: características demográficas da

⁶ O livro poder ser acessado através da página principal do Datasus – www.datasus.gov.br. Vide também as definições de alguns indicadores sociais. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtml>>.

⁷ Vide <www.anipes.org.br>.

população (sexo, idade, migração, nupcialidade, fecundidade, mortalidade), características socioeconômicas (rendimento, posse de bens de consumo, situação de trabalho, ocupação, escolaridade, etc) e características dos domicílios particulares (composição material, número de cômodos, dormitórios, banheiros, formas de ligação de água e esgoto, etc).

No Censo 2010, o escopo temático foi ainda mais ampliado, com outras informações sobre migração e características pessoais e familiares, além da possibilidade de dispor do registro da posição geográfica do setor censitário ou quadra do domicílio. Os setores censitários são pequenas divisões territoriais criadas pelo IBGE por ocasião dos Censos e constituem-se em uma área geográfica contígua de cerca de 300 domicílios na zona urbana e, por questões de sigilo estatístico, isto é, para não expor publicamente as características específicas de cada domicílio recenseado, eles representam a menor unidade de divulgação dos resultados do Censo. Naturalmente, as informações estatísticas disponíveis nessa escala geográfica são apenas aquelas levantadas no questionário básico do Censo. As informações coletadas por meio do questionário da amostra do Censo – certamente as mais ricas do ponto de vista analítico – são divulgadas em unidades agregadas de 10 ou mais setores, as chamadas Áreas de Ponderação, para garantir que as estatísticas e indicadores computados não sejam apresentadas com erro amostral muito elevado.

Esse detalhamento geográfico da informação estatística possibilita a formulação de programas sociais com nível de detalhamento e alcance bastante variados, adequados ao tamanho, volume de recursos, abrangência geográfica e aos objetivos políticos das diferentes esferas de governo. Eles permitem delimitar com uma razoável precisão geográfica, em uma escala infra-municipal, as áreas não atendidas por serviços públicos, os bolsões de pobreza, os pontos ou manchas urbanas que requerem programas de ação pública. Com esses dados pode-se estimar demandas sociais para programas de atendimento universal nas áreas da saúde, educação, emprego, assim como também o tamanho do público-alvo específico de alguns programas sociais focalizados como Bolsa-Família, Frente de trabalho ou outros programas na área da Assistência Social. Foram essas as motivações que levaram o Ministério do Desenvolvimento Social a desenvolver juntamente com o IBGE o aplicativo “Indicadores territoriais da população de baixa renda por setores censitários”, que permite a elaboração de cartogramas e tabelas com indicadores sociais em nível inframunicipal.

Esta possibilidade de dispor de informação estatística por setor censitário (ou área de ponderação) não parece ter sido explorada em toda sua potencialidade por parte de formuladores e gestores de programas

sociais, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Quando se trata de fazer diagnósticos sociais mais detalhados territorialmente emprega-se, em geral, indicadores médios computados para os municípios, “escondendo-se” os bolsões de iniquidades presentes dentro de cada um dos municípios brasileiros. Os indicadores médios de rendimentos ou infraestrutura urbana do Município de São Paulo ou do Rio de Janeiro são, por exemplo, bem melhores que a média geral dos municípios brasileiros. Contudo, se os indicadores forem computados ao nível de setores censitários se poderá constatar no território paulistano a diversidade de situações de condições de vida encontrada pelo território nacional. Ou seja, é possível encontrar bolsões de pobreza na capital paulistana ou fluminense com características de alguns municípios no Nordeste.

Além dos Censos, o IBGE realiza outra importante pesquisa, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD. Esta pesquisa tem o objetivo de atualizar anualmente as informações levantadas pelo Censo Demográfico ao nível do país, unidades da Federação e principais regiões metropolitanas. Como a amostra é muito menor que a usada por ocasião do censo – por questões de custo e agilidade na coleta – a pesquisa não prevê a desagregação de seus dados na escala municipal. Foi criada em 1967 e, desde então, vem passando por reformulações conceituais e metodológicas, constituindo-se em um levantamento fundamental para atualizar os indicadores sociais do país e dos estados. Mercado de trabalho, Educação, Características Demográficas, Migração e outros temas são, pois, investigados todo ano na pesquisa, além de outros temas mais específicos, de interesse dos ministérios. Um dos aprimoramentos importantes da pesquisa foi realizado no início dos anos 1990, com a modificação de conceitos e protocolos de coleta de informações acerca da condição de atividade e trabalho, além de ampliação do conjunto de quesitos básicos, levantados anualmente. Em 2004 a pesquisa passou a coletar dados na zona rural dos estados da região Norte, superando os desafios logísticos e financeiros que a operação de campo apresenta nessa extensa e pouca adensada região brasileira. Há planos para, a partir de 2011, tornar a pesquisa contínua, com levantamentos mensais, com maior possibilidade de detalhamento e coleta de novas informações. Anualmente, além de publicação com resultados gerais para o país e regiões, seus dados compõem a já citada Síntese de Indicadores Sociais e o Brasil em Números, publicações fundamentais para acompanhamento da conjuntura social brasileira.

Dentre as pesquisas sociais de natureza institucional do IBGE, um levantamento particularmente importante é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ou simplesmente MUNIC. Trata-se de uma pesquisa anual de caráter censitário junto às prefeituras dos mais de 5 mil municípios

brasileiros, levantando um conjunto básico de informações sobre a estrutura administrativa, nível de participação e formas de controle social (existência de conselhos municipais), existência de legislação e instrumentos de planejamento municipal (como a institucionalização do Plano de Governo, Plano Plurianual de Investimentos, Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, dentre outros) e outros temas gerais ou mais específicos como, a disponibilidade de recursos para promoção da justiça e segurança (existência da delegacia de mulheres, juizados de pequenas causas etc.), existência de equipamentos específicos de comércio, serviços da indústria cultural e lazer, como bibliotecas públicas, livrarias, jornais locais, ginásios de esporte.

Vale registrar que uma das fontes mais antigas de informação periódica para construção de indicadores sociais no país é o Registro Civil. As informações básicas sobre nascimentos e óbitos são compiladas pelo IBGE e, em alguns casos, também pelos órgãos estaduais de estatística. A qualidade desses registros – sobretudo a cobertura efetiva dos eventos – ainda não está plenamente assegurada pelo país, afetando o cômputo de indicadores de interesse para a área de saúde como as taxas de mortalidade infantil e mortalidade por causas.

Além do IBGE, há também esforços de várias instituições públicas em disponibilizar informações de seus cadastros e registros de forma mais periódica, fato que se deve à necessidade não só de monitoramento da ação governamental, mas também de facilidades que as novas tecnologias de informação e comunicações têm proporcionado. Os órgãos estaduais de estatística, o Ministério da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Previdência Social, das Cidades, a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizam, pela Internet, informações bastante específicas – em escopo temático e escala territorial – a partir de seus registros e sistemas de controle internos, que podem ser úteis para construir indicadores de monitoramento de programas. No próprio site do IBGE é possível conhecer essas fontes de informação, consultando os documentos do Comitê de Estatísticas Sociais.

O Ministério do Trabalho foi uma das instâncias federais da Administração Pública pioneiras no uso de dados administrativos para monitoramento social, já no final dos anos 1970. Os dois sistemas de informação do Ministério são RAIS – Relação Anual de Informações Sociais – e CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. A Base de Dados RAIS é constituída e atualizada a partir dos dados que as empresas e empregadores de mão-de-obra são obrigados a enviar, anualmente, ao Ministério do Trabalho. Estes dados dispõem sobre as características básicas dos empregados como sexo, idade, escolaridade, salário, funções exercidas, e dos estabelecimentos

como setor de atividade, número de admissões e desligamentos. O sistema RAIS é, em tese, um censo administrativo sobre mercado de trabalho, já que todos estabelecimentos e pessoas físicas que, mesmo não tendo organização empresarial, tenham mantido como empregadores alguma relação de emprego, em algum momento do ano, devem apresentar, no início do ano subsequente, declaração anual à RAIS. Inclui-se, pois nestes termos os empregados celetistas, estatutários, trabalhadores temporários e avulsos, mas estão fora do seu universo investigado parte significativa da força de trabalho ocupada, como os trabalhadores autônomos, empresários sem vínculo empregatício formal com sua organização e a mão de obra sem registro em carteira de trabalho⁸.

Embora já existam há algumas décadas, as bases de dados nas áreas de Educação e Saúde – áreas mais avançadas em termos da descentralização dos programas – passaram por reformulações muito expressivas nos últimos anos. Fazendo uso dos novos recursos tecnológicos da informática e telecomunicações, os Ministérios da Educação e o da Saúde criaram interfaces de fácil operação na consulta de suas bases de informação.

Na área da Educação, a principal base de dados e indicadores é o EDUDATABRASIL, organizado e mantido pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, a partir de informações levantadas anualmente no Censo Escolar (ensino pré-escolar, fundamental e médio) e no Censo do Ensino Superior.

No sítio do INEP há informações acerca das matrículas, evasão e aprovação, volume de alunos e suas características básicas, equipamentos e edificações existentes, pessoal técnico-administrativo, professores e suas características de formação e titulação. As séries históricas permitem análises e diagnósticos para avaliação de programas implementados em estados e municípios. Outras informações importantes para avaliação das políticas na área são os resultados dos sistemas de avaliação do desempenho dos alunos e instituições como o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio), a Prova Brasil e o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, já apresentado. Estas fontes de dados passarão a ter papel cada vez mais importante na avaliação de políticas na área, na medida em que a ênfase da avaliação passe a

⁸ O acesso a estas fontes de dados é viabilizado por meio da página do Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho do Ministério – www.mte.gov.br/pdet – pela qual se pode obter também instruções didáticas de uso, vídeos e cuidados na interpretação das tabelas produzidas com dados RAIS e CAGED. Há vários produtos informacionais desenvolvidos como os boletins eletrônicos, o ISPER – Informações para o Sistema Público de Emprego e Renda –, o Perfil do Município e os recursos on-line para tabulação específica, conforme necessidades do usuário.

focar a qualidade de ensino e não apenas a questão da universalização da educação básica⁹.

O sistema de informações para diagnóstico, monitoramento e ação do Ministério da Saúde é composto de vários registros administrativos: Estatísticas de Mortalidade, Programa de Vacinações, Notificação de Nascimentos e as informações produzidas no âmbito dos Municípios e no Sistema Único de Saúde, como os dados sobre internações hospitalares na rede conveniada. Todos eles estão integrados em uma interface comum no sistema Datasus. Com isso, é possível obter-se, por exemplo, informações desagregadas por estado ou município (de residência ou ocorrência) da mortalidade por causas específicas, cobertura vacinal, equipamentos físicos e leitos hospitalares por especialidade, volume de internações hospitalares e consultas ambulatoriais, taxas de morbidade por grupos de doenças, referidos a sexo e faixas etárias específicas. Algumas séries históricas são relativamente extensas (em se tratando de estatísticas públicas no Brasil). Estas bases constituem-se, pois, em fontes fundamentais para planejamento de ações na área de saúde em todas as esferas de governo no país. Um dos produtos informacionais importantes, além do relatório “Indicadores e Dados Básicos” já apresentado anteriormente, que sistematiza informações em saúde na escala estadual, é o Caderno e Informação em Saúde, que apresenta numerosos dados e indicadores para diagnóstico e monitoramento em Saúde ao nível municipal. Há ainda o Painel Situacional de Saúde, com principais indicadores de acompanhamento dos programas do Ministério¹⁰.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também vem se esforçando em disponibilizar as informações de seus cadastros e programas para o público, sobretudo a sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Em sua página há uma série de recursos para consulta de consulta entre os quais vale citar a Matriz de Informações Sociais. A MI Social é um sistema de monitoramento dos programas, projetos e ações sociais conduzidos pelo Ministério, no qual são disponibilizadas informações e indicadores sociais para municípios, microrregiões e estados. Outro material importante disponível é o acervo de publicações técnicas e os resultados de pesquisas de avaliação dos programas sociais implementados pelo MDS.

Há ainda uma série de outros sítios onde se pode buscar informações sobre diferentes temáticas de interesse para Políticas Públicas nos estados

⁹ O acesso ao EDUDATABRASIL se dá pela página principal do INEP ou pelo endereço www.edudatabrasil.inep.gov.br. Nesse sítio há um manual de ajuda para utilização do sistema e um Glossário de Indicadores Educacionais.

¹⁰ Os Cadernos de Informações em Saúde podem ser obtidos em www.datasus.gov.br, apontando para Informações em Saúde e, em seguida, Indicadores de Saúde.

e municípios, como aqueles pertencentes à ANIPES – Associação Nacional de Instituições de Planejamento Pesquisa e Estatística, acessíveis por intermédio de seu portal. Vale citar, neste sentido, os sistemas de indicadores desenvolvidos pela Fundação Seade – como o aplicativo IMP – Informações dos Municípios Paulistas –, Perfil Municipal e SIM-Trabalho¹¹, assim como o sistema de indicadores e metas da Prefeitura de São Paulo¹².

QUADRO 2 – Algumas das Principais Ferramentas e Publicações de Indicadores

Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	www.ibge.gov.br	Síntese de Indicadores Sociais Brasil em Números Cidades@ Estados@ Países@ Perfil dos Municípios Brasileiros Comitê de Estatísticas Sociais
IPEA	www.ipea.gov.br	IPEADATA Relatório de Acompanhamento dos ODM Boletim de Conjuntura
ANIPES	www.anipes.org.br	Acesso aos sites de mais de 25 instituições subnacionais que compilam dados e indicadores sociais e econômicos, além de estudos para subsidiar o Planejamento Governamental
PNUD	www.pnud.org.br	Aplicativo Atlas do Desenvolvimento Humano Relatório do Desenvolvimento Humano
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Indicadores e Dados Básicos Cadernos de Informações Municipais Painel Situacional
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Sistema Nacional de Informações sobre Cidades
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	Edudata Brasil Sistema de Consulta ao IDEB
Ministério da Previdência	www.previdência.gov.br	Infologo Anuário da Previdência Social
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Perfil do Município Acesso on-line à RAIS e CAGED
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Matriz de Informações Sociais Censo CRAS

¹¹ Os dois primeiros sistemas podem ser acessados em <www.seade.gov.br> e o último em <www.emprego.sp.gov.br>.

¹² Vide em <www.agenda2012.com.br>.

Discussão sobre propriedades e tipologia de indicadores

Em geral, nem todas as fotografias tiradas para compor um relatório de acompanhamento de projeto social ou diagnóstico socioeconômico de uma comunidade são efetivamente usadas. Acabam sendo selecionadas as fotos mais nítidas, mais representativas e com os melhores ângulos dos aspectos que se quer destacar. O mesmo se dá com os indicadores e nesse caso, valemo-nos de suas propriedades. Como discutido em Jannuzzi (2004), a escolha de Indicadores Sociais para uso no processo de formulação e avaliação de Políticas Públicas deve ser pautada pela aderência dos mesmos a um conjunto de propriedades desejáveis, particularmente a relevância, validade e confiabilidade.

Relevância para a Agenda Político-Social é uma das propriedades fundamentais que devem gozar os indicadores escolhidos para a elaboração de diagnósticos socioeconômicos ou avaliação de programas sociais específicos. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil, a proporção de crianças com baixo peso ao nascer, a proporção de domicílios com saneamento adequado são, por exemplo, relevantes e pertinentes para elaboração de diagnósticos e para acompanhamento de programas no campo da Saúde Pública no Brasil, na medida em que referem às dimensões e aspectos priorizados na agenda governamental na área nas últimas décadas. Indicadores de desempenho educacional (como os resultados da Prova Brasil ou do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica) são outros exemplos de indicadores relevantes para a agenda de Políticas Públicas no Brasil Contemporâneo.

Validade é outro critério fundamental na escolha de indicadores, pois é desejável que se disponha de medidas tão “próximas” quanto possível do conceito abstrato ou demanda política que lhes deram origem. Em um programa de combate à fome, por exemplo, indicadores antropométricos – peso, altura – ou referidos ao padrão de consumo familiar de alimentos certamente gozam de maior validade que uma medida baseada na renda disponível, como a proporção de indigentes. Afinal, Índice de Massa Corpórea, baixo peso ao nascer ou quantidade de alimentos efetivamente consumidos estão mais diretamente relacionados à nutrição adequada e desnutrição que a disponibilidade de rendimentos. Por outro lado, é operacionalmente mais complexo e custoso levantar informações para cálculo desses indicadores de maior validade, comprometendo o uso dos mesmos para fins de monitoramento periódico do grau de “fome” na comunidade (daí o uso de indicadores de rendimento como medidas de acompanhamento).

Confiabilidade da medida é outra propriedade importante para legitimar o uso do indicador. Na avaliação do nível de violência em uma comunidade, por exemplo, indicadores baseados nos registros de ocorrências policiais ou

mesmo de mortalidade por causas violentas tendem a ser menos confiáveis (e menos válidos) que aqueles passíveis de serem obtidos a partir de pesquisas de vitimização, em que se questionam os indivíduos acerca de agravos sofridos – roubos, agressões etc – em determinado período. Naturalmente, mesmo nessas pesquisas, as pessoas podem se sentir constrangidas a revelar situações de violência pessoal sofrida no contexto doméstico, assédio sexual, discriminação por raça/cor etc¹³.

Relevância, validade e confiabilidade são atributos que podem ser melhor avaliados para indicadores analíticos ou primários, o que deveria torná-los ainda mais preferíveis que os indicadores sintéticos na elaboração de diagnósticos socioeconômicos. Como as denominações o sugerem, indicadores analíticos e sintéticos guardam compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador. Taxa de evasão escolar, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego, exemplos de indicadores analíticos, são medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas no campo da educação, da saúde e do mercado de trabalho. Medidas como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ou o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), por outro lado, procuram sintetizar várias dimensões empíricas da realidade social em um só indicador.

No caso do IDH, medidas relacionadas à cobertura escolar nos diferentes níveis de ensino, alfabetização, renda média e esperança de vida são combinadas e sintetizadas para produção de um indicador com escala de variação de 0 (pior situação de Desenvolvimento Humano) a 1 (melhor situação de Desenvolvimento Humano). O IDEB, por sua vez, é construído mediante a multiplicação da taxa de promoção e nota padronizada de desempenho em avaliações de conhecimento em Português e Matemática, situando-se em uma escala de 0 a 10¹⁴.

Há uma idéia subjacente a essa diferenciação entre indicadores analíticos e sintéticos de que esses últimos, ao contemplarem no seu cômputo um conjunto mais amplo de medidas acerca da realidade social de uma localidade, tenderiam a refletir o comportamento “médio” ou situação “típica” da mesma em termos do Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida, Vulnerabilidade Social ou outro conceito operacional que lhes deu origem. Têm havido muitas propostas de indicadores sintéticos no Brasil, com maior ou menor grau de

¹³ Uma discussão mais extensa sobre as propriedades e outros aspectos metodológicos dos Indicadores Sociais pode ser assistida na biblioteca digital multimídia da PUC-Minas, acessando o sítio <www.virtual.pucminas.br/videoconferencia>, buscando no acervo a palestra “Indicadores sociais na formulação e avaliação de Políticas Públicas”.

¹⁴ Para uma discussão metodológica acerca do IDEB vide o texto de Rezende e Jannuzzi (2008). Disponível em: <www.enap.gov.br>.

sofisticação metodológica, elaborados por pesquisadores de universidades, órgãos públicos e centros de pesquisa, motivadas, por um lado, pela necessidade de atender as demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas e, por outro, pelo sucesso do IDH e seu impacto nesses últimos 15 anos na disseminação da cultura de uso de indicadores junto aos círculos políticos.

Contudo, a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social está sujeita a fortes questionamentos (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005). Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” através da combinação de múltiplas medições do mesmo não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação. Além disso há questionamento acerca do grau de “proximidade” entre a medida e o conceito original e da usual subsunção do último pelo primeiro, em que o indicador adquire o status de conceito, como no caso da proporção de famílias com renda abaixo de determinado valor, que passou a designar a população indigente, que passa fome etc. Há questionamentos acerca do grau de arbitrariedade com que se define os pesos com que os indicadores devem ser ponderados no cômputo da medida final. Há ainda críticas com relação às distorções na seleção de públicos-alvo que o uso destes indicadores sintéticos podem levar, sobretudo em casos de programas setoriais.

Por mais consistentes que sejam essas críticas é preciso reconhecer que os indicadores sintéticos acabaram por se legitimar em diversos aspectos (SCANDAR; JANNUZZI; SILVA, 2008). A legitimidade social dessas propostas de indicadores tem se demonstrado pela visibilidade e frequência que os Indicadores Sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e ONGs no monitoramento os programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de Gestores Públicos e Legisladores certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando bem, apontando o que se espera que mostrem – as iniquidades, os bolsões de pobreza etc – garantem-lhes também legitimidade técnica. Também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas se sustenta no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e corte de verbas no setor público nos últimos 20 anos.

Todo indicador é, em si, uma tentativa de síntese da realidade. Analíticos ou sintéticos, os indicadores podem ser instrumentos úteis para o gestor se ele conhecer as potencialidades e limitações da medida e se ele não se deixar levar pela burocratização da atividade de elaboração de diagnósticos propositivos para programas sociais. Cada programa social tem seu público-alvo a atender, com suas características específicas. É preciso, pois, buscar os indicadores sociais mais relevantes, válidos e confiáveis para que o diagnóstico seja o mais consistente e adequado possível. Se isso não garante o sucesso de um programa, potencializa, com certeza, as chances de uma boa implementação.

Considerações finais

Este texto procurou contribuir na sistematização de algumas idéias e técnicas acerca da aplicação dos Indicadores nas atividades de Planejamento no setor público, focando, sobretudo, o planejamento municipal, expostas de forma mais ampla em Jannuzzi (2004).

Há outros livros e textos que estendem essa discussão para outros domínios do Planejamento, como o Planejamento Urbano e Regional, Planejamento Estratégico Municipal ou Planejamento Estratégico Governamental. Neste sentido, vale consultar a rica produção acadêmica e técnica na temática ao longo dos últimos anos, com enfoques mais conceituais, normativos ou analíticos ou com propósitos mais didáticos ou críticos, como os reunidos em Vitte e Keinert (2009); CEPAM (2009); Dagnino (2009); De Toni (2009); em Bueno e Cymbalista (2007); Santagada (2007); Torres (2006); Koga (2005); Pfeifer (2000); em Bronzo et al. (2004); Resende e Castor (2006); Dowbor (2004); em Keinert e Karruz (2002); Nahas (2001), dentre tantos outros.

Tal como os astrolábios, que no século XV permitiram orientar a navegação nos mares desconhecidos e descobrir novos mundos, os indicadores – devidamente escolhidos, computados e analisados – podem ser as bússolas a guiar o Planejamento Público no caminho de um Brasil mais justo e pujante.

Referências

BORGES, A. S. et al. Projeções populacionais no Brasil: subsídios para seu aprimoramento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2006.

BRONZO, C. et al. (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.1-2, 2004.

BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: AnnaBlume, 2007.

CARLEY, M. **Indicadores sociais: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

- CASTRO, J. A. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2009.
- CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma de planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 58, n.2, p.129-150, 2007.
- CEPAM. **Construindo o diagnóstico municipal**. São Paulo, 2009.
- CKAGNAZAROFF, I. B. Gestão social: uma visão introdutória. In: BRONZO, C. et al. (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.2, 2004.
- DAGNINO, R. P. **Planejamento estratégico governamental**. Brasília: CAPES/UAB, 2009.
- DE TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI. In: REPETTO, F. et al. **Reflexões para Ibero-América**: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009.
- DOWBOR, L. Sistema local de informação e cidadania. **Tecnologia Social**, Rio de Janeiro, 2004.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, v.7, n.1, p.73-89, 2005.
- HAKKERT, R. **Fontes de dados demográficos**. Belo Horizonte: ABEP, 1996.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2004.
- _____; PASQUALI, F. A. Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.33, n.2, p.75-94, 1999.
- KEINERT, T. M. M.; KARRUZ, A. P. **Qualidade de vida**: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: AnnaBlumme, 2002.
- KOGA, D. **Medidas de Cidades**. São Paulo: Cortez, 2005.
- MATUS, C. **Política, planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1997. (Tomo I).
- NAÇÕES UNIDAS. **Handbook of social indicators**. New York, 1988.
- NAHAS, M. I. P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da gestão municipal da qualidade de vida urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In: HOGAN, D. J. et al. (Org.). **Migração e ambiente nas aglomerações urbanas**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2001.
- PAGNUSSAT, J. L. Prefácio. In: GIACOMONI, J.; _____. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2006.
- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal**. Brasília: Enap, 2000. (Texto para Discussão).
- RESENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

- RESENDE, L. M.; JANNUZZI, P. M. Monitoramento e avaliação do PDE: IDEB e painel de indicadores. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.59, n.2, p.121-150, 2008.
- SANTAGADA, S. Indicadores sociais: uma primeira abordagem histórica. **Pensamento Plural**, Pelotas, n.1, p.113-142, jul./dez.2007.
- SCANDAR, W. J.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, P. L. N. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.17, n.4, p.1191-1201, 2008.
- TAVARES, M. C. O Planejamento em economias mistas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: SONHOS E REALIDADE, 1988, Brasília. **Anais...** Cendec, 1988.
- TORRES, H. G. Demografia urbana e políticas sociais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.23, n.1, p.27-42, jan./jun.2006.
- VITTE, C. C. S.; KEINERT, T. M. M. **Qualidade de vida, planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

Cidades médias em contexto metropolitano: hierarquias e mobilidades nas formas urbanas

Eduardo Marandola Jr.

Repensando as hierarquias intrametropolitanas

Os estudos urbanos têm se concentrado tradicionalmente em duas frentes: o estudo das metrópoles e suas regiões e o estudo das cidades médias e pequenas. Predominou por muito tempo os primeiros, sendo a metrópole a referência da teoria urbana, considerada o ápice do processo de urbanização. Deste centralismo derivou a hierarquia que começa no espaço rural, passando pelas pequenas cidades, cidades médias e chegando às grandes cidades, as metrópoles. Em vista disso, quando os primeiros estudiosos das cidades médias e pequenas passam a dar atenção sistemática a este nível hierárquico da rede urbana, há um nítido esforço de marcar a sua especificidade. Não por acaso, uma das tradições com maior força no estudo das cidades pequenas e médias é a francesa, no contexto dos estudos regionais (AMORIM FILHO, 1976).

Em vista disso, conceitualmente, as cidades médias têm sido consideradas como o oposto ao fenômeno metropolitano (SPOSITO, 2001). Por definição, tais cidades não estão em contexto metropolitano, até como uma atitude política para marcar sua especificidade e sua posição na hierarquia urbana e na organização do território.

Estas posições hierárquicas, no entanto, eram mais claras há alguns anos atrás. O processo de metropolização brasileiro esteve ligado, num primeiro

momento, à industrialização e às dinâmicas de acumulação do capital da primeira metade de século, formando-se no Brasil nove regiões metropolitanas que comandavam a organização do território. A presença e desenvolvimento de cidades médias foi aspecto fundamental desta organização em um nível hierárquico inferior, atuando como polos regionais e contribuindo para a articulação das escalas de produção e consumo (SANTOS, 1993).

Contudo, o fenômeno metropolitano contemporâneo tem produzido novas formas urbanas que se caracterizam pela tendência à dispersão e ao modelo de metropolização atrelado à alta mobilidade, à fragmentação do território e à segregação espacial explícita (MONCLÚS, 1998). Este transcendeu o espaço da metrópole, espalhando-se pelo território, urbano ou rural (LENCIONI, 2003). Há, neste cenário, a emergência de novas centralidades e alteração nos modos de vida, atrelados aos novos padrões de mobilidade e às opções do onde morar (ASCHER, 1995). No bojo da terceira reestruturação do capital, a partir dos anos 1970, época de flexibilização e de avanço da tecnologia de comunicações e de transporte, estas metrópoles se caracterizam também pelo relativo peso menor da cidade-sede, estabelecendo outra articulação hierárquica no espaço metropolitano, multidirecional. Há necessidade, portanto, de olhar para as regiões metropolitanas de maneira desagregada, ou seja, na escala intra-regional, procurando ressaltar sua heterogeneidade e a complexidade das interações espaciais e de centralidades no seu interior.

As transformações das cidades de porte médio nestes contextos podem indicar a emergência de um nível hierárquico intermediário, tal como das cidades médias, mas que se manifesta a partir de outros elementos, que não apenas o econômico, mas profundamente atrelados ao fato metropolitano. O objetivo deste texto é problematizar o pressuposto da definição das cidades médias, procurando agregar a este elementos de outra ordem, tais como os relacionados ao cotidiano urbano e das mobilidades, expressos nos espaços de vida (os espaços da vida da pessoa, envolvendo os lugares e itinerários de sua experiência metropolitana) (MARANDOLA JR., 2008a). Neste sentido, mais do que dependência econômica ou trocas populacionais, a metrópole se configura e se realiza a partir da experiência e do cotidiano que se torna possível na escala regional. O modo de vida e o desenho dos espaços de vida, principalmente marcados pela alta mobilidade, permitem não apenas compreender a dinâmica e a organização do espaço metropolitano, mas também indicam que há a configuração de possíveis cidades médias nestes contextos, exercendo funções intermediárias na organização do espaço regional.

Os aspectos históricos e culturais são elementos cruciais desta discussão. O processo de metropolização tende a homogeneizar os fluxos. Estabelece-se um conflito entre dois sistemas: o exógeno, metropolitano, que traz consigo

um modo de vida e uma cultura globalizada, baseada no *just in time*, que tende à homogeneizar os espaços em prol de uma lógica externa, do capital; e o endógeno, que diz respeito aos processos de produção do espaço na escala local, que tem raízes culturais (ligadas ou não às elites locais), que procuram manter o controle da organização do espaço municipal, ao mesmo tempo que procura tirar proveito da dinâmica metropolitana (MARANDOLA JR., 2008b).

Neste sentido, é importante pensar em termos do grau de inibição e de autonomia que os municípios envolvidos numa determinada dinâmica metropolitana possuem em relação aos processos exógenos de organização e produção do espaço. A literatura urbana tende a atribuir à sede metropolitana um grau quase onipresente de inibição frente às demais cidades, justificando assim a existência de apenas dois níveis hierárquicos nas regiões metropolitanas: a sede e os demais municípios. No entanto, o que vemos nestes novos processos de metropolização é a crescente descentralização nas metrópoles antigas e a gênese das mais recentes já com uma divisão de funções bastante significativa.

Procuro identificar os elementos indicativos deste cenário a partir da Região Metropolitana de Campinas (RMC), que é exemplar deste novo processo de metropolização no Estado de São Paulo. Mais do que defender uma idéia, o texto procura lançar perguntas sobre o significado de fenômenos recentes que sugerem repensar o papel e significado das cidades de porte médio em contextos metropolitanos.

Para isso, parto de uma contextualização do padrão de urbanização e metropolização na RMC, apontando a natureza das interações espaciais entre os municípios, para evidenciar a emergência de uma cidade de porte médio enquanto cidade média no contexto metropolitano (Americana). Esta análise é complementada com a discussão da fragmentação do espaço metropolitano (Sumaré) e como se desenham, a partir dela, os espaços de vida na dimensão da experiência metropolitana. Tanto a emergência do nível hierárquico intermediário quanto a fragmentação do tecido urbano-metropolitano são elementos cruciais para compreensão da dinâmica metropolitana atual, de um lado, e para a ampliação da noção de cidade média, de outro, produzindo rebatimentos diretos no entendimento da organização do espaço regional, da hierarquia e da forma urbana contemporânea.

RMC: repercussões da metropolização para a mobilidade e a forma urbana

A RMC foi legalmente instituída no ano 2000, mas tem seus processos formadores ligados à interiorização do desenvolvimento e a desconcentração

concentrada da indústria dos anos 1970, concentrando boa parte dos reflexos deste processo no interior do Estado (CANO, 1989). A situação e a posição da região de Campinas foram determinantes para a sua integração neste processo. Localizada no principal corredor viário de ligação da capital com o interior do Estado, articulando uma vasta área a partir da Via Anhanguera (até a divisa do Estado com Minas Gerais, ligando a capital ao Triângulo Mineiro e ao Centro Oeste) e da Via Washington Luis, envolvendo todo leste e o norte do Estado. Além disso, está a uma curta distância da capital (menos de 100 quilômetros), o que permite um dinamismo no fluxo de pessoas e mercadorias entre as duas regiões, facilitando a integração.

Em vista disso, a região foi privilegiada com uma logística de transportes de longa distância e alta capacidade, com grandes rodovias, entroncamento ferroviário e um grande aeroporto, o de Viracopos, o maior em transporte de cargas do país e o foco da reestruturação do sistema aeroviário nacional atualmente.

Com a intensificação destes processos nos anos 1970, Campinas redesenha seu papel de polo regional, incorporando à dinâmica orgânica do município as cidades mais próximas, que crescem tanto quanto a sede, mantendo ao mesmo tempo profunda ligação orgânica e econômica e autonomia em relação às suas dinâmicas urbanas e seus próprios projetos de desenvolvimento (PIRES, 2007).

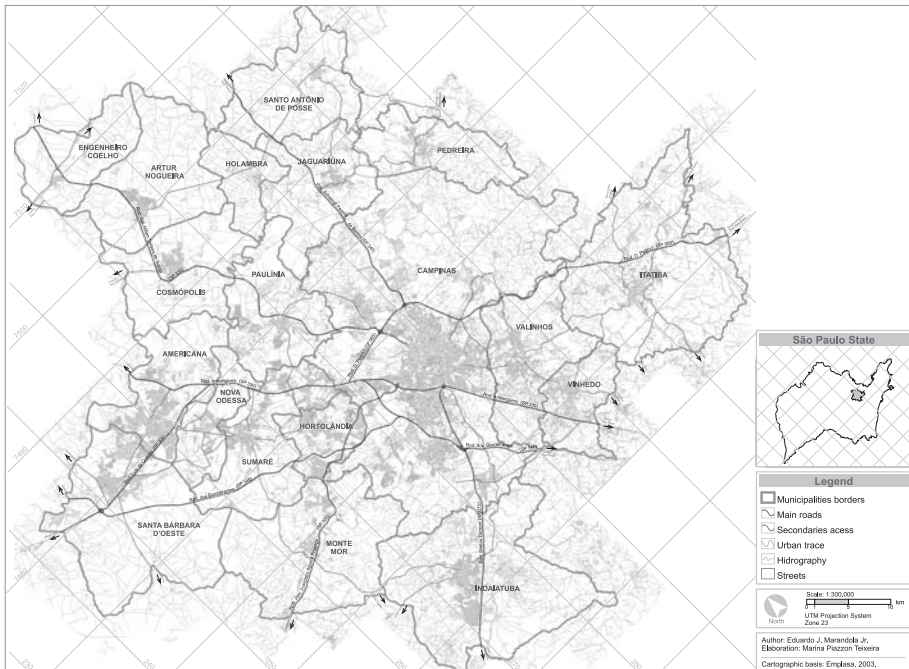
Em vista disso, alguns municípios, principalmente aqueles que já possuíam industrialização ou centros urbanos desenvolvidos antes dos anos 1970, são envolvidos no processo de metropolização de maneira diferente daqueles que tiveram seu maior desenvolvimento pós-1970. Municípios como Valinhos, Americana, Indaiatuba e Itatiba, com história e atividades econômicas importantes antes desta época, mantiveram seus núcleos urbanos mais preservados do espraiamento e da expansão metropolitana. Estas cidades possuem entre 100 e 200 mil habitantes.

Outro grupo de municípios ficou a meio caminho destas transformações, tendo um pequeno parque industrial e de atividades econômicas dinâmicas pré-metropolização, mas que tiveram seu tecido urbano profundamente alterado, sofrendo impactos diretos, como é o caso de Sumaré, Hortolândia (talvez o principal município fruto da expansão metropolitana), Monte Mor e Santa Bárbara do Oeste.

Já outros municípios menores, como Jaguariúna, Pedreira, Vinhedo, Cosmópolis e Paulínia, todos variando entre 30 e 80 mil habitantes, embora com importante crescimento, por diferentes motivos permanecem com uma participação intermediária no processo de metropolização, alguns com maior rigor no uso do solo (Jaguariúna e Vinhedo) e outros com maior distância

do centro metropolitano (Cosmópolis e Pedreira). Destes, certamente Paulínia é o mais integrado à dinâmica metropolitana, não apenas pelo polo petroquímico e pela presença da Refinaria do Planalto da Petrobrás, mas também pela proximidade e pelas relações históricas com Campinas, tendo sido há poucas décadas dela desmembrado. Um quarto grupo são municípios menores e um pouco mais distantes da sede, estando menos articulados à dinâmica metropolitana e mantendo um ritmo cotidiano urbano menos intenso e com taxas de crescimento mais modestas: Engenheiro Coelho, Santo Antonio de Posse e Artur Nogueira. Entre estes, exercendo até certo ponto uma centralidade, está o pequeno município de Holambra, que possui especificidades devido à sua base rural (é município com o contingente de atividades e população rural mais expressivo) e a base da colonização holandesa, que configurou um processo de formação municipal singular e uma atividade econômica específica (Figura 1).

FIGURA 1 - Hidrografia e Malha Viária – Região Metropolitana de Campinas



Fonte: Marandola Jr. (2008a).

Esta integração maior ou menor à dinâmica metropolitana se expressa pela conurbação ao longo da Via Anhanguera, conformando uma mancha urbana que inclui Vinhedo, Valinhos, Campinas, Hortolândia, Sumaré, Paulínia, Nova Odessa, Americana e Santa Bárbara do Oeste, totalizando nove municípios. Outros municípios também apresentam forte conurbação ou próximos da consolidação, como Jaguariúna e Pedreira (Rodovia Adhemar de Barros) e Indaiatuba (Rodovia Santos Dumont). Os demais municípios, apesar de não apresentarem conurbação física, estão muito próximos e muito ligados (PIRES; SANTOS, 2002).

Além de uma evidente conurbação, a forma espalhada e dispersa do tecido urbano-metropolitano da RMC produz uma forma fragmentada, central para compreendermos sua dinâmica, especialmente no que tange a mobilidade e os espaços de vida. Por outro lado, a articulação por meio dos grandes corredores viários acentua a importância da situação e da posição da RMC para a especificidade de seu processo de metropolização.

Mobilidades e vida metropolitana

A mobilidade e a integração orgânica entre os municípios sempre foi considerada um dos elementos-chave na identificação de regiões metropolitanas. E aqui não se trata da difícil discussão entre o conceitual e o político-institucional. Refiro-me ao fenômeno metropolitano à parte das dinâmicas que têm contribuído na configuração e desenho de áreas metropolitanas, realizadas pelos Estados, desde 1988. O que importa, neste momento, é a discussão do fenômeno em si, e seus rebatimentos nos modos de vida e no próprio cotidiano. Parto da constatação de que a experiência da metrópole é diferente da experiência da pequena cidade ou mesmo da média. Estas não são uma gradação que indica o aumento do tamanho. Antes, a escala aqui implica uma mudança no estatuto essencial do fato urbano.

Metrópole, portanto, são os espaços integrados mais dinâmicos ligados ao centro polarizador, especialmente no município-sede, mas não ele todo. Quando falamos da região metropolitana, englobamos o conjunto de municípios delimitados pela legislação e suas áreas dispersas, urbanas ou rurais. No caso da RMC, esta delimitação está muito próxima do que poderíamos conceitualmente delimitar, já que mesmo alguns municípios a princípio menos integrados à dinâmica metropolitana, após a institucionalização da região, passam a estreitar e a intensificar suas relações com os demais municípios. Esta, embora sem presença no pacto federativo e poucos meios para a gestão do território, tem se mostrado muito importante na dinamização do espaço regional e de condução de uma expansão urbana espalhada que

especula e produz o espaço urbano no âmbito regional (PIRES, 2007; PIRES; MARANDOLA JR., 2007).

Um dos indicadores mais consistentes da produção do espaço e da integração na escala regional é a mobilidade. Potencializada pelo avanço nos meios de transporte e de comunicação, ela tem permitido o espraiamento e a dispersão das áreas urbanas, que se localizam cada vez menos pela proximidade física, utilizando como critério locacional a acessibilidade e outros elementos que concorrem hoje na seleção de áreas prioritárias para a incorporação imobiliária. Ela se tornou fenômeno fundante da trama socioespacial da metrópole contemporânea, revelando dinâmicas globais, regionais e locais num mesmo plano. Está na base da estrutura causal da atual forma metropolitana (espraiada, dispersa), mas é também consequência desta forma. Por este ângulo, permitiu a dissociação residência-trabalho, um dos elementos fundamentais da alteração dos padrões de mobilidade diária que ocorria entre estes dois polos (ASCHER, 1995). Este fato, somado à crescente participação da mulher no mercado de trabalho, à flexibilização do mundo do trabalho e ao aumento da escolaridade e da necessidade de educação (cursos diversos), têm contribuído para a complexificação das viagens realizadas por um núcleo familiar ou por um indivíduo diariamente. A emergência de uma metáfora rizomática para compreender a metrópole e a sociedade contemporânea é uma das manifestações deste pensamento em rede, expresso na morfologia urbana e no padrão de mobilidade das pessoas (CASTELLS, 1999; CADAVAL; GOMIDE, 2002).

Em vista disso, o tamanho, a duração e a complexidade (bifurcações e baldeações) dos trajetos diários que as pessoas têm de fazer está em crescente aumento nas regiões metropolitanas. Muito tempo se passa no carro ou no transporte coletivo, seja porque a distância é longa mesmo, seja por causa do trânsito que já não tem condições de trafegabilidade. Os custos aumentam na mesma proporção da necessidade ou das melhorias de infra-estrutura. Além disso, com as dificuldades de gestão dos transportes públicos ao congregar as esferas municipal e estadual (representando a gestão metropolitana), o trânsito, a infra-estrutura viária e os sistemas de transportes públicos apresentam um dos mais importantes “gargalos” a se resolver numa região integrada, mas também uma das tarefas mais complexas para o planejamento e a gestão compartilhada (JUNQUEIRA FILHO, 2002; BRASIL, 2004).

A hiper mobilidade tornou-se um fenômeno importante na sociedade contemporânea, influenciando diretamente na reprodução social do cotidiano e nos estilos de vida (JARVIS; PRATT; CHENG-CHONG WU, 2001). Aumenta assim a preocupação com a crescente desvinculação entre a pessoa e sua

comunidade, seu lugar. Não que os laços elementares inerentes à relação homem-meio percam sua importância (TUAN, 1980; BACHELARD, 1993). Ao contrário, eles nunca foram tão fundamentais. No entanto, estes, enquanto fenômenos locais, tem uma abrangência limitada, perdendo gradativamente sua efetividade enquanto proteção à medida que aumenta a distância e o tempo do deslocamento (MARANDOLA JR., 2008a). Assim, no contexto da mobilidade metropolitana atual, as pessoas passam a percorrer trajetos regionais, o que diminui a efetividade de mecanismos de proteção existencial, como a casa, a comunidade, a família e o lugar (MARANDOLA JR., 2008c; GIDDENS, 2002).

Por outro lado, nos trajetos entre os lugares, cresce o efeito “túnel” nas viagens diárias (ASCHER, 1995). As pessoas trafegam por grandes distâncias sem estabelecer nenhum contato com o longo espaço metropolitano que fica entre os dois pontos. Às vezes, nem mesmo o contato visual, pois cansados por acordar cedo ou por ter trabalhado o dia todo, viajam cochilando cabisbaixos até o ponto de parada. Todo este espaço indiscriminado que não faz parte da experiência das pessoas é potencialmente perigoso, pois ali o homem não goza dos mecanismos de proteção ligados ao lugar e à comunidade. Ali o homem está “solto no mundo” (contraposição ao enraizamento do lugar e da comunidade), e potencialmente mais exposto a riscos (MARANDOLA JR., 2008a; 2008c).

Em vista disso, é importante conhecer os padrões de mobilidade, para além das informações origem-destino ou dos motivos de viagens. Estes são fundamentais para tecer quadros gerais dos padrões de mobilidade e de interações espaciais. No entanto, é necessário olhar mais de perto, aproximando a escala de análise para poder detectar nuances e detalhes que caracterizam as mobilidades existentes numa região metropolitana.

Os dados secundários disponíveis não são eloquentes em permitir acompanhar esta complexa dinâmica contemporânea, mas permitem perceber um nível intermediário na hierarquia urbana, especialmente em termos de serviços e mercado de trabalho, indicadores econômicos dessa posição.

Na RMC, a mobilidade interna dos municípios de porte médio é muito significativa, apontando para a sua densidade urbana, de um lado, e para a atratividade que exercem sobre municípios vizinhos menores, de outro. O caso de Americana é particularmente interessante por polarizar uma microrregião dentro da RMC (a Noroeste), envolvendo outros três municípios: Santa Bárbara D'Oeste, Nova Odessa e Sumaré (Figura 2). Esta microrregião é a área mais adensada e conurbada da RMC, apresentando intensa integração cotidiana e trocas populacionais internas que superam suas relações com a sede ou mesmo com o resto da região.

A matriz de destino da Pesquisa Origem-Destino 2003, realizada pela Emplasa, indica não só o papel de Americana como segundo principal destino na RMC (atrás apenas da sede) como o peso das trocas intra-regionais da microrregião noroeste (Tabela 1). A integração entre estes municípios é nítida na matriz. Sumaré fica numa posição ambivalente, com trocas consideráveis com Campinas e um número menor, mas expressivo, com Americana.

Observamos indícios de uma dependência relativa do centro metropolitano em termos de destinos de viagens e da mobilidade cotidiana. E isso tende a ser mais expressivo nos deslocamentos por motivos diferentes daqueles captados pelos dados da pendularidade no censo (trabalho e estudo) ou nos deslocamentos intra-microrregião. Conforme vemos nos dados da Pesquisa O-D (Tabela 2), a porcentagem de viagens realizadas entre Americana e Campinas não passa de 1,10% para outros motivos, enquanto representa apenas 0,95% e 0,56% para trabalho e estudo, respectivamente. Por outro lado, os deslocamentos realizados de Americana para as demais cidades da microrregião representam 31,29% do total quando o motivo é trabalho, 6,74% para estudo e 13,23% para outros motivos.

FIGURA 2 - Microrregião Noroeste e Sede Metropolitana – Região Metropolitana de Campinas



Fonte: Marandola Jr. (2008a).

TABELA 1 - Matriz Origem-Destino – Microrregião Noroeste, Sede Metropolitana e Entorno – Região Metropolitana de Campinas (2003)

	AMR	CAM	HOR	MOM	NOD	SOB	SUM	Total
Americana AMR		529	3	0	2.231	6.985	2.378	12.126
Campinas CAM	529		17.163	2.677	337	0	14.167	34.873
Hortolândia HOR	3	17.163		1.037	0	17	1.329	19.549
Monte Mor MOM	0	2.677	1.034		0	0	0	3.711
Nova Odessa NOD	2.231	337	0	0		0	799	3.367
Santa Bárbara D'Oeste SOB	6.985	0	17	0	0		0	7.002
Sumaré SUM	2.378	14.167	1.329	0	799	0		18.673
Total	12.126	34.873	19.546	3.714	3.367	7.002	18.673	99.301

Fonte: EMPLASA (2003).

Parte considerável destes deslocamentos ocorre entre Santa Bárbara D'Oeste e Americana, cidades mais intimamente ligadas, mas não somente. A microrregião em conjunto troca de forma intensa fluxos cotidianos, pendulares e também de migração, o que ajuda também a manter os laços entre as cidades, já que elas funcionam como um conjunto único de localizações nas decisões de morar e de trabalho. A contínua troca entre migrantes nestas cidades expressa esta relação urbana orgânica, gerando interações espaciais entre as cidades, já que as pessoas vão desenhando seu espaço de vida entre os municípios, mantendo lugares da cidade anterior em seu cotidiano.

TABELA 2 - Viagens Diárias – Região Metropolitana de Campinas – 2003

Cidades	Destino						Total
	Interno		Campinas		Outros		
	Número	%	Número	%	Número	%	
Campinas	595.859	87,15	-	-	87.835	12,85	683.694
Americana	119.960	77,75	1.471	0,95	32.855	21,29	154.286
Nova Odessa	21.654	68,23	701	2,21	9.382	29,56	31.737
Santa Bárbara D'Oeste	72.120	71,07	789	0,78	28.572	28,16	101.481
Sumaré	76.443	65,09	28	23,60	13	11,31	76.484
Total Microrregião	290.177		2.989		70.822		363.988

Fonte: EMPLASA (2003).

Por exemplo, quando olhamos os dados do local de residência por data fixa do Censo 2000, referente a 1º de Julho de 1995, dos não naturais de Americana que residiam dentro da RMC (30% do total), 82% residiam em outros municípios da microrregião (destes, 78% residiam em Santa Bárbara D'Oeste), 14% na sede e apenas 4% em outros municípios.

Os dados para Nova Odessa mostram o mesmo processo, com 42% do total de migrantes vindos da RMC, assim distribuídos: 87% da microrregião (sendo 45% oriundos de Americana), 7% de outras cidades e apenas 6%

da sede metropolitana. No caso de Santa Bárbara D'Oeste, intimamente ligada a Americana, dos 26% total de migrantes que vieram da RMC, 91% são oriundos de Americana, mantendo a mesma porcentagem na distribuição intrametropolitana, com apenas 5% vindos de outras cidades e 4% da sede.

Sumaré apresenta uma relação diferenciada, que está associada à fragmentação do seu tecido urbano, expressando sua dupla dependência entre a sede e a cidade média polarizadora da microrregião. Dos 33% de migrantes que moravam em outro município da RMC em 1º de Julho de 1995, 64% são provenientes da sede metropolitana, enquanto 19% vieram de outras cidades (especialmente Hortolândia, desmembrada de Sumaré em 1991) e 17% da microrregião. Destes, 45% são oriundos de Americana, 39% de Santa Bárbara D'Oeste e 13% de Nova Odessa.

Estas relações são o resultado e ao mesmo tempo ajudam a consolidar um nível hierárquico intermediário de organização da RMC que prescindiu da relação direta com a sede. Embora isso não seja tão importante em termos da estruturação do mercado de empregos formais (os dados de pendularidade são expressivos), no âmbito dos deslocamentos cotidianos, eles são cada vez mais importantes. A Figura 3 mostra linhas de fluxos de atração de deslocamentos, onde é nítida a força de dois centros atratores: um mais forte e nítido, a Sede; e um secundário, de nível hierárquico intermediário, Americana.

Os espaços de vida se desenham diariamente entre estas centralidades, utilizando-se para isso tanto das estruturas (acessibilidade, transporte, vias) quanto das construções sociais e necessidades cotidianas. No entanto, como lembra Urry (2007), a mobilidade é um fenômeno social complexo que envolve ao mesmo tempo a estrutura, a produção social e o corpo, sendo impossível desvincular as escolhas de diferentes ordens das possibilidades de satisfação e dos próprios mecanismos sociais de inibição, controle e até segregação espacial.

No entanto, a própria forma urbana e de integração regional tem favorecido a profusão de possibilidades (ORFEUIL, 2008). Os supermercados de estilos de vida dos quais fala Ascher (1995) implicam aumentar as possibilidades de consumo do espaço e de construções identitárias. Garantir a mobilidade, de forma cada vez mais fragmentada e rizomática é uma forma essencial desta dissolução das identidades espacialmente centradas, promovendo uma liquidez desconcertante que favorece a redução das relações sociais e dos lugares à dimensão do consumo (BAUMAN, 2008).

Assim, de um lado, apreender a complexidade dos espaços de vida e das mobilidades contemporâneas nos permite acompanhar este processo e buscar compreender suas implicações para a estruturação das aglomerações urbanas e para as hierarquias regionais, ao mesmo tempo em que nos

permite pensar seu papel ambivalente como fonte de riscos e de proteção (MARANDOLA JR., 2008a), um dos vários paradoxos da mobilidade contemporânea (KAUFMANN, 2008).

FIGURA 3 - Produção e Atração das Viagens Motorizadas – Origem-Destino 2003 – Região Metropolitana de Campinas



Fonte: PITU (2006).

Fragmentação do tecido urbano-metropolitano e espaços de vida: hierarquia urbana e mobilidade cotidiana

Entender a dupla inserção de Sumaré nas dinâmicas destas duas centralidades nos ajuda a compreender o papel de Americana e as novas mobilidades e formas urbano-metropolitanas contemporâneas. Isso se dá por

um olhar mais atento à forma urbana com uma perspectiva desagregada dos dados e da própria urbanização e metropolização da região.

Localizada a pouco menos de 30Km do centro de Campinas e a aproximadamente 11Km do centro de Americana, a sede do município de Sumaré situa-se às margens do ribeirão Quilombo, o qual corre em paralelo à ferrovia (atualmente administrada pela America Latina Logística) e a cinco quilômetros da Via Anhanguera (a qual passa no sentido Sudeste-Nordeste, no espigão). Nesta mesma posição estão a montante as sedes da cidade de Nova Odessa e de Americana.

Emancipado de Campinas nos anos 1950, o município foi um dos que sofreu as consequências da metropolização de forma mais direta. De pouco mais de 23.000 habitantes contatos no Censo Demográfico de 1970, quando o processo começa com mais intensidade, o município tem hoje, de acordo com as projeções, pouco mais de 240.000 habitantes. No entanto, deve-se levar em consideração também o município de Hortolândia, emancipado de Sumaré em 1991, o qual tem hoje, também segundo as projeções, pouco mais de 200.000 habitantes.

Esse grande crescimento é diretamente ligado aos processos de metropolização da região, envolvendo principalmente fluxos de migrantes que chegavam a Campinas e acabavam se estabelecendo na cidade, cujo frágil controle do uso do solo e preço da terra facilitava a aquisição e aluguel de moradia (BAENINGER, 2001; 2002).

O comando do processo de expansão urbana de Sumaré nunca esteve na municipalidade, havendo um embate entre o crescimento endógeno, urbano, e o exógeno, metropolitano (PIRES; MARANDOLA JR., 2007). Este ocorreu muito mais como escape da pressão habitacional da sede além de acompanhar o crescente parque industrial que se instalou ao longo dos quase 15 quilômetros da rodovia Anhanguera que corta o município (principal eixo de desconcentração industrial da Região Metropolitana de São Paulo).

O tecido urbano produzido neste processo é extremamente fragmentado, com descontinuidades, dificuldades de acessibilidade e evidentes insuficiências intra-estruturais. Esta fragmentação se reflete na oferta de serviços e na dificuldade do poder público de se fazer presente nas vastas e distantes áreas do município, espalhadas ao longo da rodovia e com relações de trabalho, estudo e serviços muito ligadas à sede da metrópole.

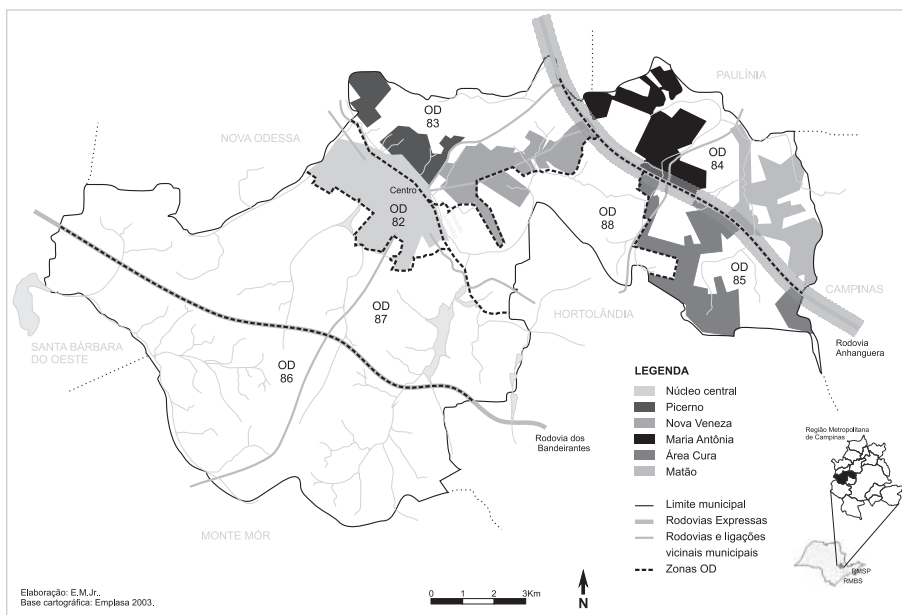
Esta é uma das consequências mais desastrosas para a estruturação urbana do município. Ela se revela nos padrões de mobilidade ao mesmo tempo em que o tecido urbano-metropolitano fragmentado se divide entre duas polaridades que influenciam de forma direta e indireta a forma urbana.

A Figura 4 mostra o município de Sumaré com as manchas de urbanização por bairros. Observamos o núcleo central mais denso, com as áreas de Nova

Veneza, originalmente à margem da Via Anhanguera, estendendo-se em direção ao centro, acabando praticamente com o vazio que as separava. Mas é ao longo da Via Anhanguera que a fragmentação fica mais evidente, com as regiões do Matão, da Área Cura e do Maria Antônia apresentando vastas áreas ocupadas irregularmente, com grandes vazios. Estes são áreas rurais, industriais e também áreas de especulação imobiliária.

Toda a área do entorno da Via Anhanguera é por ela polarizada, sendo ela a referência e a “saída”. Não é possível ir de uma região a outra sem passar pela rodovia, o que a constitui como o eixo estruturador da malha e do tecido urbano tanto quanto dos espaços de vida e da identidade simbólica da região. A Via Anhanguera é, sobretudo, o caminho para Campinas e para São Paulo. Mesmo percorrendo a área do município, a “entrada” de Sumaré se dá após mais de 10Km de rodovia, não de trânsito urbano. É como se para entrar ou sair em Sumaré fosse necessário cruzar o ribeirão Quilombo.

FIGURA 4 - Fragmentação do Tecido Urbano por Regiões da Cidade e por Zonas de Origem-Destino - Sumaré



Fonte: Marandola Jr. (2008b).

Estes fragmentos apresentam acessibilidades e ligações cotidianas e pendulares diferenciadas em relação ao polo da microrregião e à sede metropolitana. A partir dos dados da Pesquisa O-D, de 2003, é possível qualificar estas diferentes relações.

A Figura 4 mostra também as divisões das sete zonas O-D, que correspondem até certo ponto os fragmentos que estão na mesma posição em relação à acessibilidade. A exceção é a consideração de todo o lado Leste da Via Anhanguera como uma única zona, a 84, sendo que há pelo menos uma nítida separação entre a área do Maria Antonia e do Matão. Mas isso não impede a leitura, já que elas estão implicadas nos mesmos processos.

A Tabela 3 mostra as respectivas populações totais e suas taxas de crescimento. Nota-se os índices maiores das zonas do entorno da Anhanguera (83, 84 e 85), as quais, somadas, têm quase cinco vezes a população da sede em 2003. Esta área ainda é de expansão urbana, tendendo à diminuição da fragmentação por meio da conurbação, embora a extensão e a distância entre estes fragmentos sejam ainda consideráveis.

TABELA 3 - População e Taxa de Crescimento por Zona O-D – Sumaré (1991, 2000 e 2003)

Zonas O-D	População			Tx. Cresc. a.a.
	1991	2000	2003*	1991-2000
Núcleo Central (82)	26.879	37.475	36.405	2,80
Nova Veneza (83)	37.669	52.622	56.421	3,78
Matão e Maria Antonia (84)	38.864	59.685	64.974	4,88
Área Cura (85)	34.378	46.239	49.252	3,35
Área Rural (86)	658	1.217	1.359	7,06
Área de Mananciais (87)	373	793	900	8,75
Área de Expansão Urbana (88)	348	1.134	1.334	14,04
Total	139.169	199.165	210.645	3,92

Fontes: Fundação IGBE (1991; 2000); EMLASA (2003).

Notas: * Dado calculado a partir da expansão da amostra. Tabulações especiais Nepo/Nesur/Unicamp.

Os dados da O-D são eloquentes em apontar a relação mais estreita entre o núcleo central com Americana e as cidades desta microrregião, enquanto a área da Via Anhanguera tem trocas muito significativas com a sede metropolitana.

A Tabela 4 sistematiza o número de viagens realizadas das zonas O-D de Sumaré para a sua região do entorno (incluindo além da microrregião noroeste, Hortolândia e Monte Mor), para a sede metropolitana e para os demais municípios. Dos deslocamentos com origem no Núcleo Central, apenas 29,96% têm como destino a sede metropolitana, contrastando com os 44,64% de Nova Veneza ou ainda os 78,16% e 71,62% do Matão e Maria Antonia e da Área Cura, respectivamente. Nas Zonas do entorno da Via Anhanguera, apenas 11,85% (Matão e Maria Antonia) e 23,92% (Área cura) do total de viagens são para a microrregião, sendo 9,99% para as demais regiões, com destaque para Paulínia, cidade vizinha muito próxima desta área da cidade.

TABELA 4 - Número de Viagens com Origem nas Zonas O-D de Sumaré e Destino em Campinas e nos Municípios da RMC, por Microrregião (2003)

Zonas O-D	Municípios de Destino						Total
	Sede Metropolitana		Microrregião		Demais municípios		
	Número	%	Número	%	Número	%	
Núcleo Central (82)	3.235	29,96	6.889	63,81	672	6,23	100,0
Nova Veneza (83)	5.457	44,64	6.262	51,23	505	4,13	100,0
Matão e Maria Antonia (84)	15.083	78,16	2.287	11,85	1.927	9,99	100,0
Área Cura (85)	13.323	71,62	4.450	23,92	830	4,46	100,0
Área Rural (86)	0	0,00	102	100,00	0	0,00	100,0
Área de Mananciais (87)	30	100,00	0	0,00	0	0,00	100,0
Área de Expansão Urbana (88)	145	32,58	300	67,42	0	0,00	100,0
Total	37.273		20.290		3.934		100,0

Fontes: Fundação IGBE (1991; 2000); EMPLASA (2003).

Notas: * Dado calculado a partir da expansão da amostra. Tabulações Especiais Nepo/Nesur/Unicamp.

Estes dados expressam a configuração de espaços de vida e padrões de mobilidade diferenciados no tecido urbano, marcando uma nítida fragmentação. Assim, integrados mais às dinâmicas da sede metropolitana, com centros comerciais que recentemente têm passado do básico (o bairro Matão é aquele que tem uma densidade de serviços maior, embora limitada), a mobilidade faz parte do vai-e-vem cotidiano pela Via Anhanguera em direção a Campinas (ROSAS; HOGAN, 2009). Até a identificação com o centro da cidade é frágil, sendo comum a afirmação de que se está em Campinas, e não em Sumaré.

As interações espaciais se mesclam repercutindo na formação do tecido urbano. A região central de Sumaré está ligada mais à dinâmica microrregional devido à acessibilidade e à capacidade de Americana de suprir as diferentes demandas urbanas e de serviços da microrregião, colocando-se na posição de mediadora das relações com a sede metropolitana.

Esta tendência tem se confirmado em pesquisas realizadas no Núcleo de Estudos de População, tanto qualitativas quanto de levantamento domiciliar. No primeiro caso, entrevistas e a confecção dos das rotinas espaço-temporais têm revelado a diversidade de espaços de vida e de possibilidades de deslocamentos e viagens (MARANDOLA JR., 2008a; DE PAULA, 2010). Por outro lado, um grande levantamento domiciliar realizado na RMC também tem permitido avançar na compreensão da complexidade de motivos e características desta mobilidade, a qual apresenta uma permeabilidade e diversidade crescente no tecido metropolitano (MARANDOLA JR.; HOGAN, 2008; MARANDOLA JR.; SILVA; GUEDES, 2010).

Em todos estes casos, o papel do nível hierárquico intermediário é fundamental. A difusão de comércio e serviços, a crescente inserção de

classes baixas na sociedade de consumo e sua generalização têm contribuído para aumentar a oferta e a diversidade de localizações dos serviços. Tanto em quantidade quanto em qualidade, há uma nova forma de preferências espaciais tanto de moradia quanto de destinos que encontram na mobilidade sua forma de concretização (PIRES, 2007).

Em busca da heterogeneidade: mobilidade e forma metropolitana

As novas formas metropolitanas tendem à complexificação dos níveis hierárquicos, principalmente por meio de processos como a dispersão, desconcentração e metropolização do espaço, que passam a atingir a região de maneira mais generalizada, para além do espaço urbano ou da metrópole.

As cidades de porte médio em áreas metropolitanas, como é o caso da RMC e de outras do Estado de São Paulo, têm reforçado seu papel intermediário na hierarquia metropolitana, principalmente na estruturação do modo de vida das pessoas e na própria organização do tecido urbano-metropolitano.

Me concentrei no papel de Americana, mas há outros processos na própria RMC que merecem atenção, como Indaiatuba, Itatiba e Jaguariúna. Embora não tão consolidados, eles expressam interesses locais regionalizados na manutenção da identidade e de tradições na forma de produção e organização do espaço. Ao mediar o processo de metropolização estas cidades assumem um papel intermediário na hierarquia urbana na região metropolitana.

É necessário refletir sobre o grau de inibição e de autonomia das cidades de porte médio nestes contextos. O espaço metropolitano é o *locus* privilegiado onde a oposição do processo homogeneizador do sistema globalizado enfrenta os processos locais e/ou regionais de produção do espaço. Isso se manifesta na mobilidade, pois os deslocamentos se direcionam para as cidades polarizadoras, independente do motivo da viagem, e quando não há este grande fluxo para a sede, por exemplo, é expressão de valores em vigor que não necessariamente correspondem àqueles projetados pelo sistema metropolitano-globalizado. Ou, este sistema já se dispersou (REIS, 2006).

De qualquer forma, a escolha por utilizar os lugares tradicionais da sua cidade ou aqueles de grandes redes oriundas de outros lugares, nacionais ou não, é uma das formas de perceber a maior ou menor mediação e o grau de inibição da sede diante das demais cidades. Se anos atrás identificar a instalação de certas franquias internacionais era sinal de inserção de uma cidade nos circuitos superiores do consumo, talvez hoje, em especial numa região densamente urbanizada como a RMC, seja o caso de considerar qual o equilíbrio/desequilíbrio de forças entre estas redes com redes locais.

A importância de olhar para a formação destas outras centralidades nos contextos metropolitanos está justamente em poder ir além da formação

estrutural da bacia de empregos que, com a complexidade contemporânea e a era da dispersão e da fragmentação (ASCHER, 2009), precisam ser reconsideradas em busca de sua heterogeneidade estruturadora.

A alta mobilidade neste contexto de dispersão e fragmentação enfraquece o sentido político do envolvimento com o lugar, com a cidade. O estigma de viver em uma cidade dormitório, ou em uma região afastada, está justamente na negação da cidade, da condição de cidadão (OJIMA et al., 2008). Áreas como as do entorno da Via Anhanguera são regiões que merecem atenção especial, pois são espaço de passagem, negadas de ambos os lados; divididas. Em uma cidade dividida, a força política e a sociabilidade sofrem, e a gestão urbana fica ainda mais complicada.

Por outro lado, no âmbito da experiência, as pessoas possuem espaços de vida esgarçados, tendo assim menos tempo para envolvimento com o lugar, mesmo estando em cidades de porte médio ou pequenas. Olhar para esta dimensão é essencial para acompanhar as transformações nas estruturas e nas interações espaciais regionais.

A integração intra-regional e inter-regional no Estado de São Paulo é cada vez mais significativa e intensa: os níveis hierárquicos precisam ser colocados em diferentes escalas para pensarmos o papel das cidades em seus respectivos contextos regionais, metropolitanos ou não. As cidades médias têm diversificado suas funções, tornando-se cada vez mais centrais em toda a estruturação da rede urbana do Estado, inclusive dentro das regiões metropolitanas. Como os exemplos aqui arrolados, a heterogeneidade intrametropolitana vai muito além da relação do entorno com a sede. O modelo de interações espaciais e de rede urbana tem que ser repensado, pois parece que a organização regional está mais próxima de uma rede de múltiplos circuitos do que de uma rede solar ou de uma christalleriana.

No contexto da metropolização do espaço, o papel das cidades de porte médio nas áreas metropolitanas tende a se acentuar, ajudando a organizar a dispersão, concentrando fluxos, serviços, bens e demandas que atendem diferentes classes sociais e níveis de renda. Está ocorrendo uma redefinição das hierarquias e da forma urbano-metropolitanas, que talvez culmine com o estabelecimento de cidades médias dentro das áreas de conurbação metropolitana. Estas precisam ser investigadas e pensadas em várias dimensões, além da econômica, pois os motivos de viagens e as lugares atrativos estão se definindo de formas cada vez mais completas e não necessariamente relacionadas linearmente com os sistemas produtivos.

Americana, por seu papel polarizador, e Sumaré, por materializar esta dupla polarização, são exemplares deste processo, abrindo questões que merecem ser aprofundadas para avançarmos na compreensão das consequências deste

processo para a estruturação do espaço regional e urbano metropolitano e suas repercussões na mobilidade cotidiana.

Referências

AMORIM FILHO, O. B. Um esquema metodológico par ao estudo das cidades médias. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 2., 1976, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: IGC/UFMG, 1976.

ASCHER, François. **L'âge des métropoles**. Paris: l'Aube, 2009.

_____. **Métapolis**: ou l'avenir des villes. Paris: Odile Jacob, 1995.

BACHELARD, G. **A poética do espaço**. Trad. Antonio de P. Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BAENINGER, R. A população em movimento. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, Á. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Org.). **Livro verde**: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas. Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

_____. Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista. In: HOGAN, D. J. et al. (Org.). **Migração e ambiente nas aglomerações urbanas**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2001.

BAUMAN, Z. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos do Ministério das Cidades**, Brasília, 8v., nov.2004.

CADAVAL, M. E. G.; GOMIDE, A. Mobilidade urbana em regiões metropolitanas. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, Á. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Org.). **Livro verde**: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas. Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

CANO, W. (Coord.). **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo -1920/1980**. São Paulo: Fundação SEADE, 1989.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Trad. Roneide V. Majer. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

DE PAULA, L. T. Espaços de vida, mobilidade e vulnerabilidade no Jardim Amanda, Hortolândia (SP). In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 16., 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: AGB, 2010.

EMPLASA. **Pesquisa origem/destino da Região Metropolitana de Campinas. São Paulo, 2003**.

FUNDAÇÃO IGBE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro, 1991.

GIDDENS, A. **Modernidade e identidade**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

JARVIS, H.; PRATT, A. C.; CHENG-CHONG WU, P. **The secret life of cities: the social reproduction of everyday life**. Harlow: Prentice Hall, 2001.

JUNQUEIRA FILHO, L. M. Transporte, trânsito, tráfego e logística urbana. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, Á. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Org.). **Livro verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

KAUFMANN, V. **Les paradoxes de la mobilité** : bouger, s'enraciner. Paris, 2008.

LENCIONI, S. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

MARANDOLA JR., E.; SILVA, R. B.; GUEDES, G. R. Perfis de mobilidade na Região Metropolitana da Baixada Santista, São Paulo, Brasil. In: CONGRESSO DA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 4., 2010, Habana. **Anais...** Rio de Janeiro: ALAP, 2010.

_____; HOGAN, D. J. Ciclo vital e mobilidade na estruturação dos espaços de vida nas regiões metropolitanas de Campinas e da Baixada Santista, Brasil. In: CONGRESSO DA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE POBLACIÓN, 3., 2008, Córdoba. **Anais...** Córdoba: ALAP, 2008.

_____. **Habitar em risco: mobilidade e vulnerabilidade na experiência metropolitana**. Campinas, 2008a. 278f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas.

_____. Entre muros e rodovias: os riscos do espaço e do lugar. **Antropolítica**, n.23, p.195-217, 2008b.

_____. Insegurança existencial e vulnerabilidade no habitar urbano. **Caderno de Geografia**, v.18, p.39-58, 2008c.

MONCLÚS, F. J. (Ed.). **La Ciudad Dispersa: suburbanización y nuevas periferias**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, 1998.

OJIMA, R. et al. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre cidades-dormitório no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 32., 2008, Caxambu. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2008.

ORFEUIL, J. P. **Mobilités urbaines: l'âge des possibles**. Paris: Vilo, 2008.

PIRES, M. C. S. **Morar na metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas**. Campinas, 2007. 178f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas.

_____; MARANDOLA JR., E. Onde morar?: qualidade de vida e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 12., 2007, Salvador. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

_____; SANTOS, S. M. M. Evolução da mancha urbana. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, Á. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (Org.). **Livro verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

PITU - PLANO INTEGRADO DE TRANSPORTES URBANOS. São Paulo: Secretaria dos Transportes Metropolitanos, 2006. Disponível em: <<http://www.stm.sp.gov.br/>>.

REIS, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

ROSAS, G. M. A.; HOGAN, D. J. Ritmo e mobilidade cotidianos na experiência da Metrópole. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideo. **Anais...** 2009.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: _____ (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: GAsPERR, 2001.

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. Trad. Livia de Oliveira. São Paulo: Difel, 1980.

URRY, J. **Mobilities**. London: Polity, 2007.

Crescimento das cidades: metrópole e interior do Brasil¹

Rosana Baeninger

Estas análises apresentam as tendências recentes de redistribuição da população brasileira considerando o processo de urbanização e seus impactos na configuração da rede de cidades. Até os anos 70, o processo de urbanização esteve baseado na vertente da concentração: concentração da dinâmica econômica, concentração da população nas grandes metrópoles, concentração das migrações. O ponto de inflexão deste processo histórico é a década de 80, quando novas formas de reorganização da população e da dinâmica econômica se rebatem na configuração urbana do país. O processo de desconcentração industrial, iniciado nos anos 70 a partir da Região Metropolitana de São Paulo, contribuiu para a mudança no padrão de urbanização brasileiro justamente com o menor crescimento das áreas metropolitanas e com enormes transformações no processo de redistribuição espacial da população.

Os anos 80, 90 e os primeiros anos dos 2000 consolidam esta tendência, deixando as regiões metropolitanas, em especial suas sedes, perderem posições no ranking das maiores taxas de crescimento do país. O ritmo de

¹ Estas análises compõem os estudos do Projeto Temático “Observatório das Migrações em São Paulo”, em desenvolvimento no NEPO/UNICAMP, com apoio da FAPESP e CNPq.

crescimento da população urbana apresentou expressivos decréscimos a partir dos anos 80, indicando a importância da espacialização e da utilização da dimensão territorial para o entendimento dos processos demográficos.

Desse modo, o crescimento das pequenas e médias cidades, retratado pelo Censo de 1991 e de 2000, bem como as novas realidades da dinâmica regionais contribuíram significativamente para minimizar o caos urbano-metropolitano que se previa. Por outro lado, a emergência de novas aglomerações urbanas, centros e subcentros metropolitanos e não-metropolitanos, bem como os crescimentos dos pequenos municípios, ancorados nos espaços das aglomerações urbanas, constituem os novos arranjos espaciais no desenho da rede urbana brasileira, onde a dualidade metrópole – interior começa a perder força, pelo menos no que se refere ao processo de distribuição da população urbana.

Este estudo busca delinear os ritmos diferenciados de crescimento populacional das cidades, das metrópoles e das áreas interioranas no Brasil, apontando para a importância crescente de territorialidades “fora das fronteiras metropolitanas”, nas quais as migrações e suas modalidades constituem elementos estruturados dessa dinâmica de formação socioespacial.

Evolução da população urbana: dos anos 40 ao ano 2000

Embora, a concentração de população nas cidades de maior porte delinea a trajetória histórica da urbanização no Brasil (Tabela 1), é importante ressaltar que a tendência à concentração da população nos maiores centros urbanos se mantém, mais ou menos, estável desde 1970 (33% da população do total da população urbana), indicando uma relativa desconcentração populacional.

TABELA 1 - Distribuição Relativa (%) da População Urbana segundo o Tamanho das Cidades (%) Brasil, 1940-2000

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
< 20 mil	46,82	38,78	33,77	26,92	21,35	19,34	18,81
de 20 a 50 mil	9,41	13,01	11,61	12,04	11,40	12,44	11,49
de 50 a 100 mil	7,65	8,86	9,57	7,80	10,50	10,23	10,57
de 100 a 500 mil	14,55	13,43	16,06	19,59	21,92	24,43	26,11
mais de 500 mil	21,6	25,9	29,0	33,7	34,8	33,6	33,0

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1940 a 2000 apud Brito et al. (2006).

De fato, o fenômeno da desconcentração populacional, mesmo que de forma relativa, vem se configurando no Brasil, apesar das especificidades regionais. O incremento médio anual da população urbana por tamanho das localidades (Gráfico 1), ao longo de sessenta anos, aponta expressivo aumento até os anos 70 em todas as categorias de tamanhos de cidades, quando então

algumas delas passam a registrar decréscimos em seu incremento anual de população.

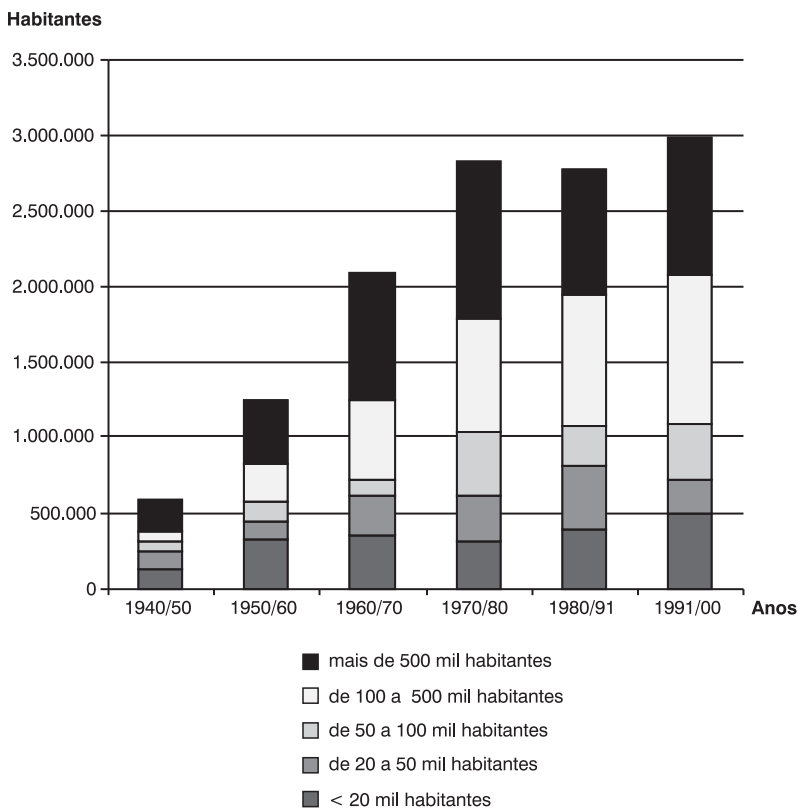
A população urbana das cidades pequenas (< 20 mil habitantes) registra elevado incremento dos anos 40 (125 mil) para os 50 (325 mil pessoas), em função da transferência da população rural para o meio urbano dos próprios municípios; esta tendência é reforçada nos anos 60 (348 mil). Nos anos 70, esta categoria de cidades foi a única que diminui seu incremento anual (315 mil), provavelmente em função da passagem de localidades –antes nesta categoria – para cidades de portes mais elevados, bem como pela própria emigração oriunda das pequenas cidades para as metrópoles e cidades de porte médio. Nos anos 80, as cidades pequenas passam a registrar elevação em seu incremento populacional urbano (390 mil pessoas), superando o incremento das cidades de 50 mil-100 mil habitantes. Nos anos 90, as cidades pequenas apresentaram o maior incremento de suas populações urbanas (497 mil pessoas) dentre as cidades até 100 mil habitantes; a formação de aglomerações urbanas – metropolitanas e não-metropolitanas - contribui para o incremento médio anual da população dessa categoria de cidades.

O período 1991-2000 traz novas evidências a respeito da distribuição da população urbana: de um lado, observa-se a importância das cidades pequenas, como mencionado acima; de outro lado, as cidades entre 100 a 500 mil habitantes passam a ter incremento anual bastante semelhante, a partir dos anos 80, àquelas com mais de 500 mil, inclusive com as primeiras registrando incremento superior (991 mil pessoas) às segundas (921 mil pessoas), em 1991-2000.

As taxas de crescimento da população residente nas cidades (BRITO et al. 2006) apontam as marcantes diferenças nos ritmos de crescimento da população. As cidades com mais de 500 mil habitantes passam a diminuir, progressivamente, seus ritmos de crescimento: de 5,7% a.a., nos 40, alcança 6,8 % a.a., nos 60, baixando para 2,2 % a.a., entre 1991-2000. O período que marca a reversão na tendência das maiores cidades é 1980-1991, com os anos 90 confirmando esta tendência. As cidades médias (100 a 500 mil habitantes) registraram, entre 1991-2000, os maiores ritmos de crescimento da população (3,2% a.a.), seguidas daquelas entre 50 a 100 mil habitantes (2,8 % a.a.) e das de menos de 20 mil habitantes; esses crescimentos refletem as formações espaciais ditadas por cidades fora dos eixos metropolitanos.

De fato, a distribuição da população urbana segundo cidades metropolitanas e não metropolitanas e de acordo com tamanho de cidades revela o aumento da concentração relativa da população urbana em cidades não-metropolitanas, desde os anos 70, 51% do total da população urbana nacional, chegando a 59% em 2000.

GRÁFICO 1 - Incremento Médio Anual da População Residente nas Cidades segundo os seus Diferentes



Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1940 a 2000 *apud* Brito et al. (2006).

Enquanto as cidades pequenas concentravam metade da população urbana não metropolitana em 1970, esta situação modifica-se em 2000, quando as cidades pequenas dividem com as cidades de 100 a 500 mil habitantes, seguidas pelas de 20 a 50 mil habitantes, a concentração da população urbana não-metropolitana. Essa nova distribuição da população entre as categorias de cidades indica a importância do interior dos estados na retenção ou absorção de população, em função das aglomerações urbanas espalhadas pela rede de cidades.

Regiões Metropolitanas: desaceleração no ritmo de crescimento

Considerando a importância das regiões metropolitanas no processo de urbanização e de redistribuição da população nacional, cerca de 57 milhões de brasileiros viviam nessas localidades em 2000 (Tabela 2). Contudo, sua

participação no total da população urbana decresce de 48%, em 1970, para 41%, em 2000. Os núcleos metropolitanos passam a perder peso relativo, desde a década de 70, reforçando os processos de mobilidade intrametropolitana e de periferização da população.

Na verdade, o cenário recente das metrópoles, em termos de crescimento populacional e de menor absorção migratória, reflete-se fortemente no sistema de cidades brasileiras, com o espraiamento populacional e com a formação de espacialidades marcadas pela concentração da população em um espaço regional que ultrapassa limites político-administrativos municipais. Desse modo, da mesma forma que a Metrópole foi o espaço definidor da grande parte do processo de concentração urbana no Brasil, é esta mesma expressão territorial – a Metrópole – que redefine a urbanização brasileira no século XXI.

TABELA 2 - População Total das Regiões Metropolitanas 1970-2000

Aglomerados Metropolitanos	População Total			
	1970	1980	1991	2000
Belém	669.768	1.021.486	1.332.840	1.795.536
Fortaleza	1.070.114	1.627.042	2.306.676	2.984.689
Recife	1.755.083	2.347.005	2.874.555	3.337.565
Salvador	1.135.818	1.752.839	2.496.521	3.021.572
Belo Horizonte	1.619.792	2.570.281	436.060	4.350.022
Rio de Janeiro	6.879.183	8.758.420	9.814.574	10.894.156
São Paulo	8.113.873	12.552.203	15.444.941	17.879.997
Campinas	644.490	1.221.104	1.866.025	2.338.148
Curitiba	809.305	1.427.782	2.000.805	2.726.580
Porto Alegre	1.590.798	2.307.586	3.026.819	3.658.376
Goiânia	424.588	807.626	1.239.277	1.639.516
Brasília	625.916	1.357.171	2.152.307	2.958.484
TOTAL AGLOMERADO(1)	25.338.728	37.750.545	47.993.391	57.586.641
POPULAÇÃO BRASIL(2)	93.134.846	119.002.706	146.855.994	169.872.852
(1)/(2)	27,21	31,72	32,45	33,31
POPULAÇÃO URBANA(3)	52.097.271	80.436.409	110.990.990	137.953.959
(1)/(3)	48,64	46,93	43,24	41,74

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1940 a 2000.

As taxas de crescimento da população metropolitana segundo núcleo e periferia permitem observar que as regiões metropolitanas antigas (nove RMs) e novas (Campinas, Goiânia e Brasília) já apresentam taxas de crescimento do núcleo bastante semelhantes, em torno de 1% a.a. (e até bem abaixo deste valor), à exceção de Fortaleza, Curitiba e Brasília, com taxas superiores a 2% a.a. (Tabela 3).

No que refere-se às áreas periféricas, as taxas são muito elevadas desde os anos 70, passando por uma transição deste crescimento – para níveis bem

mais baixos - apenas a periferia de São Paulo (2,8% a.a.), a do Rio de Janeiro (1,6% a.a.) e a do Recife (1,8% a.a.).

TABELA 3 - Taxas de Crescimento da População (% ao ano) segundo Núcleo e Periferia Aglomerados Metropolitanos, 1970-2000

Aglomerados Metropolitanos	Núcleo			Periferia		
	1970/80	1980/91	1991/2000	1970/80	1980/91	1991/2000
Belém	3,95	2,65	0,31	9,26	5,36	14,29
Fortaleza	4,3	2,78	2,15	4,18	5,42	3,31
Recife	1,27	0,69	1,03	5,11	2,96	1,82
Salvador	4,08	2,98	1,84	6,91	4,31	3,62
Belo Horizonte	3,73	1,15	1,11	7,45	5,11	3,97
Rio de Janeiro	1,82	0,67	0,74	3,39	1,49	1,66
São Paulo	3,67	1,16	0,85	6,37	3,22	2,81
Campinas	5,86	2,24	1,5	7,56	4,79	3,33
Curitiba	5,34	2,29	2,13	7,24	4,72	5,15
Porto Alegre	2,43	1,06	0,83	5,3	3,71	2,16
Goiânia	6,54	2,31	1,9	7,48	10,94	7,01
Brasília	8,15	2,84	2,77	7,38	7	7,18
Total Aglomerados	3,49	1,5	1,21	5,32	3,28	2,99

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1940 a 2000.

O padrão de urbanização que se processou no Brasil foi marcado por um crescimento rápido, amplo e concentrado da população, contribuindo, de um lado, para a emergência de grandes metrópoles, e de outro, para a expansão de uma diversificada rede urbana nacional, com o crescimento acelerado das capitais regionais e subregionais, bem como com o aumento da população urbana em grande número de cidades de diferentes tamanhos (FARIA, 1983). Esse processo de concentração urbana em determinadas localidades teve momentos de maior intensidade e, ao que tudo indica, atualmente está-se frente a um movimento de desaceleração no ritmo de crescimento populacional dos grandes centros urbanos.

As novas formas de estruturação do espaço urbano têm se caracterizado por um crescente processo de conurbação e de complexa interação entre as cidades, configurando a emergência de novas áreas metropolitanas e a formação de aglomerações urbanas não-metropolitanas no interior do País².

Na dinâmica do processo de redistribuição espacial da população, portanto, essas novas espacialidades vêm assumindo importância crescente, já que podem ser capazes tanto de absorver quanto de reter grande parte dos

² Veja-se o estudo NESUR/IE-UNICAMP/IPEA (1998).

fluxos migratórios que, anteriormente, se dirigiram às grandes concentrações metropolitanas.

Nesse sentido, os padrões recentes do processo de urbanização no Brasil possibilitam apreender as seguintes tendências:

- decréscimo no ritmo de crescimento das áreas metropolitanas;
- novas formas de distribuição da população no interior das metrópoles (com menores taxas de crescimento, inclusive para as áreas periféricas);
- adensamento da rede de cidades no interior e seu consequente processo de aglomeração urbana;
- relativa desconcentração populacional metropolitana
- interiorização da população

Interior do Brasil: novo ritmo de crescimento populacional

Considerando a população residente nos estados brasileiros segundo o recorte territorial metrópole e interior, sendo este último subdividido em interior urbano e interior rural, é possível apreender o novo padrão de urbanização no país, em particular as novas configurações da dinâmica do crescimento populacional nestes espaços (Tabela 4).

Para o Brasil em seu conjunto, 92 milhões de habitantes viviam no Interior do país, em 1991, volume que alcançou 103 milhões no ano 2000. As regiões metropolitanas e capitais estaduais juntas somavam, em 2000, 66 milhões de habitantes. As taxas de crescimento entre metrópoles/capitais e interior urbano situaram-se bastante próximas, entre 1991-2000, sendo para o interior urbano um pouquinho mais elevada: 2,1 % a.a. e 2,6% a.a., respectivamente. Ou seja, as áreas urbanas, quer sejam metropolitanas quer sejam interioranas – para o Brasil como um todo – registram ritmos de crescimento da população semelhantes, indicando a “recuperação” demográfica do interior do país. O interior urbano representou 43% da população nacional, em 2000, contra 38,9% das regiões metropolitanas/capitais.

TABELA 4 - População Total, Brasil, Unidades da Federação, Metrôpoles (RM) ou Capitais, Interior Rural e Interior Urbano, 1991 e 2000

	1991	(%)	2000	(%)	Taxa de crescimento (% a.a)
BRASIL	146.855.994	100,0	169.872.852	100,0	1,6
RMs + capitais	54.710.208	37,3	66.135.945	38,9	2,1
Interior	92.145.786	62,7	103.736.907	61,1	1,3
Interior Rural	33.243.559	22,6	29.824.870	17,6	-1,2
Interior Urbano	58.902.226	40,1	73.912.031	43,5	2,6

(continua)

(continuação)

	1991	(%)	2000	(%)	Taxa de crescimento (% a.a)
Rondônia	1.133.266	100,0	1.380.952	100,0	2,2
Porto Velho	287.289	25,4	334.661	24,2	1,7
Interior	845.977	74,6	1.046.291	75,8	2,4
Interior Rural	416.454	36,7	435.215	31,5	0,5
Interior Urbano	429.523	37,9	611.076	44,3	4,0
Acre	417.098	100,0	557.882	100,0	3,3
Rio Branco	197.376	47,3	253.059	45,4	2,8
Interior	219.722	52,7	304.823	54,6	3,7
Interior Rural	129.533	31,1	159.898	28,7	2,4
Interior Urbano	90.190	21,6	144.925	26,0	5,4
Amazonas	2.102.776	100,0	2.817.252	100,0	3,3
Manaus	1.011.501	48,1	1.405.835	49,9	3,7
Interior	1.091.275	51,9	1.411.417	50,1	2,9
Interior Rural	594.483	28,3	696.939	24,7	1,8
Interior Urbano	496.792	23,6	714.478	25,4	4,1
Roraima	217.583	100,0	324.397	100,0	4,5
Boa Vista	144.249	66,3	200.568	61,8	3,7
Interior	73.334	33,7	123.829	38,2	6,0
Interior Rural	52.243	24,0	73.117	22,5	3,8
Interior Urbano	21.091	9,7	50.712	15,6	10,2
Pará	4.949.207	100,0	6.195.965	100,0	2,5
RM Belém	1.332.840	26,9	1.795.536	29,0	3,4
Interior	3.616.367	73,1	4.400.429	71,0	2,2
Interior Rural	1.941.660	39,2	2.033.114	32,8	0,5
Interior Urbano	1.674.707	33,8	2.367.315	38,2	3,9
Tocantins	918.394	100,0	1.157.690	100,0	2,6
Palmas	24.334	2,6	137.355	11,9	21,2
Interior	894.060	97,4	1.020.335	16,7	1,5
Interior Rural	381.933	41,6	290.762	3,4	3,0
Interior Urbano	512.127	55,8	729.573	13,3	4,0
Amapá	289.039	100,0	477.032	100,0	5,7
Macapá	179.441	62,1	283.308	59,4	5,2
Interior	109.598	37,9	193.724	40,6	6,5
Interior Rural	29.444	10,2	39.692	8,3	3,4
Interior Urbano	80.154	27,7	154.032	32,3	7,5
Maranhão	4.929.681	100,0	5.657.552	100,0	1,5
São Luís	696.371	14,1	870.028	15,4	2,5
Interior	4.233.310	85,9	4.787.524	84,6	1,4
Interior Rural	2.505.584	50,8	2.262.001	40,0	-1,1
Interior Urbano	1.727.725	35,0	2.525.524	44,6	4,3
Piauí	2.582.072	100,0	2.843.428	100,0	1,1
Teresina	599.272	23,2	715.360	25,2	2,0
Interior	1.982.800	76,8	2.128.068	74,8	0,8
Interior Rural	1.172.414	45,4	1.017.208	35,8	-1,6
Interior Urbano	810.386	31,4	1.110.860	39,1	3,6

(continua)

(continuação)

	1991	(%)	2000	(%)	Taxa de crescimento (% a.a)
Ceará	6.366.115	100,0	7.431.597	100,0	1,7
RM Fortaleza	2.306.676	36,2	2.984.689	40,2	2,9
Interior	4.059.439	63,8	4.446.908	59,8	1,0
Interior Rural	2.147.004	33,7	2.013.093	27,1	-0,7
Interior Urbano	1.912.435	30,0	2.433.815	32,7	2,7
Rio Grande do Norte	2.415.077	100,0	2.777.509	100,0	1,6
Natal	606.887	25,1	712.317	25,6	1,8
Interior	1.808.190	74,9	2.065.192	74,4	1,5
Interior Rural	745.955	30,9	743.733	26,8	0,0
Interior Urbano	1.062.235	44,0	321.458	47,6	2,5
Paraíba	3.201.329	100,0	3.444.794	100,0	0,8
João Pessoa	497.600	15,5	597.934	17,4	2,1
Interior	2.703.729	84,5	2.846.860	82,6	0,6
Interior Rural	1.149.395	35,9	1.000.405	29,0	-1,5
Interior Urbano	1.554.334	48,6	1.846.455	53,6	1,9
Pernambuco	7.127.947	100,0	7.929.154	100,0	1,2
RM Recife	2.874.555	40,3	3.337.565	42,1	1,7
Interior	4.253.392	59,7	4.591.589	57,9	0,9
Interior Rural	1.933.972	27,1	1.771.421	22,3	-1,0
Interior Urbano	2.319.420	32,5	2.820.168	35,6	2,2
Alagoas	2.512.665	100,0	2.827.856	100,0	1,3
Maceió	629.041	25,0	797.759	28,2	2,7
Interior	1.883.624	75,0	2.030.097	71,8	0,8
Interior Rural	984.950	39,2	906.938	32,1	-0,9
Interior Urbano	898.674	35,8	1.123.159	39,7	2,5
Sergipe	1.491.876	100,0	1.784.829	100,0	2,0
Aracaju	402.341	27,0	461.534	25,9	1,5
Interior	1.089.535	73,0	1.323.295	74,1	2,2
Interior Rural	488.818	32,8	512.255	28,7	0,5
Interior Urbano	600.717	40,3	811.039	45,4	3,4
Bahia	11.867.338	100,0	13.085.769	100,0	1,1
RM Salvador	2.496.521	21,0	3.021.572	23,1	2,1
Interior	9.370.817	79,0	10.064.197	76,9	0,8
Interior Rural	4.776.203	40,2	4.268.762	32,6	-1,2
Interior Urbano	4.594.615	38,7	5.795.434	44,3	2,6
Minas Gerais*	15.655.504	100,0	17.808.778	100,0	1,4
RM Belo Horizonte	3.436.060	21,9	4.350.022	24,4	2,7
Interior	12.219.444	78,1	13.458.756	75,6	1,1
Interior Rural	3.743.217	23,9	3.117.791	17,5	-2,0
Interior Urbano	8.476.228	54,1	10.340.965	58,1	2,2
Espírito Santo	2.600.618	100,0	3.097.498	100,0	2,0
Vitória	258.777	10,0	292.304	9,4	1,4
Interior	2.341.841	90,0	2.805.194	90,6	2,0
Interior Rural	676.005	26,0	635.061	20,5	-0,7
Interior Urbano	1.665.836	64,1	2.170.133	70,1	3,0

(continua)

(continuação)

	1991	(%)	2000	(%)	Taxa de crescimento (% a.a)
Rio de Janeiro	12.807.195	100,0	14.392.106	100,0	1,3
RM Rio de Janeiro	9.814.574	76,6	10.894.156	75,7	1,2
Interior	2.992.621	23,4	3.497.950	24,3	1,7
Interior Rural	527.351	4,1	490.525	3,4	-0,8
Interior Urbano	2.465.269	19,2	3.007.425	20,9	2,2
São Paulo	31.588.825	100,0	37.035.456	100,0	1,78
RM São Paulo	15.444.941	48,9	17.879.997	48,3	1,64
RM Campinas	1.866.025	5,9	2.338.148	6,3	2,54
Interior	14.277.859	45,2	16.817.311	45,4	1,84
Interior Rural	1.849.529	5,9	1.620.494	4,4	-1,46
Interior Urbano	12.428.329	39,3	15.196.817	41,0	2,26
Paraná	8.448.623	100,0	9.564.643	100,0	1,4
RM Curitiba	.000.808	23,7	2.726.580	28,5	3,5
Interior	6.447.818	76,3	6.838.063	36,6	0,7
Interior Rural	2.127.940	25,2	1.555.532	5,1	-3,4
Interior Urbano	4.319.878	51,1	5.282.531	31,4	2,3
Santa Catarina	4.542.032	100,0	5.357.864	100,0	1,9
 Florianópolis	255.390	5,6	342.315	6,4	3,3
Interior	4.286.642	94,4	5.015.549	93,6	1,8
Interior Rural	1.317.814	29,0	1.129.970	21,1	-1,7
Interior Urbano	2.968.827	65,4	3.885.578	72,5	3,0
Rio Grande do Sul	9.138.459	100,0	10.187.842	100,0	1,2

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000. (Tabulações Especiais/Nepe-Unicamp).

(*) e (**) Na soma de população dos estados de GO e MG não foram considerados os municípios que fazem parte da Rida (DF)

É no interior rural brasileiro que se evidencia os decréscimos de população, com uma taxa média de crescimento de $-1,2$ %a.a., no período de 1991-2000; à exceção da Região Norte, os demais interiores rurais do país registraram taxas de crescimento negativas. A população do interior rural registrou um decréscimo, passando de 33 milhões de pessoas, em 1991, para 29,8 milhões em 2000.

De fato, chama a atenção algumas taxas de crescimento positivas do interior rural dos estados do Norte. No Acre, seu interior rural cresceu a uma taxa de $2,4$ % a.a., entre 1991-2000, sendo que sua capital registrou um crescimento de $2,8$ % a.a.; o interior rural de Roraima apresentou taxa de crescimento de $3,8$ % a.a. e Boa Vista, $3,7$ % a.a.; o Amapá apresentou um interior rural com taxa de crescimento de $3,4$ % a.a. e Pará e Rondônia de $0,5$ % a.a. (Mapas 1 e 2).

Esse crescimento da população rural ainda pode ser reflexo da expansão agrícola, mas pode também indicar problemas na definição do rural, uma vez que as taxas de crescimento urbano são bastante elevadas, podendo denotar um processo de expansão das áreas urbanas. As taxas de crescimento do

interior urbano da Região Norte são as mais altas do Brasil interiorano: acima de 4% a.a.. chegando Roraima a registrar 10,2% a.a.; o interior urbano do Amapá 7,5% a.a.; do Acre, 5,4% a.a.; de Rondônia e do Pará, em torno de 4% a.a.

Essas evidências apontam para um forte processo de urbanização da população regional, com o expressivo aumento do peso relativo das populações do interior urbano no contexto estadual. À exceção de Manaus e da RM de Belém, as demais capitais perderam peso relativo no total da população de seus respectivos estados, em favor do interior urbano, já que o interior rural desses estados do Norte perdeu peso relativo no total da população.

MAPA 1 - Taxas de Crescimento Brasil - Interior Urbano, 1991- 2000



Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000. (Tabulações Especiais/Nepo-Unicamp).

MAPA 2 - Taxas de Crescimento Brasil - Interior Rural 1991- 2000



Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000. (Tabulações Especiais/Nepo-Unicamp).

Na Região Nordeste, o processo de esvaziamento do interior rural é evidente para todos os estados, apenas com Sergipe registrando um crescimento baixo de seu interior rural (0,5 % a.a.) e o interior rural do Rio Grande do Norte com taxa próxima de zero. No caso do interior urbano nordestino, este cresce a taxas superiores à das regiões metropolitanas e capitais, como são os casos dos contextos estaduais do interior urbano do Maranhão (4,3% a.a.), do Piauí (3,6% a.a.), do Rio Grande do Norte (2,5% a.a.), de Pernambuco (2,2% a.a.), de Sergipe (3,4% a.a.) e da Bahia (2,6% a.a.); para o Ceará e Alagoas as taxas de suas RMs/Capitais são ligeiramente superiores que para o interior urbano, embora sejam bastante próximas. Esse crescimento da população das áreas urbanas do interior do Nordeste reflete a interiorização do processo de urbanização, bem como os novos destinos migratórios, com o aumento da participação do interior urbano no total das populações estaduais.

No Centro-Oeste, as áreas do interior rural registram taxas negativas, com um enorme crescimento urbano concentrado nas RMs/Capitais; apenas o interior urbano do Mato Grosso registra taxa de crescimento (3,7% a.a.) superior à de Cuiabá (2,0% a.a.). Destaca-se o alto crescimento populacional de Palmas, com um ritmo de crescimento de 21,2% a.a. As regiões Sudeste e Sul seguem com suas taxas negativas de crescimento da população do interior rural, sendo mais elevadas na Região Sul (com o Paraná registrando taxa de -3,0% a.a.).

O Interior urbano dos estados do Sudeste registram taxas de crescimento superiores às suas RMs/Capitais nos casos do Espírito Santo (3,0% a.a. contra 1,4 % a.a. para Vitória), do Rio de Janeiro (2,2% a.a. contra 1,2% a.a. da RMRJ), de São Paulo (2,3% a.a. contra 1,6% a.a. da RMSP, mas menor que para a RM de Campinas: 2,5% a.a.). Ou seja, apenas o interior urbano de Minas Gerais registrou crescimento um pouco mais baixo (2,2% a.a.) que a RMBH (2,7% a.a.).

De qualquer modo, esses crescimentos da população de estados com importantes regiões metropolitanas – historicamente concentradoras de população – acenam para o relativo processo de desconcentração da população em âmbito estadual. Na região Sul, a situação não favorece o interior urbano, com as taxas de crescimento das RMs/capitais bastante superior às dos respectivos interiores urbanos.

O diferenciado ritmo de crescimento da população dos espaços metropolitanos/capitais e de áreas do interior resulta do último fio do êxodo rural em várias localidades, bem como de movimentos migratórios interestaduais e intra-estaduais, além da possibilidade de retenção de população em áreas anteriormente expulsoras de população como o interior urbano de vários estados.

Considerações finais

À espera dos resultados do Censo Demográfico de 2010, estas análises recapitulam as tendências da urbanização e do crescimento das cidades em décadas anteriores. O século 21 aponta para uma diminuição na dualidade do crescimento da população metropolitana e da população interiorana.

Elemento fundamental para o entendimento desses novos processos e desenhos urbanos é a migração e a realocação da população nos espaços não-metropolitanos. De fato, no âmbito nacional, a complementaridade em termos de transferências de população do Nordeste para o Sudeste, se reconfigurou várias vezes no período de 1980 até a primeira década dos 2000 (BAENINGER, 2008). Nas trocas migratórias entre os estados do Nordeste e São Paulo, a maioria dos estados obteve saldo positivo; nesse contexto,

o retorno migratório desempenha papel importante, uma vez que tem privilegiado as áreas interioranas desses estados (BAENINGER, 1999).

No âmbito de cada um dos estados, a expansão da interiorização da urbanização tem se mostrado crescente neste século, indicando ser esta a tendência que encontraremos no Censo Demográfico de 2010.

Referências

BAENINGER, R. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações no século 21. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2008.

_____. **Região, Metrópole e Interior:** espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes - Brasil, 1980-1996. Campinas, 1999. 234f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

BRITO, F. et al. **Tendências do crescimento urbano.** Brasília: CGEE, 2006. (Relatório CGEE) (Mimeo).

BILSBORROW, R. E. (Org.). **Migration, urbanization and development:** new directions and issues. New York: UNFPA/Kluwer, 1996.

CANO, W. **Migrações, desenvolvimento e crise no Brasil.** Campinas: IE/UNICAMP, 1996. (Mimeo).

EBANKS, E. G. **Determinantes socioeconômicos de la migración interna.** Santiago de Chile: CELADE, 1993.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP 29,** São Paulo, p.98-119, mar.1983.

LATTES, A. E. Population distribution in Latin America: is there a trend towards population deconcentration? In: UNITED NATIONS. **Population, distribution and migration.** New York: United Nations, 1998.

NESUR/IE-UNICAMP/IPEA. Projeto **Caracterização e tendências da rede urbana brasileira.** Campinas, out.1998. (Relatório 6).

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação.** Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

VILLA, M.; RODRIGUEZ, J. Dinámica sociodemografica de las metrópolis latinoamericanas. Grandes ciudades de América Latina: dos capítulos. **Documentos Docentes 98,** Santiago de Chile, CELADE/FNUAP, 1994.

O sentido de “melhorar de vida” na cidade¹

Lidiane M. Maciel

A circulação de pessoas tornou-se em meados do século XX um importante campo de estudo para ciências sociais, o êxodo rural e a formação de grandes centros urbanos trouxeram novos elementos e novas questões a serem analisada sociologicamente. No que toca a migração vários estudos ora desenvolvidos contemplam uma imagem definida de regiões empobrecidas que expulsam sua população (SINGER, 1973; DURHAM, 1973), atraída para as áreas “dinâmicas” pelas possibilidades de mudança qualitativa nos seus padrões de vida.

A investigação do sentido de “melhorar de vida” surgiu a partir de dados empíricos coletados ao longo de duas pesquisas² nas quais os entrevistados quando questionados sobre os porquês ou causas da migração sugeriam recorrentemente que era para “melhorar de vida”, no entanto o significado desta expressão dificilmente era definido nos discursos.

¹ Este estudo refere-se à dissertação de mestrado (IFCH-UNICAMP) financiada pela FAPESP e faz parte de projeto mais amplo “Observatório das Migrações em São Paulo” (FAPESP/NEPO-UNICAMP).

² A primeira de iniciação científica realizada entre os anos de 2006-2008 e a segunda de mestrado em desenvolvimento.

Então, considerando que o processo migratório altera positivamente ou negativamente a qualidade das relações sociais dos grupos familiares envolvido no processo, pergunta-se novamente qual o significado da expressão “melhorar de vida”, e em quais esferas da vida social esta perspectiva centra-se. A inserção da família no debate é devido a perspectiva analítica adotada, na qual o projeto de “melhorar de vida” articula o grupo familiar em toda sua extensividade e não o indivíduo.

Como destaca Durham (1973), a família tem papel fundamental no projeto migratório, as famílias chamam outras, quando as condições são favoráveis, ou mudam-se para onde estão outras. Para Stolcke (1986), os laços de parentesco e amizade forneciam valiosos pontos de apoio na mudança dos trabalhadores para as cidades e na busca por emprego, mas, paralelamente, eram também afetados pelas condições novas de vida e de trabalho encontradas por estes migrantes.

A importância da família no amparo de seus membros no momento da migração é central para realização do projeto migratório. Neste contexto o grupo familiar assume novos arranjos, que não respondem, necessariamente, ao tipo de família nuclear concebido como princípio organizador da família no Brasil pós-anos 70³.

O entrelaçamento entre migrações e grupo familiar leva em consideração, neste texto, a família de trabalhadores rurais migrantes, antigos moradores ou pequenos proprietários do norte e nordeste do país que passaram pela a dissolução do trabalho familiar em prol do trabalho individualizado, do *agrobusiness*. E explora o impacto destas novas situações de trabalho e existência sobre as relações familiares e sobre a qualidade de vida de migrante no município de São Carlos-SP, região central do estado de São Paulo.

O município de São Carlos localiza-se na região central do estado de São Paulo, e conta com cerca de 220.463 habitantes, segundo estimativas para 2009 do IBGE. Possui duas universidades: a Universidade Federal de São Carlos e um campus da Universidade de São Paulo; uma economia diversificada e fundamentada nas atividades industriais, das quais destacamos empresas multinacionais e nacionais; na agropecuária a cidade se destaca na produção de cana-de-açúcar, laranja, leite e frango e como boa parte das cidades do oeste paulista, São Carlos, é resultado do ciclo do café e sua industrialização também deriva da grande crise de 1929.

A partir de 1970, dada a sua inclusão no II Plano Nacional de Desenvolvimento, o município fortaleceu seu parque industrial, incluindo-se na nova dinâmica do agronegócio, que se instalou por quase todo interior

³ Ver Almeida (1987).

paulista, encontrando também na produção de cana-de-açúcar e suco laranja uma fonte de desenvolvimento. O município de São Carlos constitui-se pós anos 1980 como uma cidade industrial e tecnológica, possuindo ao lado de Campinas e São José dos Campos a designação de “tecnopolo”.

Nos anos 1990 a Região Administrativa Central e a Região Administrativa de Ribeirão Preto⁴ consolidaram-se frente ao mercado internacional por sua alta produtividade de álcool derivado da cana-de-açúcar e pela produção de suco de laranja. Estas regiões conseguiram alavancar suas produções dado a articulação entre subsídios governamentais, incrementos tecnológicos e insumos químicos no combate de pragas.

Sobre a composição populacional desta cidade é destacado a forte presença de imigrantes italianos, espanhóis e portugueses (TRUZZY, 2000) advindos das necessidades de braços para lavoura do café até os anos de 1930, e pós anos 1970 a vinda de populações de cidades paulistas e de diversos estados brasileiros.

Com a crise de empregos nas grandes metrópoles e tensão sobre uso da terra em algumas regiões interioranas do Brasil, a partir das décadas de 1980 e 1990, a região central e norte do estado de São Paulo passaram a receber grandes contingentes populacionais, revertendo a tendência pregressa de esvaziamento demográfico (BAENINGER, 2000; 2002).

O município passou a receber populações derivadas dos fluxos migratórios tradicionais da metrópole, e também do interior dos estados de Minas Gerais, Paraná e da região Nordeste. Segundo Baeninger (2000) a partir dos anos 1980 abriu-se um “corredor” no estado de São Paulo, em direção ao interior que passou a ser área de atração de migrantes de outros estados, principalmente dos estados do nordeste, de Minas Gerais e do Paraná.

Este saldo populacional positivo inseriu o município em novas questões urbanas, segundo Lima (2007) nos períodos de 1960 a 1977, a especulação imobiliária por parte de loteadores desencadeou um processo intenso de periferação que visava alocar a população chegada à cidade. Em 1970, a população municipal chegou a 85.425 habitantes, e a taxa de urbanização a 88,7%. Em 1980, a população já estava nas cifras de 119.542 habitantes, e a taxa de urbanização era de 92,2 %, desta população 19% era constituída de migrantes interestaduais e intermunicipais.

Este crescimento populacional resultou “Ao sul, um novo eixo de expansão [...] com a abertura da Avenida Papa Paulo VI, que cortou o loteamento Jardim Cruzeiro do Sul, oferecendo acesso ao isolado loteamento Vila Monte Carlo e

⁴ Classificação dos municípios pelo SEADE/SP. A Região Administrativa central é dinamizada pelas cidades de Araraquara e São Carlos.

que, nos anos 1980, viabilizou a implantação do extenso e precário loteamento popular Cidade Aracy” (LIMA, 2007, p.136).

Esta região como se tem constatado pela pesquisa de campo em desenvolvimento, e por outros estudos com de Ávila (2006) e Silva (2007), recebe população advinda prioritariamente de áreas rurais do norte do Paraná, Minas Gerais e de diversos estados do nordeste. Para além de sua população a presença nordestina no bairro é marcada pelas casas de comércio do “Norte” e por um clube denominado “Forro Dance”, e no que toca a presença mineira e paranaense como mostrado por Silva (2007), são diversos os comércios nomeados por estes estados.

Os migrantes chegados na cidade de São Carlos, nos anos 1980, passaram a concentrar-se na área sul, inicialmente desprovida de infraestrutura básica, como água, luz, sistema de transporte e asfaltamento adequado. A possibilidade da obtenção de uma casa própria nesta região, gerada pela especulação imobiliária de um loteador, propiciou a ida desta população empobrecida para esta área, formando-se a região da Grande Aracy em 1983, composta pelos bairros de Cidade Aracy I, Presidente Collor, Cidade Aracy II, Antenor Garcia. Passados 27 anos esta região continua recebendo populações derivadas de várias regiões do estado e do país, e atualmente possui, segundo a secretária de habitação do município, cerca de 40 mil habitantes. E é o lócus de recepção de novos migrantes que atualmente vem para corte de cana e para a colheita da laranja nas cidades vizinhas, que possuem este tipo de cultura.

A condição de trabalhador rural urbano, muitas vezes, deriva da impossibilidade de inserção nas atividades do setor de serviço e industrial marcados pela produção tecnológica. A impossibilidade de inserção está na baixa escolaridade desta população e na própria incapacidade do próprio setor, nesta cidade, absorver o número de profissionais especializados que as universidades formam.

A contratação das turmas para o trabalho é geralmente feita por “turmeiros (as)”, muitas vezes, ex-trabalhadores rurais moradores do próprio bairro. O anúncio é feito no comércio local e por meio de carro de som, que sinaliza a contratação, ou de modo individual, com a visita do turmeiro na casa dos trabalhadores que fizeram a safra anterior.

Segundo o diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Carlos dos 4 mil trabalhadores sindicalizados mais de 70% destes moram na grande Aracy, mas é conhecido e enfatizado pelo mesmo a existência de muitos trabalhadores não sindicalizados que atuam permanentemente nas lavouras da região. Atualmente, a Secretaria de Agricultura e abastecimento mantém uma base do restaurante popular da cidade nos bairros de Cidade Aracy I, por onde passam diariamente cerca de 560 trabalhadores rurais

cadastrados para tomarem o café da manhã, oferecido gratuitamente por esta secretaria. Das 05h50minhs da manhã às 07h00minhs é possível observar grande movimentação de ônibus, com a denominação “Rurais” e vans que transportam estes trabalhadores para as fazendas, majoritariamente de laranja, cana-de-açúcar e café. A colheita da laranja e o corte da cana são realizadas em diversas cidades da região de São Carlos, como Itirapina, Ibaté, Araraquara, Brotas, Gavião Peixoto entre outras.

Após apresentar a problemática do assalariamento do trabalho rural nesta cidade, nos bairros supracitados apontamos no próximo tópico as motivações para a migração: a pressão sobre o uso da terra e a expulsão dos pequenos agricultores. Inserimos a discussão sobre o sentido da expressão “melhorar de vida” a partir de dados coletados no campo realizado entre junho e julho de 2010 entre trabalhadores rurais na faixa etária dos 15 aos 59 tomando a (PIA) população em idade ativa como referencial; moradores da região do bairro de Aracy, São Carlos/SP. A pesquisa compreende um trabalho de campo, em desenvolvimento, referenciado por um questionário semi-estruturado, na qual o objetivo é explorar as trajetórias de vida dos trabalhadores rurais migrantes. Da migração ao assalariamento rural nesta cidade.

Motivações e significados da migração

Em uma perspectiva recente Silva (1998) ao estudar o Vale do Jequitinhonha (MG), demonstra como a legalização das terras para os “pobres”, na medida em que impunha uma série de prescrições e capitalização o uso da mesma expulsava os trabalhadores de suas localidades. Assim “os posseiros foram inseridos, de um momento para o outro, em relações de troca mediadas pelo dinheiro” (SILVA, 1998, p.37). Questões, como estas exploradas pela autora somam-se a outros dilemas enfrentados pelos pequenos agricultores do norte do país.

Em muitos municípios uma estrutura agrária precária ou arcaica, somada a um mercado de trabalho limitado, constituem determinantes para as migrações temporárias ou permanentes. Em muitas regiões os tradicionais arrendamentos de terras por pequenos agricultores, se tornam inviáveis dado a pressões de grandes empreendimentos pecuários, e de monoculturas (CARNEIRO; SOUSA; MARINHO, 2008; SILVA, 1998; MENEZES, 2002).

Carneiro; Sousa e Marinho (2008) mostra, por exemplo, como em Timbiras (MA) este processo atua como fator de expulsão de população para o corte da cana no interior de São Paulo, ou para as “pontas de ruas” em busca de melhores condições de serviços oferecidos pelo precário sistema de segurança social, neste caso a condição de miséria permanente é um determinante para migração.

Para Silva (1998) estes trabalhadores que inicialmente poderiam ser considerados como exército de reserva, sobrantes ou excluídos, são certamente “incluídos”, pois o agronegócio que se delineou nos anos 1990, no estado de São Paulo necessita desta mão-de-obra pouco qualificada, para que possa ao pagar o mínimo pela sua força de trabalho e ampliar as condições de sua acumulação.

Estes trabalhadores expulsos por diversos fatores partem nas cidades para uma competição desigual já que, na maioria das vezes, não possuem qualificação necessária nem a bagagem cultural exigida pelos novos empreendimentos tipicamente capitalistas. Nos anos 1990 a necessidade de mão-de-obra para o corte da cana e colheita da laranja no estado de São Paulo atraiu e absorveu esta mão-de-obra pouco qualificada derivada dos saldos positivos migratórios.

Nesta condição os migrantes, segundo Silva e Menezes (2007) “não são agentes passivos dos fatores de expulsão ou de atração, mas participam ativamente de um processo, que não é exatamente o processo migratório, mas sim o de reprodução das suas condições de vida” (SILVA; MENEZES, 2007, p.4), a tentativa de modificar suas trajetórias de vida e de suas famílias, em parte, define a identidade dos migrantes.

A possibilidade de “melhorar de vida” relaciona-se com a perspectiva de modificar positivamente as condições de vida, muitas vezes, classificada como precária pela cultura a qual o sujeito encontra-se inserido; Durham (1973), por exemplo, considera que para estes “a percepção da necessidade de melhorar de vida é decorrência de uma quebra do isolamento relativo e inclusão numa economia competitiva” (p.114).

No caso dos migrantes estudados, o projeto de “melhorar de vida” articula a família em toda sua extensividade e o faz explorar as possibilidades abertas. Logo, nas diferentes trajetórias: “alguns conseguem, em determinados momentos dos ciclos de vida alcançar as condições de reprodução que os definem como camponeses, enquanto outros têm suas trajetórias marcadas pelo deslocamento permanente e simultâneo entre duas formas de reprodução” (MENEZES, 2002, p.74). Ou como o campo desta pesquisa tem mostrado, a trajetória dos migrantes é marcada pela permanência precária nos locais de destino.

A partir de um emaranhado de 15 entrevistas o que podemos dizer é que as migrações rurais-urbanas para a cidade de São Carlos e, especificamente, para os bairros de Cidade Aracy II e Antenor Garcia são derivadas da impossibilidade de reprodução social nos espaços de origem: Reginaldo⁵ (34

⁵ Todos os nomes dos participantes da pesquisa foram alterados para garantir a preservação da identidade do entrevistado (a), condição esta estabelecida no momento da entrevista.

anos, ex- trabalhador rural da laranja, a 5 anos no bairro de Cidade Aracy) conta-nos que “*se lá estivesse bom, ninguém viria prá cá*”, seu relato é permeado por descrédito no homem do campo, que o considera ignorante, pois não conseguem potencializar os recursos a ele destinados pelo governo estadual ou federal via empréstimos.

O entrevistado visualiza que o problema não está na seca, nem na terra, mas na falta de capacidade do homem do campo partir para novos empreendimentos. O indivíduo aparece em seu discurso com único responsável por sua trajetória de vida, os fatores estruturais são menosprezados ou quase não são lembrados em sua narrativa.

Reginaldo, ainda conta-nos que Aurora-CE, sua cidade de origem, a criação de ovelha garante sustentabilidade às famílias de pequenos agricultores e constitui como uma alternativa frente à seca, mas o enorme preconceito com sua carne e derivados inviabiliza a criação, seu rebanho de 37 ovelhas teve que ser vendido para outros locais. A decisão de migrar parte desta condição: da inviabilidade da agricultura, por não gerar excedente e das poucas perspectivas com a pecuária em geral.

A melhora nas condições de vida aparece neste discurso e de outros entrevistados como acesso aos direitos sociais⁶ e benefícios assistenciais governamentais, estes se apresentam como aspecto positivo dos ganhos com a migração.

Garcia (1988) verifica que o acesso aos direitos sociais – principalmente os que tocam as questões do trabalho – apresentava ao migrante nos anos 1970 a possibilidade de retirar-se de um esquema de dominação tradicional a qual estavam submetidos em seus locais de origem. A maior parte das necessidades dos moradores eram supridas pela trocas de favores entre os mesmo e os senhores de engenho. Nas cidades a lógica dos dons, transvestidos em favores é – parcialmente – substituída pela lógica dos direitos; os migrantes, como lembrado por Garcia (1988), se inserem em outros esquemas de dominação, na qual a forma, mais acabada, é a dominação legal burocrática, definida nos termos weberianos.

A questão colocada pelo discurso do acesso aos direitos sociais – no que tocam educação e saúde – revela uma dimensão importante da problemática social em que estes migrantes se inserem. Os assalariados da cana e da laranja, no interior paulista fazem parte do movimento global de precarização do trabalho. O contrato de muitos trabalhadores – como verificado na pesquisa de campo – libera os empregadores dos custos trabalhistas na medida em

⁶ Nos termos definidos por Marshall (1968). Os direitos sociais, diferentemente dos direitos políticos e civis, abrangem os direitos ao trabalho, à seguridade social, à educação, à saúde, à habitação, etc.

que são contratados informalmente por dia de trabalho; ou quando são formalmente, o contrato é temporário, até o fim da safra. O trabalho na laranja, por exemplo, é tido como uma alternativa ao desemprego, uma maneira de se “virar”.

Estes trabalhadores transitam entre as situações de desemprego, emprego, e trabalho informal. Telles (2001) ao discutir os dilemas da constituição da cidadania brasileira, considera que estes – trabalhadores – “fora ou no limiar da trama de representatividade que constrói identidades reconhecíveis, ficam, a rigor, sem lugar na sociedade: não se constituem plenamente como trabalhadores, não são cidadãos e não se singularizam como sujeitos de direitos” (p.106).

Nesta perspectiva mostramos que a procura por direitos sociais nas cidades de destino dos migrantes se insere na problemática do esfacelamento dos direitos sociais no Brasil, pois, no cenário desenhado nos anos 1990:

(...) os arranjos neoliberais ganham terreno, acenando como a perspectiva de uma privatização dos serviços públicos que, efetivada, haverá de institucionalizar e sacramentar a segmentação da cidadania pela clivagem entre os que têm acesso ao serviço fornecidos pelo mercado e aqueles que são destinados aos precários serviços públicos estatais, serviços vistos cada vez mais como “coisas de pobre” signo da incompetência ou fracasso daqueles que golpeados pelos azares do destino não puderam ou não souberam provar sua virtudes empreendedoras no mercado (TELLES, 2001, p.131-132).

Este acesso aos direitos sociais reconhecidos na fala dos migrantes trabalhadores temporários da laranja, não deixa de ser também precário, já que, sem terem a mediação pública de seus direitos via representatividade, estes se perdem na invisibilidade social que cortejam. Ou para os mesmo:

(...) é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida, mas minorar a desgraça e ajudar a sobrevivência na miséria. Esse é o lugar do não - direito e da não cidadania. É o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído (TELLES, 1999, p.95).

Reginaldo considera que mesmo São Carlos “*sendo ruim de emprego*” o acesso ao serviço público de saúde e a educação é bom, quando comparado ao seu local de origem, na qual as crianças ainda vão para escola de caminhão ou a pé, encarando uma caminhada de sete a oito quilômetros. Aspecto também lembrado por Edneide (35 anos, dona de casa, moradora há 5 meses do bairro de Cidade Aracy II), que reconhece a importância de morar, mesmo afastada do centro, a 10 minutos do posto de saúde e da escola dos filhos. O anseio por uma inclusão menos marginal conduz alguns migrantes a apostarem na educação dos filhos como forma de ascensão social geracional.

Edneide tem oito filhos, e justifica a extensa família por um “planejamento familiar” negociado por ela e o marido, a decisão de migrar está atrelada também a insuficiência da terra arrendada e o precário acesso aos serviços de saúde, educação, energia elétrica entre outros.

“precisava ter muitos filhos para roça, ele sempre me falava isso, mas o que aconteceu foi que a terra não dá mais, hoje a renda da terra dá muito pouco, o ano passado nós não passamos fome porque tinha feijão e farinha, mas, não teve como vender o feijão, o pouco que vendeu compramos roupa, pagamos uma conta e aí? mais nada, tenho o bolsa família que ajuda, mas ainda falta”.

Tanto Edneide quando Reginaldo lembram que a economia local, de seus municípios, é precariamente dinamizada pelos programas de redistribuição de renda, como bolsa família, e pelos benefícios recebidos pelos aposentados, renda insuficiente para manter os mínimos necessários à existência:

“Nem para viver do comércio lá dá, pois quem movimenta o comércio são os aposentados e a bolsa família, se você tem um comércio são os aposentados que vão comprar, tudo que produzimos só são os aposentados que vão comprar e ainda é muito pouco”. Reginaldo (34 anos, ex-trabalhador rural da laranja, a 5 anos no bairro de Cidade Aracy).

Visto isto, avaliamos que a insuficiência de recursos nos locais de origem, a possível melhora nos padrões de consumo e o acesso aos direitos sociais, possibilitado pela migração, aparecem nos discursos de todos entrevistados como determinantes para migração. Karla (30 anos, ex-trabalhadora rural da laranja, hoje diarista), conta que a maioria das pessoas de Aurora – CE hoje só andam de moto e ostentam celulares caros:

“Coisa que não existia quando morava lá, hoje pessoas como meu cunhado, vem para cá e fazem a safra da cana e voltam ostentando coisas de São Paulo”.

O significado do acesso a “*coisas de São Paulo*” estão para além do seu valor de uso, o status que pode gerar pode reorganizar relações nos locais de origem quando os migrantes voltam, seja para visitar a família que lá ficou, ou quando voltam com a expectativa de reconstituírem suas vidas nestes espaços.

Paraíba (54 anos, morador do bairro Cruzeiro do Sul, turmeiro da laranja), tem-se sua história de vida marcada pelos 30 anos que trabalha na laranja no interior de São Paulo, conta-nos enfaticamente, que trabalhou 2 anos nas indústrias da família Pereira Lopes em São Carlos, e que encontrou na laranja, seu sentido de “melhorar de vida”, pois foi pela roça que conseguiu se estabelecer na cidade, educar seus filhos, comprar o terreno na qual construiu sua casa, e o ônibus que utiliza para transportar a turma até os locais de trabalho.

Houve uma alteração substantiva em seu padrão de consumo e de sua família:

“Vim para São Paulo, para comer carne e hoje nem acho carne tão bom assim, o trabalho na roça aqui me deu muito mais, e meus parentes de lá me admiram por ter conseguido sobreviver de roça aqui”.

Paralelamente ao processo de alteração dos padrões de consumo destes migrantes outros desejos são criados pela lógica da cidade, a possibilidade de ter uma casa própria, mesmo que em uma área de topografia desfavorável, construída pelo próprio morador, também faz parte da trajetória dos migrantes estudados. Há a absorção do *ethos* consumidor, estimulado por uma política de crédito.

Desvincular-se de sistemas de dominação tradicionais também é um aspecto levantado, quando os entrevistados são questionando sobre o sentido de melhorar de vida. Neste caso, o campo tem mostrado que as mulheres quando migram pós-casamento buscam tornar-se livres da dominação masculina seja do pai ou do ex-esposo. Os homens relatam o desejo da construção da autonomia frente à roça do pai e a possibilidade de gestão autônoma dos ganhos. Na tentativa de modificarem suas histórias de vida ambos encontram no processo migratório esta possibilidade.

Portanto, a alteração nos padrões de consumo, acesso a direitos sociais, a possibilidade de acumular recursos, seja para comprar motos, eletrodomésticos e propriedades, bem como a substituição de determinados padrões de comportamento e dominação para outros, aparecem como o sentido de “melhorar de vida” entre os migrantes estudados. Este sentido, não é construído individualmente, mas representa um projeto familiar que pode modificar-se dependendo das disposições dos arranjos pós-migração:

A família no caso “é o espaço que viabiliza a sobrevivência cotidiana pelo esforço coletivo de todos os seus membros; é o espaço no qual constroem os sinais de respeitabilidade que neutraliza o estigma da pobreza; é o espaço, ainda no qual elaboram o sentido de dignidade que compensa moralmente as adversidades impostas pelos baixos salários, pelo trabalho instável e pelo desemprego periódico” (TELLES, 2001, p.107).

Famílias e “famílias”: arranjos, rearranjos e desarranjos do parentesco na dinâmica das migrações rurais – urbanas em São Carlos-SP

Mesmo o sentido de “melhorar de vida” sendo um projeto familiar e se realizando na família, as percepções e significados para homens e mulheres podem ser diversos. Neste sentido as disposições de gênero e geracionais são relevantes para o entendimento deste significado.

Tem sido constatado que a migração entre as mulheres é derivada da separação de seus ex-esposos e depende de recursos emprestados de algum parente, geralmente irmãos, como no caso de Maria (38 anos, trabalhadora rural, moradora do Bairro de Cidade Aracy II), Rosa, (40 anos, trabalhadora rural, moradora do Bairro de Cidade Aracy II) e Aparecida (42 anos, trabalhadora rural, moradora do Bairro de Cidade Aracy II), que reconciliou com o marido no local de destino.

No caso dos homens, lançam-se no projeto migratório com algum recurso economizado do trabalho na roça dos pais e diferentemente das mulheres, geralmente migram sozinho, buscando mulher e filhos somente quando há condições propícias para. Há uma preocupação geral com o padrão de consumo da família, desvincula-se de padrões de dominação paterna é importante em suas trajetórias, mas, não aparece tão evidente como nos discursos das mulheres.

Observamos que a migração das mulheres com os filhos somente ocorre pós-separação, ou pós-casamento, o matrimônio parece central na decisão de migrar. Pós-casamento, ou pós-separação as relações se rearranjam, pois algumas estruturas de dominação são modificadas.

Outro aspecto levantado é que o projeto familiar migratório, nem sempre inclui todos, enquanto alguns partem outros ficam. O caso de Neide (45 anos, ex-trabalhadora rural da laranja, migrante do Sergipe) é exemplar: Sendo filha adotiva teve que romper com a mãe para que pudesse migrar com o marido.

Essa situação é analisada por Fonseca (1996) quando discute os caminhos da adoção, em uma periferia do Rio Grande do Sul, e ilumina esta discussão. Para a autora, a circulação de crianças é marcada por negociações entre os pais da criança e os pais adotivos, sendo esta relação é delimitada por um “jogo de poder, tanto no confronto quanto na solidariedade, que definem os limites do universo cultural” (FONSECA, 1996, p.99), lançando aos os doadores e aos doados uma série de prescrições nas quais a lealdade aos pais adotivos, deve emergir nas relações cotidianas.

A mãe adotiva nutre uma esperança de recompensa futura do filho adotado, então, ainda que a criança pequena tenha um valor enquanto objeto gracioso é depois de adulto que se torna aliado estratégico da rede. A mãe de Neide (45 anos, ex-trabalhadora rural da laranja, migrante do Sergipe) esperava que ela cuidasse da mesma na velhice que chega.

Mais de uma vez foi relatado questões envolvendo circulação de crianças, Edneide (35 anos, trabalhadora rural, migrante da Alagoas), por exemplo, conta-nos que o processo de migração de sua família é marcado pela *separação*. Dos oito filhos, dois ficaram com a avó materna e mais dois com o avô paterno, um dos meninos que estava com o avô paterno, se recusava a vir

para São Carlos com a família, pois como ele mesmo me relata têm uma roça de feijão no sítio do avô que está quase para ser colhida. Outros dois ajudam a avó materna com a roça de mandioca. O auxílio família neste caso é imediato, a distribuição dos cuidados com as crianças preservam suas existências, já que os pais não possuem condições para tais.

Mesmo a cidade oferecendo um novo padrão de existência, na qual os filhos deixaram de comer tapioca de manhã para comerem bolacha e “Danone”, que segundo a mesma eram alimentos raros em sua mesa, a mudança no padrão de relacionamento é gerador de inquietação; conta-nos, a entrevistada, que uma de suas preocupações é com os filhos, pois, um colega de escola já bateu em um deles, e outro ofereceu ao mesmo maconha, e se esta situação perdurar voltará para sua cidade de origem, em Alagoas, ou irá para outra cidade. Em seu relato, há uma preocupação com a dinâmica do bairro e a possibilidade da desestruturação da família via a perda da autoridade materna e paterna sobre os filhos. Questão também levantada por Cilene (38 anos, trabalhadora rural migrante da Paraíba), que em entrevista conta-nos de forma elucidativa a expulsão de casa das filhas, ambas adolescentes, a primeira foi expulsa, debaixo de uma “surra” de fio de cobre⁷:

“ela pensa que a minha casa é dela, entra na hora que quer e traz quem quer para dormir aqui! e não me deve satisfação? Ela não me responde, mas pensa que agora eu sou a empregada dela? lavar, passar, cozinhar? eu trabalhei duro na roça para sustentar essas meninas, o pai delas nunca deu nada, e agora é isso?” (Cilene).

A segunda filha, Cilene diz que “despachou” também, só que para casa do namorado:

“Mandeí ela ficar com o macho dela, já que se aqui não estava bom, que ela que fosse para casa da sogra, uma louca varrida!” (Cilene).

A história de Marlene (ex-trabalhadora rural, 34 anos, migrante do Ceará), converge com a de Cilene. Antes da entrevista, as crianças de Marlene iam para a escola, e uma das crianças, uma menina de cerca de 8 anos tinha ido ao mercado, em frente à casa da família, e demorava chegar, o que atrasava o pai, que iria levar as mesmas para escola. Marlene no portão, dizia “*está menina precisa de um corretivo*” e começa a chamá-la, referindo-se a mesma como “*vagabunda*”, “*peste*”, “*coisa de pouco valor*” etc.

Ambas as mulheres vivenciam cotidianamente uma autoridade destituída, uma falta de controle matriarcal no gerenciamento das filhas que seguem outro ritmo; as adolescentes, no primeiro caso, buscam outro padrão de vivência

⁷ Durante o tempo que puder acompanhar a história desta família, os conflitos entre mãe e filhas foram levados duas vezes ao conselho tutelar.

na cidade, com outros costumes, e modos específicos de lidarem com as pressões do dia-a-dia.

A partir desta característica encontrada no campo procuramos compreender como se dá a gestão destes conflitos entre mães e filhas; no caso de Cilene, as tensões até meses atrás eram amortecidas pelo irmão, já que ela morava no fundo de quintal do mesmo, e sendo padrinho da primeira filha, colocava-se de maneira enérgica frente aos conflitos entre mãe e filhas.

Nos últimos meses Cilene finalizou a construção de sua casa, na qual seu projeto de “melhorar de vida” estava embasado, e longe do irmão; na última briga, ela diz:

“chamei a policia, e eles me deram razão, pois elas pensam que agora que tem 18 anos podem fazer o que quiser, mas na minha casa não!”

Neste caso é o Estado via suas instituições que se encarrega do gerenciamento dos conflitos entre mãe e filhas, não mais a família extensa. Durante o processo migratório o rearranjo familiar é claro, para as filhas de Cilene, o tio, irmão da mãe, desempenhava um papel central, na reorganização das relações da casa.

O marido de Cilene, que vive há mais de 10 anos com a mesma, possui um papel estritamente definido de marido, não substitui de nenhuma forma o pai biológico. Não possui autoridade alguma frente às filhas do outro casamento da esposa, mesmo com a formalização das relações matrimoniais posiciona-se distante dos conflitos já que a própria informante faz questão de afastá-lo, pois não deseja restituir em suas relações amorosas as estruturas de dominação que rompeu pela migração.

Morar nos fundos da casa de parentes é uma constante na vida dos migrantes, estes dividem a educação dos filhos, as contas e as vivências cotidianas. O amparo familiar é importante para que o projeto migratório de “melhora de vida” ocorra. Do total de 15 entrevistas realizadas todos migrantes moraram ou ainda moram em terrenos ou nos fundos da casa de parentes, e contaram com os mesmo para colocação no mercado de trabalho rural ou urbano, bem com para educação e cuidados dos filhos. O significado da casa própria para estes migrantes ultrapassa sua materialidade e constitui outro aspecto do sentido de “melhorar de vida”, ou seja, sair da casa dos parentes ou do aluguel e poder constitui novos projetos de ascensão social, agora autônomos em relação a família extensa.

À guisa de uma conclusão

Dentre os relatos obtidos em campo, o empobrecimento e a falta de condições de permanência nas pequenas propriedades, bem como a

possibilidade de acesso a direitos sociais no eixo sul, fazem parte das motivações para migrar, mas, sobretudo, o apoio familiar, de alguns membros migrados, tios, sobrinhos e primos é decisivo para o desencadear do processo migratório, bem como para o rompimento com aqueles familiares que desejam permanecer em seus locais de origem. A análise de família deve considerar não somente a centralidade no auxílio econômico ao projeto migratório, mas uma ampla gama de relações nele embutido, como os rearranjos e desarranjos relacionais.

O “ir” e “vir” insere estes migrantes em um processo de dessocialização das antigas relações sociais e ressocialização nos espaços de destino. O migrante “se mantém, pois, na duplicidade de duas socializações, de duas estruturas de relações sociais diversas entre si” (MARTINS, 1981, p.50), que moldam as maneiras de manipularem os espaços em que circulam e as relações sociais a ele apresentadas. O sentido de “melhorar de vida” toma múltiplos significados, ora se relacionam com a mudança nos padrões de consumo e acesso a direitos sociais, ora se relaciona com a mudança nos padrões de relacionamento, inclusive familiares. Este sentido também dependerá das trajetórias realizadas pelo grupo familiar e das necessidades criadas por estes, portanto, o sentido é construído e reconstruído no processo desencadeado pela migração.

Referências

ALMEIDA, A. M. et al (Org.). **Pensando a família no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/UFRRJ, 1987.

ÀVILA, M. P. **Periferia é periferia em qualquer lugar? Antenor Garcia: estudo de uma periferia interiorana**. São Carlos, 2006. Dissertação (Mestrado) - PPGCSO, Universidade Federal de São Carlos.

BAENINGER, R. Expansão, redefinição ou consolidação dos espaços da migração em São Paulo?: análises a partir dos primeiros resultados do Censo 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2002.

BAENINGER, R. Região, Metrópole e Interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes- Brasil, 1980-1996. **Textos NEPO 35**, Campinas, 2000.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 6.ed. Trad. Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

CARNEIRO, M.; SOUSA, A.; MARINHO, K. Migração, estrutura agrária e redes sociais. In: ALVES, F.; NOVAES, J. R. (Org.). **Migrante: trabalho e trabalhadores no complexo agroindustrial canavieiro**. São Carlos: EdUFSCar, 2008.

DURHAM, E. **A caminho da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

FONSECA, C. **Caminhos da adoção**. São Paulo: Cortez, 1996.

GARCIA JR., A. **O Sul: caminho do roçado** – estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo: Marco Zero; Brasília: UNB, 1988.

LIMA, R. P. **O processo e o (des)controle da expansão urbana de São Carlos (1857-1977)**. São Paulo, 2007. 194f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

MARTINS, J. S. O vôo das andorinhas: migrações temporárias no Brasil. In: _____. **Não há terra para plantar neste verão**: o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo. Petrópolis: Vozes, 1981.

MENEZES, M. A. **Redes e enredos nas trilhas dos migrantes**: um estudo de famílias de camponeses-migrantes. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SILVA, M. A. et al. **A família tal como ela é nos desenhos de crianças**. Ruris, Campinas, v.1, 2007.

_____; MENEZES, M. A. **Migrações rurais no Brasil**: velhas e novas questões. 2007. Disponível em: <www.nead.org.br>.

_____. **Errantes do fim do século**. São Paulo: UNESP, 1998.

SILVA, V. F. Migrantes na periferia urbana: redes sociais e construção do bairro. **Revista Ponto Urbe**, São Paulo, On-line desde jun.2007.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. São Paulo. Brasiliense, 1973.

STOLCKE, V. **Cafeicultura**: homens, mulheres e capital (1850-1980). São Paulo: Brasiliense, 1986.

TELLES, V. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.

_____. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TRUZZY, O. **Café e indústria**: São Carlos 1850 -1950. São Carlos: Editora da UFSCar, 2000.

Unidade de conservação e agricultura de subsistência: o caso da Floresta Nacional de Caxiuanã

**Rosa de Nazaré Paes da Silva
Maria das Graças Ferraz Bezerra**

O sistema de ocupação da Amazônia vem ao longo do tempo sendo feito através de fronteiras agrícolas. Segundo Costa (2010), persistem e coexistem na Amazônia duas tendências dominantes quanto às formas de organização do trabalho e às estruturas de produção relacionadas diretamente a essa modalidade de uso dos recursos florestais. Uma delas está relacionada às inúmeras e seculares modalidades de uso desses recursos pelas populações tradicionais amazônicas, organizadas sob forma de trabalho familiar e/ou comunitário e com níveis variados de conexão com os mercados regional e nacional, os quais são denominados de extrativismo tradicional. A outra caracteriza-se pela demanda do mercado consumidor, pelo qual as comunidades rurais tendem a assumir uma nova estrutura no formato de cadeia produtiva, almejando chegar aos arranjos produtivos locais, podendo ser chamado de arranjos produtivos emergentes. Fazendo parte de nossa demanda do mercado agroextrativista, a necessidade de implantar novas áreas produtivas na Amazônia, tem sido premente, com isso o desmatamento tem sido contínuo e crescente liderado recentemente pelo monocultivo dos grãos, em destaque a soja (*glycyne max*).

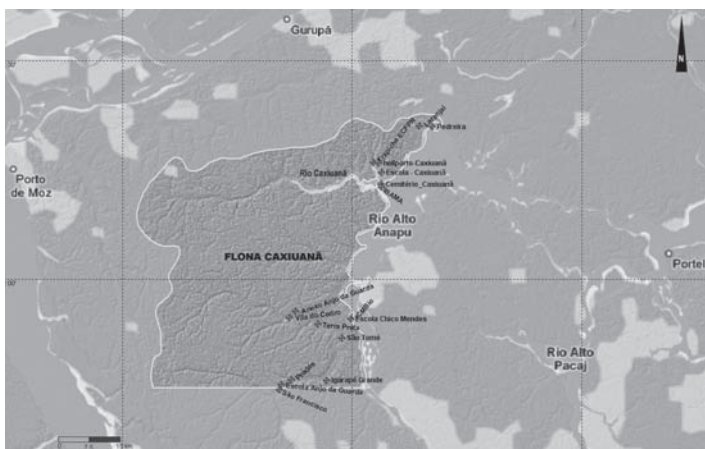
A agricultura coexistente na Amazônia é delineada como sendo a do monocultivo, a agricultura familiar e a de subsistência. Esta última atrelada

ao extrativismo animal e/ ou vegetal. O monocultivo caracteriza-se pela ocupação de grandes extensões de terra, baixa ocupação de mão de obra, desequilíbrio ambiental, falta de agregação de valor na matéria prima produzida e a auferimento de lucro. Já a agricultura familiar, trata-se de uma forma de geração de renda e ocupação no campo com o uso de terras em lotes agrícolas, nos quais são utilizada mão de obra familiar como também a mecanização agrícola. A chamada agricultura de subsistência explora áreas com no máximo 3 hectares dos quais são realmente utilizados menos que 1 hectare, o restante da área permanece em pousio.

Neste trabalho estaremos abordando a convergência do extrativismo vegetal e a agricultura de subsistência como forma de gerar ocupação e renda para os moradores da Floresta Nacional de Caxiuanã, localizada no Estado do Pará. Consideramos de suma importância os três vértices - agricultura de subsistência, o extrativismo vegetal e a geração de ocupação e renda - para a manutenção do homem nas Unidades de Conservação.

Área de estudo

A Floresta Nacional de Caxiuanã, localizada na porção inferior da bacia do rio Anapu, em terras dos municípios de Melgaço e Portel (Estado do Pará), é uma das áreas da floresta amazônica melhor preservada em sua porção da Amazônia Oriental. Essa conservação se deve à criação da Flona Caxiuanã, através do Decreto-Lei 239, de 28 de novembro de 1961, e à dificuldade de acesso, já que não existem linhas de transporte comercial além das sedes dos municípios de Breves, Portel e Melgaço (LISBOA; BEZERRA, 1999). Essas circunstâncias a mantiveram distante dos processos de exploração do Estado do Pará, apesar de se situar a apenas 400 km, de Belém.



Fonte: Elaborado por Amílcar Carvalho Mendes – Pesquisador Museu Paraense Emílio Goeldi.

Fazem parte da Floresta Nacional de Caxiuanã, cinco povoados também conhecidos como comunidades, os quais são: Caxiuanã, Pedreira, Laranjal, Cariatuba e Pracupijo. A denominação de povoado, comunidade rural ou agrovila é utilizada dependendo da região de estudo. Por exemplo, no nordeste paraense essas populações que vivem distantes dos centros urbanos são chamados de agrovilas. Provavelmente essa denominação foi resultado a migração ocorrida na década de 70 originada do nordeste brasileiro em direção a Amazônia. Já na região das ilhas próximas a Belém e também na região do Marajó essas populações são chamadas de comunidades rurais, dentro deste contexto, podemos citar os remanescentes de quilombolas e as populações tradicionais. No oeste paraense esses moradores são identificados como ribeirinhos ou pequenas vilas reconhecidas pelo nome os rios, igarapés ou paranás¹. As cinco comunidades que compõe a Floresta Nacional de Caxiuanã são caracterizadas por serem agroextrativistas, ou seja, usam os produtos não madeireiros e cultivam a terra através da agricultura de subsistência. Ressalte-se que dentro de uma Floresta Nacional a agricultura é permitida apenas para assegurar a subsistência da família seja através do consumo ou da comercialização de pequena parte excedente.

População da FLONA Caxiuanã

Durante os 17 anos de existência da Estação Científica Ferreira Penna, foi observada alguma mudança no modo de vida das populações da FLONA em especial dos moradores que vivem na comunidade de Caxiuanã. A forma de vida dos moradores caracteriza-se pelo isolamento, dadas as grandes distâncias dos centros urbanos e também devido à própria conformação geográfica da região. Para o deslocamento da maioria dos moradores são utilizadas canoas - embarcações construídas em madeira e movidas manualmente - utilizando-se remos². Durante o censo realizado em 2009 constatou-se a existência de algumas famílias que dispõem de embarcações movidas a motor a diesel.

As casas, construídas à beira dos rios e baías, são de madeira e cobertas com telhas de amianto, barro e ou palhas. Possuem até quatro três cômodos e algumas dispõem de alguns eletrodomésticos como TV, rádio, geladeira e fogão a gás. As áreas de roçados localizam-se distante das casas e apenas o cultivo de algumas hortaliças e plantas medicinais é feito em cascos e ou jiraus suspensos localizados próximo as residências. A criação de pequenos

¹ Termo muito utilizado pela população residente no oeste paraense, também conhecido como baixo Amazona para chamar pequenos braços de rios.

² Utensílio para auxiliar na navegação manual dos moradores da Amazônia.

animais como patos, galinhas e porcos também fazem parte da composição de renda dessas populações.

Ferraz (2002) em trabalho realizado na Floresta Nacional de Caxiuanã informa que somente a partir da segunda metade da década de 1970 é que teve início o processo de implementação da Flona onde residiam aproximadamente 350 famílias. Destas, cerca de 76 foram indenizadas, aproximadamente 30 permaneceram na área, enquanto as demais se dispersaram pelas proximidades, tendo sido poucas as que migraram para outros municípios. A maior concentração de indenizações ocorreu no rio Pracupi, tendo essas famílias migrado para o outro lado do rio Anapu. As casas, as roças e as benfeitorias existentes, foram os itens avaliados para que as desapropriações fossem efetivadas. Em levantamento realizado nos anos de 1998/99, a população existente na Flona era composta por 46 famílias, num total de 283 pessoas (FERRAZ, 2002).

O Censo Demográfico realizado 2009 por pesquisadores do Museu Goeldi indicou uma população de 456 pessoas na Floresta Nacional de Caxiuanã. Do total, aproximadamente 172 estão em idade reprodutiva entre 15 e 40 anos, ou seja, 37% da população. Este dado suscita o questionamento de como o crescimento dessa população ocorrerá nos próximos anos e qual será a fonte de renda e ocupação dos moradores da Flona Caxiuanã. Estudos realizados por pesquisadores no Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas, demonstrou que atualmente o grande número de desempregados nos centros urbanos é resultado do descaso na falta de elaboração de política pública de geração de emprego/ ocupação e renda durante as décadas de 80 e 90. Como também a grande mobilidade humana ocorrida durante as últimas 5 décadas no século passado. Um crescimento populacional de aproximadamente 60% em uma década dentro da Flona Caxiuanã que é uma Unidade de Conservação com restrições às pessoas que ali residem, representa um alerta para a preservação dos recursos naturais. Para que este alerta não se transforme num problema é necessário que políticas de valorização do saber tradicional sejam implantadas e concomitante a isso, orientações para a utilização de recursos não madeireiros extraídos da floresta de preferência com a agregação de valor a partir da confecção de peças de artesanato, transformação de frutos de época em doces e compotas que tem maior durabilidade para a comercialização etc. O ecoturismo também seria uma fonte de renda segura dada a beleza cênica da região.

Agricultura de subsistência

A agricultura praticada da Floresta Nacional de Caxiuanã pode ser chamada de agricultura de subsistência. Uma vez que essa prática é exclusiva

em áreas de conservação que tem como único objetivo produzir alimento para consumo próprio. Diferente da agricultura familiar que na maioria das vezes é desenvolvida em áreas com tradição e ou áreas recentes agrícola como por exemplo assentamento rural, uma vez que parte da produção é comercializada. Considerando-se a especificidade de Caxiuanã, a população local, também chamada de tradicional, vem ao longo do tempo desenhando o seu próprio modelo de desenvolvimento e crescimento. Para isso, os cultivos agrícolas têm contribuído para a manutenção e sobrevivência dessa população. Não diferente o extrativismo vegetal e animal, tem acompanhando ao longo do tempo essas famílias. O conhecimento tradicional para extração e uso dos recursos não madeireiros tem sido repassado de geração para geração.

Levantamentos e estudos recentes, de modo geral tem demonstrado o dinamismo no crescimento populacional na FLONA de Caxiuanã. Conforme dados coletados em 2009, foram identificadas 94 famílias em toda a FLONA, sendo que 70% dessas famílias são proprietárias de áreas de roçado, ou seja, 66 famílias têm como principal fonte de ocupação e renda o cultivo agrícola de subsistência.

Conforme tabela 1 o tamanho médio de 80 % das áreas de roçado varia entre 1000 m² a 10000 m², sendo na comunidade de Pracupi onde se encontram as maiores extensões de áreas de roçado. Vale ressaltar que a comunidade de Pracupi localiza-se ao sul da FLONA e sofre a influência de populações que moram fora da Flona Caxiuanã e que tem como fonte de renda a exploração madeireira. Com isso a mobilidade de pessoas vindo dos centros urbanos em direção a comunidade de Pracupi, tem sido decisiva para a abertura de novas áreas para cultivo e a instalação de novos grupos familiares.

TABELA 1 - Número de Famílias, Número de Roças

Comunidade	Caxiuanã	Pedreira	Laranjal	Pracupi	Cariatuba	Total
N. Famílias	24	12	13	31	14	94
N. Roças	17	09	13	27	14	66
Menor que 1000 m ²	01	01	01	0	0	03
1001 m ² a 5000 m ²	02	04	10	16	10	27
5001 m ² a 10000 m ²	10	02	02	10	03	27
Acima de 10001 m ²	04	03	0	01	01	09

Fonte: Censo Demográfico realizado pelo Projeto Diagnóstico Sócio-Ecológico das Populações Ribeirinhas da Floresta Nacional de Caxiuanã, 2009.

Na comunidade de Caxiuanã apesar de alguns moradores trabalharem como funcionários terceirizados para o Museu Goeldi foram identificados 17 áreas de roçados com tamanho médio de 5000 m² a 10000 m², demonstrando que a atividade agrícola tem feito parte da composição da renda desses moradores.

Apesar da comunidade da Pedreira apresentar-se com o menor número de famílias, observou-se que esta comunidade tem o maior número de roçados, com área média entre 1000 m² a 5000m². Na comunidade do Laranjal todas as 13 famílias possuem roçado com o tamanho médio entre 1000 m² a 5000 m². E por último a comunidade de Cariatuba localizada no sudoeste da FLONA de Caxiuanã todas as 14 famílias também possuem roçado.

A maioria dos roçados localiza-se distante das residências, uma vez que estas estão localizadas em sua maioria às margens dos rios. Via de regra as áreas cultivadas, são capoeiras que estão em pousio e são utilizadas após 5 anos de descanso. O acesso é realizado através de trilhas ou com canoas.

Conforme tabela 2 a maioria dos cultivos de subsistência na FLONA Caxiuanã são: banana (*musa sp.*), cacau (*theobroma cacao*), caju (*Anacardium occidentale L.*), caupi (*vigna unguiculata*), ingá (*Inga edulis Mart.*), mandioca (*manihot esculenta cranz*), mamão (*carica papaya L.*), manga (*Mangifera indica L.*), milho (*zea mays*). Dentre as trinta culturas informadas, destacamos três culturas cultivadas em todas as comunidades: banana (*musa sp.*), mandioca (*manihot esculenta cranz*) esta última também chamada de macaxeira e o milho (*zea mays*). Além das plantas alimentícias as comunidades também cultivam plantas medicinais. A utilização é uma tradição nas famílias, além do que as plantas suprem a ausência de posto médico e de agente de saúde.

As roças são instaladas em áreas de capoeira alta ou capoeira baixa. Algumas dessas áreas já foram cultivadas por outras famílias. Existem algumas capoeiras que somam mais de 30 anos sem serem cultivadas. As mais utilizadas permanecem em pousio de no máximo 5 anos. Neste caso é realizada a rotação de área cultivada o que remete a teoria da recuperação desses solos. Porém, nenhum estudo específico foi realizado nessas áreas considerando-se a regeneração e estabilização desses solos. Além do pousio, ainda é realizado muito timidamente, por poucos moradores, a rotação de culturas. Durante as entrevistas, foi observada a ausência de política agrícola adequada para a região de Caxiuanã. Estes agricultores não recebem nenhum tipo de assistência técnica rural e a ausência do Estado é notória.

O sistema de plantio caracteriza-se pelo tradicional corte, derruba e queima. Essa atividade também é chamada de preparo manual ou convencional sem a utilização de mecanização agrícola. Considerando-se o impacto causado pelo uso de máquinas agrícolas no preparo da área, essa atividade manual é vista positivamente, uma vez que não há danos na estrutura física do solo. O custo da diária varia entre R\$ 10,00 e R\$ 15,00. O pagamento de diárias ocorre principalmente na comunidade de Caxiuanã. Justifica-se esse fato isolado, devido ao fato de que alguns moradores que possuem roça

também trabalham formalmente como funcionários terceirizados do Museu Goeldi. Ressaltamos esse evento como positivo, uma vez que, mesmo sendo trabalhadores formais, não deixaram de serem agricultores o que é a tradição em Caxiuanã, associada ao extrativismo vegetal e animal. A manutenção da atividade agrícola reforça positivamente a renda desses moradores. Porém existem outros moradores que por serem assalariados deixaram de fazer roça e dependem exclusivamente do salário recebido mensalmente, ora como funcionários terceirizados, ora como guias de campo reembolsados pelos Programas de Pesquisa instalados em Caxiuanã.

Segundo informações dos próprios agricultores para o preparo de uma área de 2500 m² um homem trabalha 34 dias/homem, ou seja, para 1 hectare serão necessários 134 dias de trabalho manual. Entende-se por preparo de área a derruba, queima e coivara. Para o plantio de 2500 m² são necessários 15 dias/ homem de trabalho, para um hectare são necessários 60 dias/homem. Para os tratos culturais os quais são capina e amontoa para uma área de 2500 m² são gastos 48 dias/homem e para um hectare 192 dias/ homem de trabalho. Para a colheita de 2500 m² são necessários 320 dias/ homem, ou seja, para o agricultor de subsistência a colheita é feita a medida que for necessário, não há colheita visando a comercialização do produto cultivado. E sim exclusivamente o consumo familiar. Observando esse relacionamento entre cultivo e consumo, nesta pesquisa de campo, surgiu a diferença concreta entre agricultura de subsistência e agricultura familiar.

Observou-se que a relação trabalho x remuneração não difere da realidade do restante da Amazônia. Os agricultores de subsistência da FLONA Caxiuanã, não mensuram a área ocupada, plantação existente, custo da mão de obra, produção e comercialização do produto. Essas informações são fundamentais para a composição do produto final a ser consumido, trocado na forma de escambo ou até mesmo comercializado. Com isso a força de trabalho é muito maior e o tempo gasto de igual modo, havendo retorno irrisório da atividade agrícola.

Ainda é muito comum a realização dos mutirões para o preparo do roçado. Várias roças são levantadas em um curto espaço de tempo. Para essas atividades o trabalho em grupo tem tido resultado satisfatório. Porém ainda existe um grande entrave nas atividades de grupo referente às atividades desenvolvidas nas associações. A falta de experiência em trabalho de grupo e o próprio compromisso dos participantes das associações fazem com que muitas ações que poderiam desencadear positivamente não prosperam, enfraquecendo e promovendo o descrédito das associações.

A comunidade de Cariatuba (02°04'50 S e 51°37'27O) localiza-se no sudoeste da FLONA Caxiuanã, dentro das possessões do município de Portel,

porém tendo como núcleo urbano mais próximo Porto de Moz. A incidência de retirada clandestina de madeira vem crescendo ao longo dos anos. Tal fato é resultado da ausência do poder público e de políticas definidas, a começar pelo plano de manejo para a FLONA Caxiuanã, entre outros. Observou-se que a maior variabilidade de produtos agrícolas encontra-se na comunidade de Cariatuba, como também as áreas cultivadas estão acima de 1000 m² e todas as famílias possuem roça. Podemos sugerir que este fato é resultado da localização geográfica desta comunidade.

TABELA 2 - Culturas agrícolas

N.	Nome Vulgar	Produtos Agrícolas				
		Caxiuanã	Pedreira	Laranjal	Cariatuba	Pracupi
1	Abacate					x
2	Abacaxi			x		
3	Arroz		x	x	x	
4	Banana	x	x	x	x	x
5	Cacau		x			x
6	Caju					x
7	Cana	x	x	x	x	x
8	Canela			x		
9	Capim Santo					x
10	Cidreira				x	x
11	Citrus		x	x		
12	Feijão					x
13	Feijão		x	x	x	x
14	Gengibre				x	
15	Goiaba		x			
16	Hortelã	x	x			x
17	Ingá		x			
18	Jerimum	x	x	x	x	x
19	Macaxeira	x	x	x	x	x
20	Mamão				x	
21	Mandioca	x	x	x	x	x
22	Manga	x				
23	Mastruz	x				
24	Maxixe	x			x	x
25	Maxixe		x	x		x
26	Melancia	x	x	x	x	x
27	Milho	x	x	x	x	x
28	Pepino		x			
29	Pimentão		x			
30	Quiabo				x	x

Fonte: Dados do Projeto Diagnóstico Sócio - Ecológico das Populações Ribeirinhas da Floresta Nacional de Caxiuanã, 2009.

Independente da comunidade a cultura predominante é a mandioca e o principal sub-produto, a farinha de mesa. Como os produtores da FLONA de Caxiuanã não tem o hábito de fazer o planejamento e registrar o volume plantado, os valores informados por cada produtor é muito instável, portanto, optamos por não informar qual a renda auferida na comercialização dos produtos originados do roçado.

O extrativismo vegetal

O extrativismo vegetal faz parte da vida dos moradores da FLONA Caxiuanã. Entende-se por extrativismo a extração e uso por populações tradicionais de produtos de origem não madeireira. Das 34 espécies citadas na tabela 3, destacam-se 9 de ocorrência em todas as cinco comunidades: Açai (*Euterpe oleraceae*), Andiroba (*Carapa guianenses*), Arumã (*Ischnosiphon polyphullus*), Castanha do Pará (*Bertholletia excelsa* H&B), Cedro (*Cedrela odorata*), Cipó timboí (*Derris* sp.), jatobá (*Hymenaea courbaril*) e Piquiá (*Caryocar villosum*). O uso dessas e das demais é restrito como alimentícias, construção de casa, artesanato e medicinal. Destacamos o uso de espécies fibrosas para uso no artesanato e na agricultura.

A utilização das fibras remonta de longas datas. Muitas das fibras comercializadas atualmente já eram utilizadas economicamente pelo homem há aproximadamente três mil anos a.C., na Europa e no Egito. Desta forma, pode-se atribuir a utilização artesanal e industrial das fibras vegetais pelo homem através dos tempos, como uma relação cronológica no progresso da civilização.

Na Amazônia, encontram-se inúmeras espécies vegetais úteis para o homem, destacando-se ainda o acúmulo de conhecimento sobre espécies da flora local para melhor assegurar a subsistência destas populações em convivência com a natureza. Esse conhecimento pode contribuir para definir novas alternativas de aproveitamento, visando o desenvolvimento socioeconômico e ecológico, apoiado na agroindustrialização de produto natural da Amazônia (DUBOIS, 1993).

A posição de destaque na economia agrícola mundial ocupada pela produção de fibras, bem como as crescentes importâncias dadas às matérias primas regeneráveis, tem despertado bastante interesse no estudo das fibras vegetais, quanto aos aspectos relacionados com o estudo fitotécnico e manejo de plantas produtoras de fibra, otimização dos processos de obtenção de fibras e a classificação dessas pelo conhecimento de suas propriedades físicas, químicas e mecânicas (SILVA, 2006).

Segundo Silva (2006), as fibras vegetais ainda são muito pouco cultivadas racionalmente devendo-se a isto: o desconhecimento técnico agrônômico

sobre as espécies fibrosas; a falta de otimização nos processos de beneficiamento das fibras; falta de incentivo à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias apropriadas às outras plantas fibrosas, além das já existentes no mercado e a falta de estímulo na produção contínua, causando a incapacidade de estabelecer uma tradição no mercado.

Com isso o potencial de espécies produtoras de fibras tem se perdido ao longo dos anos. A origem das fibras pode ser tanto natural quanto artificial, a fibra de origem natural, é encontrada nos vegetais, animais e nos minerais, já as fibras de origem artificial são as artificiais e as sintéticas.

Conforme levantamento de campo realizado em 2009, observou-se que dentre as 34 principais espécies citadas como fonte do extrativismo vegetal 7 são fornecedoras de fibras. Para essa discussão vale a pena verificar algumas definições de fibras vegetais:

Segundo Ferreira (2004), fibras são estruturas alongadas que constituem tecidos animais e vegetais ou certas substâncias mineral, e anatomicamente apresenta-se com formação alongada, ou seja, filiforme;

Segundo Medina (1959), Fibras vegetais são todas as células esclerenquimatosas de forma tipicamente prosenquimatosas, isto é, apresentam o comprimento da fibra excessivamente maior que a largura. Desta forma, do ponto de vista estritamente histológico, o termo fibra tem sido usado, para designar uma grande variedade de tipos de células que se caracterizam pela forma alongada, parede secundária espessa e regular com a ocorrência de pontuações. O mesmo autor cita que, no comércio o termo fibras não apresenta usualmente o significado botânico, estrito de células individuais de certa categoria de esclerênquima.

Segundo Silva (2006), nas plantas dicotiledôneas como linho, juta e rami, por exemplo, o termo fibra denota de um feixe fibroso, no algodão utilizam-se os tricomas e nas fibras originária das folhas das plantas monocotiledôneas como sisal, curauá e outras. Também são designadas como fibras, bem como, o material fibroso utilizado para enchimento, como as painas e as sedas vegetais, ou para a confecção de cestos, como o vime e o junco, ou a manufatura de escovas e vassouras, nas quais utilizam à piaçava, estão incluídos na digestão genérica de fibras. O extrativismo e / ou o cultivo de plantas fibrosas, está sendo feito em todo o mundo, vislumbrando as fibras de maior valor comercial no mundo.

Na tabela 3, apresentamos as espécies de fibras vegetais citadas e utilizadas pelos moradores de Caxiuana.

A importância do uso sustentável dessas fibras dentro da FLONA Caxiuana, indica forte possibilidade de uma geração de renda como também a ocupação de pessoas na fabricação de artesanato e utensílios para uso doméstico e

na agricultura. Somado a isso a transferência do conhecimento tradicional agregaria valor à produção desses itens.

TABELA 3 - Plantas Fibrosas

Nome Vulgar	Nome Científico	Parte Usada da Planta
Arumã	<i>Ischnosiphon polyphyllus</i>	Haste
Timbó Açú	<i>Derris guianensis Benth,</i>	Tronco e ramo
Cipó titica	<i>Heteropteris jenmaniOlivier,</i>	raiz
Ambé	<i>Philodendro imbe Schot,</i>	raiz
Cipó timboí	<i>Derris sp,</i>	haste
Cipó escada de jabuti	<i>Bauhinia splendens H.B.K.,</i>	haste

Fonte: Censo Demográfico realizado pelo Projeto Diagnóstico Sócio-Ecológico das Populações Ribeirinhas da Floresta Nacional de Caxiuanã, 2009.

Ocupação e renda

O sistema de geração de ocupação e renda nas atividades agrícolas constituem, ainda hoje, uma realidade expressiva em toda a Amazônia e em todo o Brasil. Porém, considerando-se a relação empregador x empregado não podemos afirmar que a relação de trabalho existente na FLONA Caxiuanã, possa ser classificada como emprego, pois a remuneração pelo trabalho é realizada pelo próprio produtor. Ou seja, a mão de obra utilizada é familiar. Excepcionalmente ocorre a contratação de diarista como também o trabalho em mutirão. Além das relações trabalhistas, existe outro entrave chamado direito à posse da terra que, pela legislação, não é possível dentro de uma Unidade de Conservação.

É sabido que nenhum habitante de unidades de conservação possui o direito legal sobre a terra onde mora e cultiva. Isso demonstra a suscetibilidade das relações entre o Estado e os habitantes das UC. Conforme tabela 4, observamos que o número de trabalhadores formais ainda é muito pequeno em relação aos trabalhadores aqui chamados de informais, ou seja, os agroextrativistas. Isso demonstra que futuramente os direitos trabalhistas, como por exemplo, a aposentadoria, gera um desconforto aos que não fazem nenhum tipo de recolhimento à Previdência Social. Sabemos que existe dentro da Previdência Social o amparo ao idoso, que paga ao beneficiário o valor de um salário mínimo. Porém diante de anos de trabalho árduo no campo o que significa em geração de bem estar o recebimento de um salário mínimo.

Observamos que das 24 famílias residentes na comunidade de Caxiuanã 10 são sustentadas pelo trabalho no roçado. Na comunidade da Pedreira 4 são agricultores e 6 assalariados. Certamente neste caso há uma somatória de

renda. No Laranjal 7 famílias sobrevivem da agricultura, em Cariatuba das 14 famílias 12 trabalham na roça e tiram seu sustento e no Pracupi das 31 famílias apenas 18 são agricultores de subsistência. Foi observado que pouca ação do governo tem alcançado estas famílias, a exemplo dos auxílios chamados de bolsa escola e bolsa família.

TABELA 4 - Ocupação e Renda

Categorias	Comunidades					
	Caxiuanã	Pedreira	Laranjal	Cariatuba	Pracupi	
Trabalhador Formal	Agente de Saúde	0	1	0	0	0
	Professores	0	1	1	0	0
	Assalariado	6	6	2	1	0
	Aposentado	2	0	2	2	9
Trabalhador Informal	Agricultor	10	4	7	12	18
	Extrativista	10	0	0	0	0
	Dona de Casa	1	3	4	0	3
	Outros*	5	2	0	0	3
Auxílio do Governo	Bolsa Família	6	6	5	0	3
	Bolsa Escola	4	1	0	0	0
	Seguro Desemprego	1	0	0	0	0

Fonte: Censo Demográfico realizado pelo Projeto Diagnóstico Sócio-Ecológico das Populações Ribeirinhas da Floresta Nacional de Caxiuanã, 2009.

Em suma, com este texto procurou-se discorrer sobre a funcionalidade da chamada agricultura de subsistência dentro de uma Unidade de Conservação. A história da FLONA Caxiuanã se confunde com alguns episódios de descaso por parte do poder público. Em Caxiuanã existem pessoas que bravamente resistem às mudanças geopolíticas sem que para isso seja necessário desmatar a floresta ou o aumento do índice de violência, são pessoas, que literalmente sobrevivem do cultivo da terra. A situação atual da Floresta Nacional de Caxiuanã mostra que a permanência do homem dentro das Unidades de Conservação, não contribui para nenhum tipo de agressão ou destruição do ecossistema. Ao contrário, cria-se um relacionamento de confiança e manutenção da vida. Precisa-se apenas criar condições humanas para a sobrevivência com dignidade e o acesso aos serviços públicos e à informação qualificada é indispensável. O maior resultado do trabalho do homem são as condições básicas de sobrevivência. Isso o morador de Caxiuanã tem buscado ao longo dos anos.

Desafortunadamente, a Floresta Nacional de Caxiuanã é a mais antiga do Brasil e após 60 anos de sua criação ainda não possui Plano de Manejo. Certamente não é o morador ribeirinho que destrói o ecossistema com sua

área de roçado de no máximo 5000 m². Ao contrário, ele usa somente as áreas de capoeira já desmatadas e que estão em pousio. As agressões verificadas na Flona se fazem pelos intrusos de muitas vezes: madeireiros, pescadores, caçadores. Este trabalho discorre sobre a existência da agricultura na Amazônia, desvinculada da pecuária. Uma agricultura de subsistência ou até mesmo agricultura familiar, praticada em áreas já desmatadas. Mesmo se levando em consideração a vastidão dos 330 mil hectares da Flona Caxiuanã o morador tradicional respeita limites quando define o tamanho de seu roçado, em benefício de gerações futuras.

Referências

COSTA, W. M. Arranjos comunitários, sistemas produtivos e aportes de ciência e tecnologia no uso da terra e de recursos florestais na Amazônia. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, v.5, n.1., p.41-57, 2010.

DUBOIS, C. L. J. Plantas amazônicas como potencial agroindustrial. In: MITSCHEINT, T.; PINHO, J.; FLORES, C. **Plantas amazônicas e seu aproveitamento tecnológico**. Belém: CEJUP, 1993.

FERRAZ, M. G. et al. Programa Floresta Modelo de Caxiuanã: desenvolvimento sustentável de comunidades ribeirinhas. In: LISBOA, P. L. B. (Org). **Caxiuanã: populações tradicionais, meio físico e diversidade biológica**. Belém: MPEG, 2002.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 6.ed. rev. atualiz. Curitiba: Positivo, 2006.

LISBOA, P. L. B.; BEZERRA, M. G. F. **Estação Científica Ferreira Penna: ciência e desenvolvimento sustentável na Amazônia**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1999.

MEDINA, J. C. **Plantas fibrosas da flora mundial**. Campinas: Instituto Agrônomo de Campinas, 1959.

SILVA, R. N. P. **Crescimento e sintomas de deficiência de macronutrientes em plantas de curauá (*Ananas erectifolius* L B Smith)**. Belém, 2006. 57f. Dissertação (Mestrado em Agronomia) - Universidade Federal Rural da Amazônia.

VIEIRA, M. N. F. et al. **Levantamento e conservação do solo**. 2.ed. Belém: FCAP; Serviço de Documentação e Informação, 2000.

Tendências recentes das migrações cearenses: o caso da migração de retorno¹

**Silvana Nunes de Queiroz
Rosana Baeninger**

O texto busca compreender as migrações recentes no Brasil, enfatizando a tendência de migração de retorno para o Ceará. O estudo compara as informações sobre os movimentos migratórios para todos os Estados, no período 1995-2000, 1999-2004, 2001-2006 e 2003-2008, com base no Censo Demográfico de 2000 e nas PNADs 2004, 2006 e 2008, respectivamente.

O deslançar dos processos migratórios recentes tem suas raízes de transformações desde os anos 80, quando as clássicas interpretações da migração viam o desempenho econômico das áreas alcançarem seus limites. No item 1 busca-se recapitular as tendências gerais da migração nos anos 80 e 90, a fim de que se possa acompanhar no longo prazo a manifestação das migrações internas no Brasil e sua configuração atual.

Os itens 2 e 3 pretendem apresentar os movimentos migratórios contemporâneos, em particular aqueles referentes aos períodos 2001-2006 e 2003-2008, que imersos em um novo contexto socioeconômico e urbano, imprimem

¹ Este estudo refere-se à tese de doutorado em Demografia (IFCH-NEPO/UNICAMP) e faz parte de projeto mais amplo “Observatório das Migrações em São Paulo” (FAPESP/NEPO-UNICAMP).

espaços da migração marcados por diferentes “condição migratória”: áreas de retenção de população, áreas de perdas migratórias e áreas de rotatividade migratória.

O item 4 trata, especificamente, das recentes trocas migratórias positivas do Estado do Ceará com as demais UFs, destacando, no item 5, a recente tendência de migração de retorno para esse Estado, que no bojo das transformações econômicas, políticas, institucionais e sociais, a partir dos anos 80 e 90, aumentou a incidência de fluxos populacionais em direção ao Ceará, com destaque para o volume de retornados.

Breve retrospecto: as tendências a partir dos anos 80

As mudanças no processo migratório nacional tiveram, a partir dos anos 70, o deslançar de suas transformações. No contexto dos deslocamentos interestaduais apesar da centralidade migratória no Sudeste - São Paulo e Rio de Janeiro foram os dois Estados dessa Região que já haviam assistido a uma redução em seus volumes de imigrantes dos anos 70 para os 80 (BAENINGER, 1999). O Sudeste que chegava a ter um movimento migratório que envolvia quase 5 milhões de pessoas nos anos 70, diminuiu este volume para 4,3 milhões no período 1981-1991.

Na Região Centro-Oeste, os Estados do Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal também diminuíram seus volumes de imigrantes entre esses dois períodos. O Mato Grosso do Sul demonstrava sinais do “fechamento de sua fronteira” (MARTINE, 1994) e o Distrito Federal iniciava, no período 1981-1991, seu processo de expansão metropolitana atingindo os municípios do Estado de Goiás, com significativos fluxos migratórios para seu entorno.

Ao longo dos últimos cinquenta anos do século XX, as migrações internas reorganizaram a população no território nacional, onde as vertentes da industrialização e das fronteiras agrícolas constituíram os eixos da dinâmica da distribuição espacial da população no âmbito interestadual, muito embora a primeira vertente detivesse os fluxos mais volumosos. Nesse sentido, as análises a respeito do processo de distribuição espacial da população nos anos 70², e até mesmo durante a década de 80, estiveram baseadas e preocupadas em apontar o crescente e intenso movimento de concentração: da migração, com a predominância do fluxo para o Sudeste; do processo de urbanização, com a enorme transferência de população do campo para a cidade, quando cerca de 15,6 milhões deixaram as áreas rurais nesse período (MARTINE, 1994); e, a concentração da população, manifestada no processo de metropolização.

² Veja-se a importante contribuição de Martine (1987).

De fato, essas características representaram e compuseram a sociedade urbano-industrial brasileira (FARIA, 1991), com a concentração tanto de atividades econômicas quanto populacional. É revelador nesse processo, no entanto, que os efeitos da desconcentração relativa das atividades econômicas³, iniciados no decorrer dos anos 70, não tivesse tido reflexos imediatos nos deslocamentos populacionais captados pelo censo demográfico de 1980; somente no período 1981-1991 é que esse processo tornou-se mais evidente, sugerindo uma defasagem entre os deslocamentos das atividades econômicas e os deslocamentos de população⁴.

No entanto, além das “trajetórias dominantes”⁵, fenômenos de suma importância para a dinâmica da mobilidade espacial da população já emergiam naquele período. Um deles referia-se ao refluxo de mineiros para seu Estado já nos anos 70⁶, apontando o incipiente processo de reversão emigratória da área; cerca de 35,6% dos imigrantes para o Estado de Minas Gerais eram de retorno naquele período. O processo de desconcentração das atividades econômicas que marcava o período 1970-1980 beneficiou Minas Gerais, podendo já ter contribuído, nesse período, para a absorção de sua população natural, bem como para atração e, inclusive, refluxo de população.

Outro aspecto a considerar refere-se aos possíveis destinos migratórios nos anos 70. Martine e Carvalho (1989) sintetizam os deslocamentos populacionais, desse período, destacando a ocorrência do aumento no número de Estados expulsos de população e a redução nos receptores. Na verdade, das vinte e seis UF's existentes em 1980⁷, onze delas haviam registrado trocas migratórias positivas com outros Estados, das quais cinco estavam no Norte, indicando que entre 1970-1980 essa fronteira foi capaz de aumentar o número de Estados absorvedores de população no País; no cômputo geral, havia, nos anos 70, mais Estados “perdedores” que “ganhadores” de população⁸. Essa situação inverteu-se na década seguinte, com os anos 80 entrando na história migratória recente do País com o maior número de “espaços ganhadores” nas migrações interestaduais, mesmo tendo o Rio de Janeiro registrado perdas populacionais. Dentre as vinte e sete UF's existentes em 1991, quatorze delas registraram trocas migratórias positivas no período 1981-1991, destacando-se, além dos Estados do Norte

³ Veja-se Negri (1996); Diniz (1995); Cano (1996) e Pacheco (1998).

⁴ Negri (1996) aponta essa possível defasagem entre dinâmica econômica e dinâmica migratória em seu estudo a respeito do processo de desconcentração da indústria no País.

⁵ Veja-se Brito (1997).

⁶ Brito (1997) indica essa tendência para os anos 70.

⁷ Tocantins ainda fazia parte de Goiás.

⁸ Eram 15 estados perdedores de população contra 11 ganhadores.

(à exceção do Acre), o saldo positivo do Estado de Sergipe (no Nordeste), do Espírito Santo (no Sudeste) e de Goiás (no Centro-Oeste).

De fato, de uma para outra década, ocorreram significativas mudanças econômicas que tiveram rebatimentos sobre os movimentos migratórios. Ao lado do processo de esgotamento das fronteiras agrícolas, o País conviveu com o importante processo de desconcentração relativa da indústria, que implicou na alteração da distribuição das atividades econômicas, em particular as industriais (PACHECO, 1998). Para esse período, pode-se concluir que essa desconcentração relativa da indústria propiciou também fluxos migratórios nessas direções, bem como reteve uma população que potencialmente migraria destas áreas.

Foi particularmente importante no período 1981-1991, o movimento de retorno aos Estados de nascimento, os quais também contribuíram para a elevação no número de Estados ganhadores. Nos anos 70, o movimento de retorno aos Estados de nascimento representava apenas 11,0% do total da migração nacional, proporção que chegou a dobrar no período 1981-1991, alcançando 24,5% do total; passou-se de um volume anual de retorno de 105.482 pessoas, no período 1970-1980, para 259.582, entre 1981-1991.

Assim, os anos 80 já indicavam a expansão dos espaços da migração⁹, tendência que se viu confirmada nos anos 90, particularmente quando se consideram os movimentos intra-regionais e os inter-regionais separadamente.

Na continuidade das mudanças nos movimentos migratórios, as tendências na migração interna no Brasil nos anos 90 apontaram:

1) os fluxos migratórios de longa distância reduziram-se, consideravelmente, em particular aqueles que se dirigiam às fronteiras agrícolas;

2) mantiveram-se como *área de absorção* de fluxos de longa distância, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal, que canalizaram os fluxos do Nordeste;

3) houve a recuperação migratória no âmbito intra-regional de “espaços perdedores” no âmbito nacional, especialmente os Estados nordestinos;

4) houve o surgimento e consolidação de polos de absorção migratória no âmbito inter-regional e intra-regional, com a maior parte dos Estados tornando-se “ganhadores” de população - mesmo que estes ganhos estejam circunscritos a contextos regionais específicos.

A análise dos movimentos migratórios, em anos recentes – anos 2000, como se procederá a seguir indica o reforço da tendência de configuração de novos espaços da migração, agora, no entanto, muito mais relacionados ao âmbito de suas próprias regiões.

⁹ Veja-se Baeninger (1999).

Movimentos migratórios interestaduais – 1995-2000, 1999-2004, 2001-2006 e 2003-2008

Quando se considera os movimentos migratórios interestaduais¹⁰ e suas trocas migratórias pode-se verificar, do período 1995-2000 para 1999-2004, a manutenção no número de Estados ganhadores de população: 17 Estados entre 1995-2000 e entre 1999-2004; contudo, entre 2001-2006 e 2003-2008, foram, respectivamente, 12 e 13 os Estados com ganhos migratórios, refletindo a situação de trocas migratórias negativas dos Estados da Região Norte, as oscilações nas tendências da migração de alguns Estados da Região Nordeste e a nova posição de São Paulo e Rio de Janeiro no cenário de perdas migratórias no contexto das migrações internas no Brasil, ainda que a PNAD 2008 aponte para o decréscimo do saldo migratório negativo do Estado de São Paulo e trocas positivas para o Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, no início do século XXI, as migrações internas tornaram-se ainda mais complexas, sem a definição – que anteriormente poderia se visualizar – dos rumos da migração no país, considerando o comportamento verificado em décadas ou quinquênios anteriores.

O descolamento da relação migração-industrialização, migração-fronteira agrícola, migração-desconcentração industrial, migração-emprego, migração-mobilidade social no contexto atual da economia e da reestruturação produtiva, em anos recentes, induziu um novo dinamismo às migrações no Brasil, onde os fluxos mais volumosos são compostos de idas-e-vindas, refluxos, re-emigração, outras etapas – que pode ser mesmo o próprio local de origem antes do próximo refluxo para o último destino-, onde as migrações assumem um caráter mais reversível (DOMENACH; PICOJET, 1990) do que nas explicações que nos pautávamos até o final do século XX. Essa reversibilidade diz respeito tanto às áreas de origem, com um crescente vai-e-vem, como às de destino, com o incremento da migração de retorno.

É nesse contexto, que a migração interestadual, para o conjunto do país, continuou exibindo decréscimos em seus volumes, que passou de 5,2 milhões, entre 1995-2000, para 4,6 milhões, entre 1999-2004, e 4,4 milhões, de 2001-2006 e, 3,3 milhões entre 2003-2008 (Tabelas 1 e 2). Esse decréscimo, contudo, não implica em uma tendência à estagnação das migrações; ao contrário, denota outros arranjos da própria migração interna, bem como seus atuais desdobramentos, com novas modalidades de deslocamentos populacionais em âmbitos locais e regionais.

¹⁰ Incluem os intra-regionais e os inter-regionais.

TABELA 1 - Volumes de Imigração, Emigração e Trocas Migratórias por Regiões e Unidades da Federação - Brasil, 1995/2000 e 1999/2004

Regiões e UFs	1995/2000			1999/2004		
	I (Imigração)	E (Emigração)	Trocas	I (Imigração)	E (Emigração)	Trocas
Rondônia	83.325	72.734	10.591	49.046	55.239	-6.193
Acre	13.635	16.069	-2.434	14.777	13.212	1.565
Amazonas	89.626	58.658	30.968	64.001	52.928	11.073
Roraima	47.750	14.380	33.370	38.384	13.325	25.059
Pará	182.045	234.213	-52.168	235.111	187.426	47.685
Amapá	44.582	15.113	29.469	32.525	18.281	14.244
Tocantins	95.430	82.513	12.917	82.312	112.004	-29.69
NORTE	556.393	493.680	62.713	516.156	452.415	63.741
Maranhão	100.820	274.470	-173.650	180.924	258.016	-77.092
Piauí	88.736	140.815	-52.079	119.646	113.952	5.694
Ceará	162.926	186.709	-23.783	141.680	120.574	21.106
Rio G. do Norte	77.917	71.286	6.631	73.494	37.284	36.210
Paraíba	102.005	163.485	-61.480	138.328	95.857	42.471
Pernambuco	164.872	280.289	-115.417	179.932	204.868	-24.936
Alagoas	55.967	127.949	-71.982	81.318	85.668	-4.350
Sergipe	52.109	56.921	-4.812	45.843	43.258	2.585
Bahia	250.572	517.930	-267.358	290.343	378.618	-88.275
NORDESTE	1.055.924	819.854	-763.930	1.251.508	1.338.095	-86.587
Minas Gerais	447.836	408.659	39.177	429.438	398.460	30.978
Espírito Santo	129.169	95.149	34.020	107.132	108.669	-1.537
Rio de Janeiro	319.749	274.223	45.526	166.036	255.653	-89.617
São Paulo	1.223.809	884.121	339.688	823.557	978.689	-155.132
SUDESTE	2.120.563	1.662.152	458.411	1.526.163	1.741.471	-215.308
Paraná	297.308	336.998	-39.690	260.478	271.182	-10.704
Santa Catarina	199.651	139.665	59.986	214.287	139.268	75.019
Rio G. do Sul	113.395	152.891	-39.496	116.643	146.372	-29.729
SUL	610.354	629.554	-19.200	591.408	556.822	34.586
Mato G. do Sul	97.709	108.738	-11.029	90.071	97.271	-7.200
Mato Grosso	166.297	123.726	42.571	192.691	81.011	111.680
Goiás	372.702	169.887	202.815	315.571	168.574	146.997
Distrito Federal	216.200	188.551	27.649	152.073	199.982	-47.909
C-OESTE	852.908	590.902	262.006	750.406	546.838	203.568
TOTAL	5.196.142	5.196.142	-	4.635.641	4.635.641	-

Fonte: Fundação IBGE (2000; 2004). Tabulação Nepo/Unicamp.

Nota: *Não inclui os imigrantes estrangeiros nem os de UF não especificada.

Para o entendimento deste novo cenário das migrações no país é necessário que se observe as tendências atuais da Região Nordeste. Com uma tendência que se delinea desde os últimos vinte anos, a Região Nordeste continuou o decréscimo em seus saldos migratórios negativos, de 763 mil pessoas, entre 1995-2000, para 86 mil pessoas, entre 1999-2004, alcançando 53 mil e 168 mil

pessoas, respectivamente, entre 2001-2006 e 2003-2008, o que indica a força da migração de retorno na composição de sua imigração. Esta nova face e nova fase da imigração para o Nordeste estão relacionadas ao contexto atual da Região Metropolitana de São Paulo, em especial, e do Rio de Janeiro, e a reorganização da indústria no território nacional (COUTINHO, 1998).

TABELA 2 - Volumes de Imigração, Emigração e Trocas Migratórias por Regiões e Unidades da Federação - Brasil, 2001/2006 e 2003/2008

Regiões e UFs	2001/2006			2003/2008		
	I (Imigração)	E (Emigração)	Trocas	I (Imigração)	E (Emigração)	Trocas
Rondônia	36.000	56.801	-20.801	40.772	47.555	-6.783
Acre	17.762	13.154	4.608	12.112	8.552	3.560
Amazonas	51.792	54.600	-2.808	48.307	40.282	8.025
Roraima	36.602	7.071	29.531	17.782	8.441	9.341
Pará	198.158	174.718	23.440	156.954	154.535	2.419
Amapá	17.823	19.769	-1.946	13.804	29.121	-15.317
Tocantins	67.730	90.055	-22.325	63.545	69.262	-5.717
NORTE	425.867	416.168	9.699	353.276	357.748	-4.472
Maranhão	154.041	220.748	-66.707	102.757	155.762	-53.005
Piauí	99.490	110.842	-11.352	59.821	63.869	-4.048
Ceará	174.343	136.014	38.329	111.564	98.968	12.596
Rio G. do Norte	85.063	54.640	30.423	54.220	41.653	12.567
Paraíba	112.330	137.991	-25.661	56.340	86.270	-29.930
Pernambuco	194.317	204.361	-10.044	123.499	133.613	-10.114
Alagoas	70.769	105.894	-35.125	30.839	66.038	-35.199
Sergipe	38.472	44.775	-6.303	50.366	36.889	13.477
Bahia	339.133	306.116	33.017	221.228	296.299	-75.071
NORDESTE	1.267.958	1.321.381	-53.423	810.634	979.361	-168.727
Minas Gerais	417.502	378.067	39.435	319.885	263.585	56.300
Espírito Santo	137.501	82.150	55.351	83.903	8.104	25.799
Rio de Janeiro	210.038	251.634	-41.596	193.793	181.624	12.169
São Paulo	765.469	972.567	-207.098	621.058	640.710	-19.652
SUDESTE	1.350.510	1.684.418	-153.908	1.218.639	1.144.023	74.616
Paraná	262.629	274.548	-11.919	213.816	202.567	11.249
Santa Catarina	217.714	127.768	89.946	153.209	83.366	69.843
Rio G. do Sul	93.457	130.950	-37.493	67.083	107.893	-40.810
SUL	573.800	533.266	40.534	434.108	393.826	40.282
Mato G. do Sul	120.126	80.308	39.818	70.358	75.524	-5.166
Mato Grosso	142.130	85.618	56.512	93.458	109.856	-16.398
Goiás	245.943	172.383	73.560	246.078	146.775	99.303
Distrito Federal	157.092	169.876	-12.784	101.190	120.628	-19.438
C. OESTE	665.291	508.185	157.106	511.084	452.783	58.301
TOTAL	4.463.418	4.463.418	-	3.327.741	3.327.741	-

Fonte: Fundação IBGE (2006; 2008). Tabulação NEPO/Unicamp.

Nota: * Não inclui os imigrantes estrangeiros nem os de UF não especificada.

No período 1995-2000 apenas Rio Grande do Norte registrava saldo positivo nas trocas migratórias interestaduais, tendência que havia se ampliado para Piauí, Ceará, Paraíba e Sergipe, no período 1999-2004. Entretanto, para o período 2001-2006 e 2003-2008, somente Rio Grande do Norte e Ceará continuam apresentando trocas migratórias interestaduais positivas, com a Bahia registrando saldo positivo entre 2001-2006, mas saldo negativo para o período 2003-2008. Alguns Estados não seguiram mantendo esta capacidade de inversão em suas tendências de perdas migratórias, como foram os casos da Paraíba, de Sergipe e da Bahia.

As dinâmicas migratórias dos Estados do Nordeste são profundamente marcadas por oscilações em temas de recuperação, absorção e expulsão de suas populações que refletem tanto os processos intra-regionais, como a instabilidade das tendências dos movimentos migratórios de retorno. De um lado, o Rio Grande do Norte e o Ceará vem conseguindo manter trocas migratórias positivas com as demais UFs, do outro lado, o Estado da Bahia é um dos melhores exemplos; com uma trajetória de perdas migratórias por mais de cinquenta anos – apesar do decréscimo em seu volume como um todo – a PNAD 2006 revelou maior contingente de imigrantes (339.133 pessoas) do que de emigrantes (306.116), com um saldo migratório positivo de 33.017 pessoas para esse Estado. No entanto, a PNAD 2008 aponta perda migratória de 75 mil pessoas para a Bahia. Nesse contexto, torna-se pertinente, mais uma vez destacar, as análises a respeito da reversibilidade das migrações, como aponta Domenach e Picouet (1990).

A compreensão das migrações no Nordeste passa, necessariamente pela nova realidade da Região Sudeste. Os movimentos migratórios, do início do século XXI, transformaram os grandes Estados de atração populacional dos anos 70 - São Paulo e Rio de Janeiro - em áreas de perdas migratórias. Nas PNADs 2006 e 2008 é possível identificar que a imigração para São Paulo diminuiu para 765.469 e 621.058, respectivamente, migrantes nacionais, entre 2001-2006 e 2003-2008 – quando, no período 1995-2000, esta ainda havia sido de 1.223.809 migrantes interestaduais.

Com isso, nas trocas migratórias, o Estado de São Paulo passou de um ganho de migrantes (339.688), no período 1995-2000, para uma perda de -207.098 pessoas, entre 2001-2006. Todavia, a PNAD 2008 aponta para a diminuição do seu saldo negativo para apenas -19.652 pessoas entre 2003-2008. Deve-se ressaltar que estas perdas podem estar relacionadas, muito mais, às saídas de população da Região Metropolitana de São Paulo, com histórico consolidado de migrações interestaduais – em especial nordestina-, do que ao cenário do interior paulista, que vem expandindo suas áreas de migração com o Nordeste mais recentemente (BAENINGER, 2004).

O Rio de Janeiro teve seu volume de imigrantes diminuído (de 319.749, entre 1995-2000, para 210.038, entre 2001-2006, com declínio mais intenso, no período 2003-2008, para 193.793 imigrantes), embora com menor força que o decréscimo para São Paulo. A emigração do Rio de Janeiro chegou a registrar ligeiro decréscimo: de 274.223 para 251.634, diminuindo para 181.624 pessoas, nos períodos acima mencionados, registrando saldo migratório negativo de -41.596 migrantes, entre 2001-2003, e positivo de 12.169 pessoas, no período 2003-2008.

Para as antigas áreas de fronteiras agrícolas, as mudanças nos movimentos migratórios também foram expressivas. Na Região Norte, o início dos anos 2000 aponta a inversão dos processos migratórios em Rondônia. Ainda no período 1995-2000, o Estado registrava trocas migratórias interestaduais positivas (10.591 pessoas), passando para um saldo migratório negativo entre 1999-2004 (-6.193) e indicando no período 2001-2006 aumentos em suas perdas migratórias (-20.801 migrantes), com declínio, entretanto, para -6.783 migrantes no período 2003-2008.

A manifestação de saldo negativo no período 2001-2006 também foi evidente para Tocantins (-22.325), para o Amazonas (-2.808) e o Amapá (-1.946), com o Amapá (-15.317) e o Tocantins (-5.717), no período 2003-2008, mantendo trocas migratórias interestaduais negativas, contrariando as tendências do período 1995-2000, quando estes Estados apresentaram saldos positivos. Tendências inversas ao período 1995-2000 também foram registradas pelo Estado do Acre, que passou a saldo migratório positivo entre 2001-2006 (4.608) e no período 2003-2008 (3.560). Dinâmica semelhante a do Pará, que de perdas migratórias entre 1995-2000 (-52.168 migrantes), passou para um saldo migratório positivo de 23.440 pessoas, entre 2001-2006, com arrefecimento para um saldo positivo de 2.419 migrantes, no período 2003-2008. O único Estado que manteve as tendências nos últimos quinze anos foi Roraima, que sustentou seu saldo migratório positivo, em torno de 30 mil migrantes, para os períodos de 1995-2000, 1999-2004 e 2001-2006, com exceção para o período 2003-2008, que apresentou saldo migratório de 9.431 pessoas.

Na Região Centro-Oeste, o Mato Grosso do Sul que apresentava tendência de perda de população em 1995-2000 (com saldo negativo de 11.029 migrantes), diminuiu sua emigração, passando a um saldo positivo de 39.818 migrantes, entre 2001-2006. Todavia, no período 2003-2008, esse Estado volta a apresentar trocas migratórias negativa de -5.166 pessoas. Outra tendência inversa no Centro-Oeste é registrada pelo Distrito Federal que de ganhos migratórios, ainda em 1995-2000 (27.649 pessoas), passou para uma perda de população em 2001-2006 de 12.784 pessoas, com maiores volumes (-19.438)

negativos no período 2003-2008. O Mato Grosso, segue essa tendência de inversão, pois nos três períodos em análise (1995-2000, 1999-2004 e 2001-2006), apresentou saldo positivo em suas trocas migratórias, porém, no período recente (2003-2008), passou a ter saldo negativo de -16.398 pessoas.

Finalmente, cabe destacar que, a Região Sul passou a ter saldo positivo no âmbito nacional, de um para outro período (de -19.200, no período 1995-2000, para 40.534 migrantes, entre 2001-2006, com manutenção do saldo de 40.282 pessoas, no período 2003-2008), em função dos ganhos migratórios de Santa Catarina (59.986, 89.946 e 69.843, respectivamente), uma vez que o Rio Grande do Sul (-39.496, -37.493 e -40.810) continuou registrando saldos migratórios negativos, com aumento de suas perdas migratórias, e o Paraná (de -39.690 para -11.919 e 11.249) passa a ter trocas migratórias positiva no período 2003-2008.

Áreas de rotatividade migratória, áreas de retenção migratória e áreas de perdas migratórias

Considerando-se o Índice de Eficácia Migratória¹¹ interestadual, nos períodos 1995-2000, 1999-2004, 2001-2006 e 2003-2008, nota-se que o país vivencia uma intensa mobilidade da população, com o aumento das áreas de rotatividade migratória, onde o índice de eficácia migratório, tanto positivo quanto negativo, são bastante próximo de zero (Tabela 3). Ou seja, já não há mais Estados de grande retenção migratória e nem de elevada perda migratória. As exceções cabem a Roraima, a Santa Catarina e a Goiás, com IEM de 0,36, 0,30 e 0,25 (área de baixa absorção migratória), respectivamente, entre 2003- 2008 e, bem mais distantes os Estados com IEM em torno de 0,15: Acre, Rio Grande do Norte, Sergipe, e Espírito Santo – com a importância das migrações intra-regionais.

Assim, os Estados com índice de eficácia próximos ao de rotatividade migratória – mesmo com valores negativos (entre -0,12 e 0,12) – são, no período 2003-2008: Rondônia, Amazonas, Pará, Tocantins, Piauí, Ceará, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Distrito Federal, compreendendo catorze Estados brasileiros.

Os Estados com capacidade de retenção migratória (IEM superior a 0,12), no período 2003-2008, são Acre, Roraima, Rio Grande do Norte, Sergipe, Espírito Santo, Santa Catarina e Goiás; totalizando sete Estados.

¹¹ Este índice varia de 0-1; quanto mais próximo de 1 será uma área de forte retenção migratória.

TABELA 3 - Índice de Eficácia Migratória por Regiões e Unidades da Federação - Brasil, 1995/2000, 1999/2004, 2001/2006 e 2003/2008

UFs	1995/2000	1999/2004	2001/2006	2003/2008
Rondônia	0,07	-0,06	-0,22	-0,08
Acre	-0,08	0,06	0,15	0,17
Amazonas	0,21	0,09	-0,03	0,09
Roraima	0,54	0,48	0,68	0,36
Pará	-0,13	0,11	0,06	0,01
Amapá	0,49	0,28	-0,05	-0,36
Tocantins	0,07	-0,15	-0,14	-0,04
NORTE	0,06	0,07	0,01	-0,01
Maranhão	-0,46	-0,18	-0,18	-0,21
Piauí	-0,23	0,02	-0,05	-0,03
Ceará	-0,07	0,08	0,12	0,06
Rio Grande do Norte	0,04	0,33	0,22	0,13
Paraíba	-0,23	0,18	-0,10	-0,21
Pernambuco	-0,26	-0,06	-0,03	-0,04
Alagoas	-0,39	-0,03	-0,20	-0,36
Sergipe	-0,04	0,03	-0,08	0,15
Bahia	-0,35	-0,13	0,05	-0,15
NORDESTE	-0,27	-0,03	-0,02	-0,09
Minas Gerais	0,05	0,04	0,05	0,10
Espírito Santo	0,15	-0,01	0,25	0,18
Rio de Janeiro	0,08	-0,21	-0,09	0,03
São Paulo	0,16	-0,09	-0,12	-0,02
SUDESTE	0,12	-0,07	-0,05	0,03
Paraná	-0,06	-0,02	-0,02	0,03
Santa Catarina	0,18	0,21	0,26	0,30
Rio Grande do Sul	-0,15	-0,11	-0,17	-0,23
SUL	-0,02	0,03	0,04	0,05
Mato Grosso do Sul	-0,05	-0,04	0,20	-0,04
Mato Grosso	0,15	0,41	0,25	-0,08
Goiás	0,37	0,30	0,18	0,25
Distrito Federal	0,07	-0,14	-0,04	-0,09
CENTRO-OESTE	0,18	0,16	0,13	0,06
TOTAL	5.196.142	4.635.641	4.463.418	

Fonte: Fundação IBGE (2000; 2004; 2006; 2008). Tabulação Nepo/Unicamp.

Nota: (*) Não inclui os imigrantes estrangeiros nem os de UF não especificada.

Já as áreas de perdas migratórias (IEM superior a -0,13) são apenas: Amapá, Maranhão, Paraíba, Alagoas, Bahia e Rio Grande do Sul.

O entendimento das migrações internas atuais, a partir desse novo olhar para os processos migratórios, conduz à substituição de conceitos historicamente datados, tais como:

- a) áreas de evasão por *áreas de perdas migratórias*;
- b) áreas de atração ou absorção por *áreas de retenção migratória*;
- c) áreas de origem e destino por *áreas/etapas* constituintes dos processos de *rotatividade migratória*.

Dois dimensões estão particularmente presentes na re-definição desses processos: em primeiro lugar, a própria reversibilidade dos diferentes fluxos migratórios, em especial as oscilações nos volumes de emigração e imigração e suas novas modalidades; em segundo lugar, a menor permanência das condições da migração para a caracterização das áreas.

Origem e destino dos migrantes do Estado do Ceará

O caso do Estado do Ceará é indicativo de tais alterações citadas acima. Nas principais trocas migratórias ocorridas entre 2003-2008, dentre os Estados brasileiros, o Ceará apresentou-se como área de forte perda migratória apenas com os Estados da Região Centro-Oeste, com destaque para o Mato Grosso do Sul e Goiás (IEM acima de -0,74), além do Rio Grande do Sul (IEM em torno de -1,00); área de baixa evasão migratória (IEM de -0,01 a -0,29) com Amazonas, Amapá e Minas Gerais.

TABELA 4 - Imigração e Emigração com o Estado do Ceará 2003/2008

UFs	I	E	(I-E)	Índice de Eficácia (I-E)/(I+E)
	(Imigração)	(Emigração)	Trocas	
Rondônia	1.356	498	858	0,46
Acre	0,00	0,00	0,00	0,00
Amazonas	2.034	2.145	-111	-0,03
Roraima	530	519	11	0,01
Pará	14.306	5.119	9.187	0,47
Amapá	452	732	-280	-0,24
Tocantins	530	0,00	530	1,00
NORTE	19.208	9.013	10.195	0,36
Maranhão	4.766	4.393	373	0,04
Piauí	4.314	3.842	472	0,06
Rio G. do Norte	4.227	3.302	925	0,12
Paraíba	3.019	997	2.022	0,50
Pernambuco	5.512	4.489	1.023	0,10
Alagoas	983	560	423	0,27
Sergipe	756	330	426	0,39
Bahia	3.627	1.828	1.799	0,33
NORDESTE	27.204	19.741	7.463	0,16

continua...

UFs	I	E	(I-E)	Índice de Eficácia
	(Imigração)	(Emigração)	Trocas	(I-E)/(I+E)
Minas Gerais	4.697	4.966	-269	-0,03
Espírito Santo	530	0,00	530	1,00
Rio de Janeiro	12.491	8.467	4.024	0,19
São Paulo	37.609	37.456	153	0,00
SUDESTE	55.327	50.889	4.438	0,04
Paraná	4.835	3.196	1.639	0,20
Santa Catarina	1.591	0,00	1.591	1,00
Rio G. do Sul	0,00	826	-826	-1,00
SUL	6.426	4.022	2.404	0,23
Mato G. do Sul	0,00	622	-622	-1,00
Mato Grosso	678	1.932	-1.254	-0,48
Goiás	904	6.001	-5.097	-0,74
Distrito Federal	1.817	6.748	-4.931	-0,58
CENTRO-OESTE	3.399	15.303	-11.904	-0,64
CEARÁ	111.564	98.968	12.596	0,06

Fonte: Fundação IBGE (2008). Tabulação das autoras.

Nota: (*) Não inclui os imigrantes estrangeiros nem os de UF não especificada.

Por outro lado, o Ceará, apresentou-se como área de forte retenção migratória (IEM entre 0,51 a 1,00) nas trocas migratórias com os Estados de Tocantins e Espírito Santo; área de média absorção migratória (IEM de 0,30 a 0,50) com Rondônia, Pará, Paraíba, Sergipe e Bahia; área de baixa absorção migratória (IEM de 0,10 a 0,29) com o Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e Paraná; e área de rotatividade migratória (IEM entre 0,00 a 0,09) com Acre, Roraima, Maranhão, Piauí e, de maneira surpreendente, com o Estado de São Paulo. Ou seja, dos 26 Estados que o Ceará realizou trocas migratórias interestaduais, apenas com oito Unidades da Federação o saldo foi negativo, com trocas positivas com os demais Estados, inclusive São Paulo e, notadamente, o Rio de Janeiro e o Pará.

Em nível regional, o Ceará teve trocas negativas, somente, com a Região Centro-Oeste; será esta Região uma nova rota das emigrações cearenses ao invés do Sudeste? Como se poderia visualizar essa configuração migratória para o Ceará dez ou vinte anos atrás? O Estado do Ceará continuará mantendo essa tendência de trocas positivas com a maioria dos Estados, especialmente São Paulo e o Rio de Janeiro?

A passagem de uma “condição migratória” de perda para absorção ou rotatividade migratória para qualquer área é bastante tênue e por isso a dificuldade, cada vez maior, de explicações do fenômeno migratório. No caso específico do Ceará, além desta recente tendência de trocas migratórias

positivas, destaca-se o peso das migrações de retorno para o total de imigrantes no Estado.

Diante dessa realidade, caso a inversão no saldo migratório do Ceará se mantenha, sem dúvida, isto deverá provocar algum redirecionamento nas políticas públicas e sociais do Estado, ou na sua estratégia de desenvolvimento, que terá que se estruturar para dar condições de trabalho, moradia, educação, saúde e infra-estrutura, para os novos (migrantes não-naturais) e antigos moradores que estão retornando para o Ceará. Nesse sentido, a próxima seção aborda a participação do Ceará na migração de retorno no país.

Migração de retorno: tendências recentes das migrações cearenses

De acordo com Pacheco e Patarra (1997), é a partir da década de oitenta que se inicia as mais diferenciadas e/ou diversificadas mudanças na dinâmica populacional brasileira, através do aparecimento de novos movimentos migratórios. Ou, como afirma Baeninger (1998), que já em meados da década de setenta, começa a se verificar no Brasil e, especificamente no Estado de São Paulo, dois movimentos interligados, desconcentração econômica e populacional, que implicarão a partir da década de oitenta em diante, em mudanças na direção e sentido dos fluxos migratórios.

Nesse sentido, o Ceará, ao longo das décadas de 80 e 90, conseguiu diminuir as saídas de seus migrantes e ao mesmo tempo aumentou a incidência de fluxos populacionais em direção ao. Segundo o Censo Demográfico de 1991 e de 2000, entre os dois períodos, 1986/1991 e 1995/2000, o saldo migratório do Ceará passou de -123.512 migrantes para -23.783 pessoas, respectivamente, permanecendo, todavia, ainda negativo.

As recentes PNADs já apontam fortes indícios para essa reversão no Ceará, ao apresentar saldo migratório positivo entre entrada e saída de migrantes em 31.705 indivíduos, entre 2001-2005, e 38.329 pessoas, entre 2001-2006, e 12.596 migrantes, no período 2003/2008. Fato este inédito, dado que o Ceará tradicionalmente configurou como grande “exportador” de mão-de-obra para as regiões mais prósperas do país ou para locais de expansão agrícola, como forma de superar as desigualdades sociais e as dificuldades econômicas ocasionadas pelo elevado nível de desemprego nas áreas urbanas do Estado e pela seca que afetava em especial os municípios do interior (BAENINGER, 2008; QUEIROZ, 2003).

Pesquisas recentes também apontam para os fluxos contínuos e crescentes das migrações de retorno que se dirigem para o Ceará. O estudo de Brito e Carvalho (2006), a partir da PNAD de 2004, apontam maiores incidências de retorno para Minas Gerais e Estados do Nordeste, sendo que o Ceará e o Piauí se destacam, dado que 60% dos migrantes que se deslocaram para esses

Estados entre 1999/2004 são de retorno. Números recentes da PNAD 2006 revelam que 87,8 mil ou 50,4% do total de imigrantes que se dirigiram para o Ceará, entre 2001 e 2006, eram pessoas que estavam retornando.

Diante dessas evidências - trocas migratórias positivas, em função da diminuição da emigração vis-à-vis o crescimento do número de imigrantes no Estado, com destaque para a presença dos retornados, a próxima seção pretende analisar, no período recente (FUNDAÇÃO IBGE, 2008), a participação do Ceará no volume de retornados em nível nacional e regional.

O Ceará no contexto nacional e regional de migração de retorno¹²

No período 2003-2008, os deslocamentos migratórios no país envolveram um volume de 3.327.741 pessoas, dos quais 68,56% (2.281.653) são migrantes não-naturais e 31,44% (1.046.088) são retornados. Do volume total de migrantes (3.327.741), o Sudeste concentrou 36,62% da imigração (1.218.639), o Nordeste 24,36% (810.634), seguido pelo Centro-Oeste (15,36%), Sul (13,05%) e Norte (10,62%).

TABELA 5 - Participação dos Imigrantes de Retorno e Não-Natural, no Total do País e Proporção dos Imigrantes de Retorno e Não-Natural, no Total de Imigrantes, por Regiões e Unidades da Federação - Brasil - 2003/200

Regiões e UFs	Imigrante de Retorno	% de Imigrante de Retorno em Relação ao Total do Brasil	Imigrante Não Natural	% de Imigrante Não-Natural em Relação ao Total do Brasil	Total de Imigrante	Proporção de Retornado em Relação ao Total de Imigrante	Proporção de Não-Natural em Relação ao Total de Imigrante
Maranhão	59.722	5,71	43.035	1,89	102.757	58,12	41,88
Piauí	33.481	3,2	26.340	1,15	59.821	55,97	44,03
Ceará	60.782	5,81	50.782	2,23	111.564	54,48	45,52
Rio G. do Norte	20.279	1,94	33.941	1,49	54.220	37,40	62,60
Paraíba	33.906	3,24	22.434	0,98	56.340	60,18	39,82
Pernambuco	62.584	5,98	60.915	2,67	123.499	50,68	49,32
Alagoas	17.942	1,72	12.897	0,57	30.839	58,18	41,82
Sergipe	22.057	2,11	28.309	1,24	50.366	43,79	56,21
Bahia	119.733	11,45	101.495	4,5	221.228	54,12	45,88
Nordeste	430.486	41,15	380.148	16,66	810.634	53,10	46,90
Norte	83.165	7,95	270.111	11,84	353.276	23,54	76,46
Sudeste	319.143	30,51	899.496	39,42	1.218.639	26,19	73,81
Sul	136.284	13,03	297.824	13,05	434.108	31,39	68,61
Centro-Oeste	77.010	7,36	434.074	19,02	511.084	15,07	84,93
BRASIL	1.046.088	100,00	2.281.653	100,00	3.327.741	31,44	68,56

Fonte: Fundação IBGE (2008).

Notas: (*) Não inclui os imigrantes estrangeiros nem os de UF não especificada.

¹² Considera-se migrante de retorno o indivíduo que residia em outra Unidade da Federação (UF) e, entre o quinquênio (2003-2008) anterior a data do levantamento da PNAD 2008, retornou para o Ceará (UF de nascimento) e lá permanecia na data da pesquisa. O migrante não-natural do Ceará, é aquele que não nasceu nessa UF (Ceará) e na data da entrevista da PNAD 2008, residia no Estado do Ceará há menos de 5 anos.

No caso do Nordeste, o elevado volume de imigrantes que se dirigiu para essa Região chega a superar o volume do Centro-Oeste, que até o início dos anos 1990 recebia mais imigrantes do que o Nordeste¹³. Esse resultado, sem dúvida, justifica-se pelo aumento do número de retornados para os Estados do Nordeste. Entre 2003-2008, o estoque de migrantes retornados atinge 1.046.088 de pessoas, com o Nordeste recebendo 41,15% (430.486) desse fluxo, e o Sudeste 30,51% (319.143). As demais regiões envolveram pouco mais de um quarto (28,34%) do volume total de retornados, com 13,03% retornando para o Sul, 7,95% para o Norte, e 7,36% para o Centro-Oeste.

Por sua vez, a análise por grupo de migrante não-natural apresenta outra dinâmica - a Região Sudeste e o Centro-Oeste, ainda, destacam-se, respectivamente, como o primeiro e o segundo local de destino dos migrantes. Entre 2003-2008, o volume de imigrante não natural envolveu 2.281.653 pessoas, com 899.496 (39,42%) imigrantes se dirigindo para o Sudeste; a Região Centro-Oeste vem em segundo lugar, ao receber um volume de 434.074 (19,02%) pessoas, superando o Nordeste que detém 16,66% (380.148) desse fluxo, o Sul 13,05% (297.284) e o Norte 11,84% (270.111).

Na análise migratória interestadual fica evidente o peso da migração de retorno para os Estados do Nordeste. A Bahia destaca-se ao receber 11,45% (101.495) do total de retornados do país, seguido por Pernambuco (5,98%), Ceará (5,81%) e Maranhão (5,71%).

Por grupos de migrantes, no Nordeste, apenas Rio Grande do Norte (62,60% de não-natural contra 37,40% de retornados) e Sergipe (56,21% de não-natural contra 43,79% de retornados) receberam mais migrante não-natural do que retornados, com os demais Estados do Nordeste recebendo maior proporção de retornados vis-à-vis ao número de migrante não-natural.

Evolução recente da migração de retorno para o Ceará

Diante das acentuadas mudanças nas tendências e características dos movimentos migratórios brasileiros a partir dos anos 80 e da crescente importância da migração de retorno, fluxo observado já nos anos 70, conforme aponta Baeninger (2000), o debate sobre essa nova dinâmica migratória nos últimos tempos tem ganho espaço na produção acadêmica e destaque nos foros de discussão e nos meios de comunicação em geral.

Buscando compreender os recentes deslocamentos populacionais com destinos para o Ceará, observa-se que de um volume total de 111.564 imigrantes que se dirigiram para essa UF, entre 2003-2008, cerca de 61 mil

¹³ Maiores detalhes veja (BAENINGER, 1999).

(54,48%) são retornados e aproximadamente 51 mil (45,52%) são não-naturais, tornando-se, o Ceará, “ganhador” e/ou recebedor de sua população natural.

A análise regional indica que, no período 2003-2008, vieram da Região Sudeste, cerca de 50% do total de imigrantes para o Ceará (55.327), com um quarto (24,38%) vindo da própria Região Nordeste, e 26,03% das demais regiões, dos quais 17,22% dos migrantes têm como local de origem o Norte, 5,76% o Sul, e apenas 3,05% o Centro-Oeste.

A explicação para esses resultados justifica-se em função de tendências passadas - a expansão das fronteiras agrícolas da Região Norte (década de 70) e do Centro-Oeste (década de 80) pode não ter atraído considerável volume de emigrantes cearenses, visto que em “massa” estes migraram para o Sudeste, e agora retornam dessa Região para o Ceará. Nesse sentido, observa-se a natureza da migração de retorno para o Ceará é de longa distância – migração inter-regional.

Ao separar os migrantes por grupos de retornados e não-naturais, constata-se importantes diferenças em relação a Região de origem desses grupos de imigrantes. No caso dos retornados para o Ceará, cerca de 60% tem como local de residência anterior a Região Sudeste. Do Nordeste vieram 17,54% dos migrantes de retorno, seguido de perto pela Região Norte (17,05%). O Sul contribui com 3,41% das re-emigrações, e a Região Centro-Oeste tem participação de apenas 1,99% dos retornados.

TABELA 6 - Imigrante de Retorno e Não-Natural, Data Fixa, Segundo Regiões e Unidades da Federação de Residência Anterior, Ceará, 2003/2008

Regiões e UFs de Residência Anterior	2003/2008					
	Imigrante de Retorno	%	Imigrante Não-Natural	%	Total de Imigrante	%
Rondônia	452	0,74	904	1,78	1.356	1,22
Acre	-	-	-	0,00	-	0,00
Amazonas	904	1,49	1.130	2,23	2.034	1,82
Roraima	530	0,87	-	0,00	530	0,48
Pará	7.949	13,08	6.357	12,52	14.306	12,82
Amapá	-	-	452	0,89	452	0,41
Tocantins	530	0,87	-	0,00	530	0,48
NORTE	10.365	17,05	8.843	17,41	19.208	17,22
Maranhão	2.044	3,36	2.722	5,36	4.766	4,27
Piauí	2.044	3,36	2.270	4,47	4.314	3,87
Rio G. do Norte	1.131	1,86	3.096	6,10	4.227	3,79
Paraíba	1.435	2,36	1.584	3,12	3.019	2,71
Pernambuco	1.434	2,36	4.078	8,03	5.512	4,94
Alagoas	531	0,87	452	0,89	983	0,88
Sergipe	-	-	756	1,49	756	0,68
Bahia	2.045	3,36	1.582	3,12	3.627	3,25
NORDESTE	10.664	17,54	16.540	32,57	27.204	24,38

continua...

Regiões e UFs de Residência Anterior	2003/2008					
	Imigrante de Retorno	%	Imigrante Não-Natural	%	Total de Imigrante	%
Minas Gerais	4.471	7,36	226	0,45	4.697	4,21
Espírito Santo	530	0,87	-	0,00	530	0,48
Rio de Janeiro	9.012	14,83	3.479	6,85	12.491	11,20
São Paulo	22.410	36,87	15.199	29,93	37.609	33,71
SUDESTE	36.423	59,92	18.904	37,23	55.327	49,59
Paraná	530	0,87	4.305	8,48	4.835	4,33
Santa Catarina	1.591	2,62	-	0,00	1.591	1,43
Rio G. do Sul	-	-	-	0,00	-	0,00
SUL	2.121	3,49	4.305	8,48	6.426	5,76
Mato G. do Sul	-	-	-	0,00	-	0,00
Mato Grosso	452	0,74	226	0,45	678	0,61
Goiás	226	0,37	678	1,34	904	0,81
Distrito Federal	531	0,87	1.286	2,53	1.817	1,63
CENTRO-OESTE	1.209	1,99	2.190	4,31	3.399	3,05
TOTAL*	60.782	100,00	50.782	100,00	111.564	100,00

Fonte: Fundação IBGE (2008).

Nota: (*) Não inclui os imigrantes estrangeiros nem os de UF não especificada.

Por sua vez, quando se analisa os movimentos migratórios a partir do grupo de imigrantes não-naturais, a proporção destes encontra-se melhor distribuídas entre as Regiões. Do contingente de 51 mil imigrantes não-naturais que se deslocaram para o Ceará, entre 2003-2008, 37% veio do Sudeste e 33% da própria Região Nordeste. No caso do Sudeste, acredita-se que, em sua maioria, estes não-naturais acompanham o elevado número de retornados que vieram dessa Região. Com relação ao Nordeste, parte deste contingente deve ter sido atraído, para o Ceará, em função de esse Estado ser a terceira maior economia da Região Nordeste, além de ter apresentado, durante a década de 1990, desempenho favorável na taxa de crescimento do seu PIB, ficando acima da média nacional e regional, criando oportunidade de emprego e tornando-se local de destino para migrantes da própria Região, que parece preferir realizar migração à curta-distância, do que para o Sudeste, que na década de 1990 já não oferecia tanta oportunidade de trabalho como nos anos 1970 e 1980 (QUEIROZ, 2003).

No caso das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul do país, mais uma vez, fica evidente o baixo volume de migrantes, seja de retorno ou não-natural vindos dessas regiões para o Ceará. Do Norte vieram 17,41%, do Sul 8,48% e do Centro-Oeste apenas 4,31% dos migrantes não-naturais. Isso aponta o baixo poder de atração que o Ceará desperta nos moradores dessas regiões, ou indica que, devido a baixa proporção de retornados, poucos não-naturais os acompanham.

Com relação os fluxos migratórios interestaduais, ou melhor, a participação de cada Estado na formação destes valores no Ceará, a Tabela 6 aponta que

é do Estado de São Paulo de onde vêm os maiores volumes de migrantes (33,71%), assim como para o conjunto de re-emigrantes (36,87%) e de não-naturais (29,93%). Também merece destaque a presença de migrantes (retorno e não-natural) que procederam do Pará (12,82%) e do Rio de Janeiro (11,20%). O Pernambuco aparece em quarto lugar, com 4,94% do total de imigrantes que entraram no Ceará; a seguir vem o Paraná com 4,33% e o Maranhão aparece em sexto, com 4,27%.

No tocante ao Estado de São Paulo, esse resultado já era esperado, tendo em vista que desde a década de 1940 este Estado tem se caracterizado como o grande receptor da maioria dos fluxos migratórios internos do Brasil e, com as alterações na geografia econômica do país, a partir do final dos anos setenta, os novos rumos da área metropolitana de São Paulo sintetizam com clareza essa questão. A metrópole perde importância em termos industriais e, paralelamente deixa de ser área de retenção migratória, tornando-se uma área de rotatividade migratória.

As significativas mudanças na mobilidade populacional cearense, a partir dos anos 1980, por um lado, parece estar relacionado com a melhoria na dinâmica econômica do Ceará, entre 1980/2000, e com a redução do crescimento econômico da grande São Paulo, que teve como principal consequência o baixo crescimento dos níveis do emprego formal na indústria de transformação, e pode tanto ter incentivado uma menor migração em direção a Região Sudeste, especialmente para o Estado de São Paulo, como favorecido a migração de retorno para o Ceará (QUEIROZ; TARGINO, 2007).

Com relação ao Estado do Rio de Janeiro – segunda maior porta de entrada para os migrantes nordestinos e cearenses, observa-se que desse Estado veio o terceiro maior estoque (11,20%) de migrantes (de retorno e não-naturais), e o segundo maior volume de retornados (14,83%). Além do aumento do desemprego no Estado do Rio de Janeiro, enfrentado desde os anos 1990, esse resultado, em parte, reflete os problemas relacionados com a falta de segurança e violência urbana, estimulando, possivelmente, a re-emigração.

No caso de Pernambuco, o volume de migrante que se destinou para o Ceará, tendo como procedência esse Estado, pode ser explicado pelo fato de que até o início dos anos 1980, Recife e Salvador destacavam-se como os “principais” polos regionais do Nordeste, atraindo migrantes cearenses. Apesar de Fortaleza ser uma metrópole regional (terceira metrópole do Nordeste), esta cresceu e se desenvolveu no período pós 1980, em especial na década de 1990, ou seja, quando a economia brasileira e a metrópole pernambucana “perdiam fôlego”, a economia cearense crescia, superando a média regional e nacional (QUEIROZ, 2003).

Os Estados das Regiões Sul, Norte e Centro-Oeste, em sua maioria, contribuíram com menos de 2,0% no total de migrantes (retorno e não-natural) para o Ceará. No caso dos três Estados do Sul, somente o Paraná teve participação acima de 2,0%, puxado pelo expressivo número (8,48%) de não-naturais que migraram para o Ceará. Nos Estados da Região Norte, a maior contribuição ficou por conta do Pará (12,82%) e, as menores com o Acre (0,00%) e o Amapá (0,41%); no Centro-Oeste, Brasília participou com 1,63%, o Estado de Goiás (0,81%) e Mato Grosso (0,61%) - contribuíram com menos de 1%.

Uma das justificativas para a Região Norte, notadamente os Estados do Acre, Amapá, Tocantins e Roraima contribuírem com menos de 1% nas entradas de migrantes (de retorno e não-natural) no Estado do Ceará, provavelmente, está relacionado com vários fatores em que se destacam: i) o término da construção da rodovia transamazônica e da usina hidroelétrica de Tucuruí, no final dos anos 70; ii) o aumento da vigilância e/ou controle do meio ambiente (atividade pesqueira, madeireira, garimpo etc.); iii) o fim do “apoio” e/ou dos incentivos do governo federal à ocupação dessa Região; iv) o esgotamento de sua fronteira agrícola. Nesse cenário, esse conjunto de determinantes, sem dúvida, deve ter diminuído a atração de cearenses para a Região Norte e por outro, pode ter estimulado o retorno, especialmente do Estado do Pará.

O que se observa é a predominância de dois “blocos” na participação dos Estados brasileiros nas entradas de migrantes (de retorno e não-naturais) para o Ceará. Visivelmente, constata-se, de um lado, a forte participação dos Estados da Região Sudeste, exclusive o Espírito Santo, e o peso dos Estados da Região Nordeste e, de outro lado, a fraca contribuição dos Estados do Sul, Norte (exceto o Pará) e Centro-Oeste.

Considerações finais

A complementaridade em termos de transferências de população do Nordeste para o Sudeste, que parecia ter diminuído nos anos 80, volta a ser retomada nos 90, porém se redesenha no início dos 2000. O Nordeste registrava um total de 1,3 milhões de emigrantes para outras regiões, em 1986-1991, elevando-se para 1,8 milhões em 1995-2000, no entanto, a partir dos anos 2000, diminui para o patamar de 1,3 mil emigrantes no período 2001-2006, e para 980 mil emigrantes entre 2003-2008.

As migrações no início dos 2000 redefinem seus polos, configurando-se muito mais áreas de retenção da migração do que uma tendência polarizadora de longa permanência. É nesse sentido, que se observa nas migrações cearenses, que o corredor da migração historicamente conformado pelos fluxos Ceará-Sudeste, agora é feito pelos seus refluxos Sudeste-Ceará.

Essas modificações são resultados de inúmeras transformações ocorridas no cenário econômico internacional e nacional, que trouxe consigo vários efeitos em termos políticos e econômicos. Tais mudanças exercem efeitos decisivos sobre a decisão de migrar, e num contexto mais atual, sobre a decisão de permanecer ou não na Região/Estado para a qual migrou em tempos passado. Desta forma, a partir dos anos 2000, o Ceará vem apresentando modificações estruturais significativas em seus saldos migratórios, que passou de negativo para positivo.

Nas trocas migratórias entre o Ceará e os Estados do Sudeste, a UF nordestina registrou saldos positivos com São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, indicando, possivelmente, para a tendência da diminuição dos movimentos de idas-e-vindas entre o Ceará e o Sudeste. O Estado de São Paulo, sozinho, teve uma contribuição superior (33,71%) às participações das regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, que juntas somaram apenas 26,03% do total de imigrantes no Ceará.

Com os Estados do Nordeste, outra novidade apontada pela PNAD 2008 refere-se ao saldo positivo do Ceará com todos os Estados nordestino, evidenciando, provavelmente, para a recente tendência de aumento dos movimentos migratórios de curta-distância entre as UFs nordestina e o Ceará.

Os recentes saldos migratórios positivos do Ceará devem-se, por um lado, principalmente ao refluxo de cearenses para o seu Estado, tendo como principal local de origem os Estados do Sudeste, e por outro lado, ao contingente expressivo de migrantes não-naturais que vieram de UFs nordestina - apontando o incipiente processo de reversão emigratória da área; no período 2003-2008, cerca de 55% dos imigrantes para o Estado do Ceará são de retorno. Nesse sentido, as migrações de retorno apontam para o principal mecanismo de reversão dos saldos migratórios cearense, marcando uma nova fase do processo de redistribuição espacial de sua população.

Caso alguns resultados aqui obtidos se mantenham no próximo Censo Demográfico, como por exemplo, a inversão no saldo migratório do Ceará e o aumento do volume de retornados, sem dúvida, isso deverá provocar algum redirecionamento nas políticas públicas e sociais do Estado do Ceará, ou na sua estratégia de desenvolvimento, que terá que se estruturar para dar condições de trabalho, habitação, saúde, educação e serviços para os novos (migrantes não-naturais) e antigos moradores que estão retornando para o Ceará.

Por fim, as análises aqui apresentadas buscaram introduzir novas perspectivas às reflexões sobre as migrações no Brasil e no Ceará, a partir das informações advindas da PNAD 2008. A complexidade do fenômeno requer que se considere muito mais que os fluxos de imigração, emigração

e suas trocas migratórias; é preciso que sejam incorporadas dimensões – dentre outras, a reversibilidade da migração e sua temporalidade - capazes de captar os novos espaços da migração, quer sejam como áreas de retenção de população, de perda migratória ou ainda, e talvez a maior novidade do século XXI, de rotatividade migratória para a maioria dos Estados brasileiros.

Referências

BAENINGER, R. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações no século XVI. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2008.

_____. A interiorização das migrações em São Paulo: novas territorialidades e novos desafios teóricos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2004.

_____. Novos espaços da migração no Brasil: anos 80 e 90. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12., 2000, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2000.

_____. **Região, Metrópole e Interior:** espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes - Brasil, 1980-1996. Campinas, 1999. 243f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

_____. A nova configuração urbana no Brasil: desaceleração metropolitana e redistribuição da população. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11., 1998, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1998.

BRITO, F.; CARVALHO, J. A. M. As migrações internas no Brasil e as novidades sugeridas pelos Censos Demográficos de 1991 e 2000 e pelas PNADs recentes. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v.22, p.441-455, 2006.

_____. **População, espaço e economia:** uma perspectiva histórica. Belo Horizonte, 1997. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Econômicas, CEDEPLAR/ Universidade Federal de Minas Gerais, 1997.

CANO, W. **Migrações, desenvolvimento e crise no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 1996. (Mimeo).

COUTINHO, L. Cenários exploratórios do Brasil 2020: comentário. **Revista ANPEC**, Brasília, n.4, p.43-46, 1998.

DINIZ, C. C. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

DOMENACH, H.; PICOUET, M. El carácter de reversibilidad en el estudio de la migración. **Notas de Población**, Santiago de Chile, CELADE, n.49, 1990.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP 29**, São Paulo, p.98-119, mar.1991.

FUNDAÇÃO IBGE. **PNAD 2008**. Rio de Janeiro, 2008.

_____. **PNAD 2006**. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **PNAD 2004**. Rio de Janeiro, 2004.

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

MARTINE, G. A redistribuição espacial da população brasileira durante a década de 80. **Texto para Discussão n.329**, Rio de Janeiro, IPEA/DIPES, jan.1994.

_____; CARVALHO, J. A. M. Cenários demográficos para o século XXI e algumas implicações sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n.2, p.61-91, dez.1989.

_____. **Migrações internas no Brasil: tendências e perspectivas**. 1987. (Mimeo).

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

_____; PATARRA, N. Movimentos migratórios nos anos 80: novos padrões? In: PATARRA, N. et al. **Migração, condição de vida e dinâmica urbana: São Paulo 1980- 1993**. Campinas: IE/UNICAMP, 1997.

QUEIROZ, S. N.; TARGINO, I. Ceará: migração de retorno e de não-naturais durante a década de 1990. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 5., 2007, Campinas. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2007.

_____. **Migração para o Ceará nos anos 90**. Paraíba, 2003. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Economia-CCSA, Universidade Federal da Paraíba.

Cidade e imigração – Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo¹

**Patrícia Tavares de Freitas
Rosana Baeninger**

Nas últimas décadas, a paisagem urbana da cidade de São Paulo vem sofrendo importantes transformações em torno de mudanças em sua estrutura demográfica e econômica. Em linhas gerais, interessa destacar que, enquanto, por um lado, a cidade repõe, pouco a pouco, uma característica que marcou sua história até, pelo menos, as primeiras décadas do século XX, de uma “cidade de imigração”²; multicultural, conhecida por sua capacidade de integração e

¹ Estas análises compõem os estudos do Projeto Temático “Observatório das Migrações em São Paulo” (NEPO-UNICAMP/FAPESP-CNPq) e de tese de doutorado em andamento no IFCH/UNICAMP, com apoio da FAPESP.

² “No fim do século XIX e começo do século XX, São Paulo era uma das maiores cidades de imigração do mundo. Dos 4,8 milhões de pessoas que vieram para o Brasil entre 1820 e 1949, um pouco mais da metade, 2,5 milhões entraram no Estado de São Paulo. Em 1893, os estrangeiros já formavam a maioria da população na capital, 54,6% e sua predominância provavelmente cresceu por mais alguns anos. [...] Mesmo em 1934, quando os imigrantes formavam 28% da população total, o recenseamento revelou um dado impressionante: 67% dos paulistanos eram ou estrangeiros ou filhos de estrangeiros. Embora a imigração prosseguisse em ritmo reduzido, a porcentagem de estrangeiros ainda atinge 22% da população em 1940 e 14% em 1950” (HALL, 2004. p.121).

absorção das diferentes comunidades de imigrantes internacionais e internos (BAENINGER, 2009; BASSANEZI, 1995; 2008; FAUSTO, 1991; HALL, 2004; PACHECO; PATARRA, 1998; PATARRA; BAENINGER, 1995; PATARRA, 2005; TIRAPELI, 2007). Por outro lado, a cidade tem se distanciado da imagem de principal centro industrial do país, estabelecida ao longo do século XX, aproximando-se da imagem que passou a se associar à idéia de “cidades globais”: de centro financeiro, comercial e de serviços (FERREIRA, 2003; CARVALHO, 2000).

Em relação à dinâmica de inserção dos fluxos migratórios internacionais no Brasil, a década de 1930 é considerada o momento do início da mudança de postura do governo brasileiro: passando de uma política, até então, aberta à recepção, para uma política restritiva dos fluxos migratórios internacionais, com o intuito de proteger o trabalhador nacional (BAENINGER, 2009; BASSANEZI, 1995; 2008, PATARRA; BAENINGER, 1995; PATARRA, 2005; KADLUBA, 2007)³. Nesse sentido, a Constituição de 1934 inaugura os seguintes dispositivos protetivos, previstos nos incisos 4º, 6º e 7º do art. 121: preferência para os brasileiros na colonização e aproveitamento de terras públicas, estabelecimento de mecanismos de restrição da entrada de estrangeiros e determinação para que a lei regulasse a seleção, localização e assimilação dos estrangeiros⁴.

Do ponto de vista quantitativo, a presença de imigrantes internacionais em território brasileiro sofreu drásticas diminuições a partir deste período, levando as análises demográficas a caracterizar a população brasileira, em especial, a partir da década de 1950, como uma “população fechada” (PATARRA;

³ De acordo com Kadluba (2007), a primeira restrição à entrada de estrangeiros no Brasil foi um decreto do Vice-Rei, em 1820, que exigia a apresentação de passaporte na entrada ou saída do país. Essa restrição foi revogada em 1890, depois da Proclamação da República, quando se tratasse de tempos de paz, medida reiterada na Constituição de 1891. Entretanto, na revisão constitucional de 1926, a exigência do passaporte foi retomada. Note-se que até a década de 1930, portanto, tratava-se do único tipo de exigência para a entrada de estrangeiros no país. Veja-se também Bassanezi (1995).

⁴ Conforme disposto no § 6º do art. 121: “A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia de integração étnica e capacitação civil do imigrante não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüentas anos”. Cf. Kadluba (2007, p.15-16). E tais dispositivos serão reiterados na Constituição de 1937, mantendo-se o clima geral na Constituição de 1967 e no Decreto Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969.

BAENINGER, 1995, p.80-81)⁵. Entretanto, nas últimas décadas, o debate em torno das migrações internacionais é retomado, devido, entre outras coisas, por um lado, à percepção do surgimento de novas tendências - a serem postas à prova com o Censo de 2010 – e que indicam a entrada significativa de imigrantes provenientes de países da América Latina ou do denominado “Mercosul ampliado” (Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Peru) no Brasil⁶. E, por outro lado, ao fato de que alguns desses fluxos, ligados às novas tendências, repõem, em território nacional, dinâmicas parecidas com as que se desenvolvem, atualmente, nos grandes centros do capitalismo mundial (ASSIS; SASSAKI, 2001; PATARRA; BAENINGER, 1995; PATARRA, 2005, SALA, 2006).

Do ponto de vista econômico, as análises sobre o contexto paulistano indicam uma diminuição relativa dos empregos industriais⁷ e o abandono das plantas fabris instaladas nas regiões centrais da cidade de São Paulo, nos tradicionais bairros industriais do Brás, Bom Retiro, Moóca e Ipiranga. Estas transformações geraram, a princípio, diagnósticos de desindustrialização da cidade de São Paulo ou de reversão de sua polarização industrial. Entretanto, tendo em vista, entre outras coisas, a manutenção do valor absoluto da produção industrial na cidade⁸, os estudos mais recentes consideram a existência de processos de reestruturação produtiva e não de fim/reversão da atividade industrial (AMITRANO, 2004; COMIN; AMITRANO, 2003; 2005; DINIZ; DINIZ, 2004).

Em torno dessas novas configurações, chama atenção, no contexto urbano da cidade de São Paulo, a presença crescente, a partir de fins da década de 1980, de imigrantes bolivianos jovens, que passaram a se inserir no trabalho de costureiros em oficinas de costura clandestinas, em geral, ligadas

⁵ Dessa forma, de acordo com os dados dos censos populacionais analisados por Patarra (2005, p.28), enquanto, em 1900, os imigrantes internacionais correspondiam a 6,6% do total da população brasileira, nos anos subsequentes, esse percentual foi diminuindo e, em 1940, a população estrangeira já correspondia a 3,42% da população total; em 1950, 2,34%, em 1970, 1,32%; em 1980, 0,77%; em 1991, 0,52% e, em 2000, os imigrantes internacionais representavam apenas 0,38% do total da população brasileira.

⁶ De acordo com Sala (2006, p.101), enquanto, em 1991, o estoque de imigrantes proveniente desses países, no Brasil, era de 108.590 (14,14 % do total de imigrantes), em 2000, passou para 129.426 (18,92% do total de imigrantes). As taxas de crescimento médio anual por país de procedência foram: Peru, 7,1%; Paraguai, 4,73%; Bolívia, 2,95%; Uruguai, 1,24%; Argentina, 0,87% e Chile, -1,94 (SALA, 2006, p.101).

⁷ De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), citada nos estudos mencionados acima, a Região Metropolitana de São Paulo perdeu 572 mil postos de trabalho no setor industrial entre 1985 e 2000.

⁸ Diniz e Diniz (2004) aponta que, a pesar da perda de postos de trabalho e do seu peso relativo no contexto industrial brasileiro, não houve uma diminuição absoluta na produção industrial da cidade de São Paulo, indicando a forte capacidade de recuperação desse setor na cidade.

à produção de roupas dos lojistas coreanos que migraram para o continente latino-americano a partir da década de 1960 (BUECHLER, 2003; FREIRE, 2008; FREITAS, 2009; GALETTI, 1995; KADLUBA, 2007; SILVA, 1997; 2006; XAVIER, 2010).

Trata-se de um fenômeno que se constitui em um momento de confluência dos processos econômicos e demográficos mais amplos descritos acima. Pois, enquanto, do ponto de vista demográfico, diz respeito a uma forma de inserção de uma comunidade de imigrantes (bolivianos) que apresenta uma tendência de crescimento e concentração no centro urbano paulistano, segundo as análises atuais⁹. Do ponto de vista econômico, o trabalho em pequenas oficinas de costura clandestinas reflete processos de reestruturação produtiva do setor de confecção na cidade.

O trabalho de imigrantes sem documentação legal, em pequenas oficinas clandestinas (de costura ou para realização de outros pequenos trabalhos), nos grandes centros urbanos, com a formação de amplas redes de subcontratação, não é uma novidade paulistana ou latino-americana. Constituindo-se em fenômeno crescentemente abordado pela literatura internacional, a partir de investigações em contextos urbanos como os de Nova Iorque, Los Angeles, Londres e Paris (PORTES, 1999; PORTES; SASSEN-KOOB, 1987; MOROKAVASICK, 1990; KLOSTERMAN; VAN DER LEUN; RATH, 1999; PALPACUER, 2002, ROSS, 2002).

As análises de caráter histórico-estrutural de maior impacto sobre a emergência desses empreendimentos econômicos e das relações de trabalho correlatas apontam para o papel determinante das “novas” necessidades da acumulação capitalista que se conjugam aos contextos econômicos recessivos das décadas de 1970 e 1980, nos grandes centros urbanos de destino (KLOSTERMAN; VAN DER LEUN; RATH, 1999; PORTES, 1999; 1995; PORTES; SASSEN KOOB, 1987)¹⁰. A partir desta abordagem, as determinantes histórico-estruturais para a concentração de imigrantes bolivianos em oficinas

⁹ De acordo com Souchaud, a partir, principalmente dos dados do Censo: “A imigração boliviana no Brasil caracteriza-se por uma forte concentração em poucos lugares, distantes e diferenciados (...). De um lado, observa-se uma forte polarização das cidades de fronteira, onde a população nascida na Bolívia e recenseada no IBGE chega a representar 3% da população total. Por outro lado, nota-se a hiperconcentração dessa imigração em São Paulo. Em 2000, este município era o lugar de residência de 38% do total dos imigrantes bolivianos residentes no Brasil e 44% se considerarmos a Região Metropolitana de São Paulo” (SOUCHAUD, 2010, p.3-4).

¹⁰ De acordo com Portes e Sassen-Koob (1987), o desaquecimento das economias “centrais” e “periféricas” teria levado a adoção, em ambos os casos, de estratégias de exportação para a obtenção de divisas e aceleração da produção interna. E, no entrecruzamento dessas estratégias de superação da crise, se constituiria a “nova” informalidade, especialmente ligada ao trabalho de imigrantes clandestinos, tanto nas economias “centrais” quanto nas “periféricas”.

de costura clandestinas ligadas à emergência dos negócios coreanos, na cidade de São Paulo, encontrar-se-iam nas transformações recentes do setor de confecção da capital e em suas estratégias de aumento da produtividade e competitividade nos mercados locais e internacionais.

Apesar da reconhecida efetividade de tal abordagem, este artigo explora um enfoque analítico alternativo, tendo em vista destacar as origens e os percursos desses fluxos migratórios ligados a formação do fenômeno econômico em questão, na cidade de São Paulo. Esta perspectiva se funda na tradição das análises demográficas dos fluxos migratórios internacionais, aproximando-se, por um lado, da perspectiva de análise histórico-estrutural estabelecida, no contexto latino-americano, em torno do debate proposto por Singer (1976)¹¹ sobre as determinantes dos contextos histórico-estruturais das regiões de origem dos fluxos migratórios para a compreensão de suas formas de inserção nos contextos urbanos de destino. E, por outro lado, aproxima-se da perspectiva geográfica, que busca desvendar as dinâmicas sócio-territoriais em torno dos fluxos migratórios em questão, aproximando-se do que Domenach e Picouet (1995) vão denominar “modelos descritivos” de análise dos fluxos migratórios¹².

Nesse sentido, ao invés de partir das determinantes histórico-estruturais das sociedades de destino, propomos trazer para o primeiro plano as determinantes histórico-estruturais dos contextos de origem dos fluxos migratórios de bolivianos e coreanos para a cidade de São Paulo. E algumas considerações, ainda preliminares, a respeito das territorialidades constituídas em seus percursos internos na cidade e por entre fronteiras nacionais. Antes de abordarmos os dois aspectos elencados acima, propomos, na próxima seção, focalizar mais detidamente as circunstâncias envolvidas na inserção dos imigrantes bolivianos no setor de confecção da cidade de São Paulo.

¹¹ Em artigo clássico sobre as migrações internas rural-urbanas, que também constitui importante referência para o estudo das migrações internacionais.

¹² “Diretamente centrados na compreensão do fenômeno migratório, do que em sua explicação, os modelos descritivos têm se orientado, principalmente, a analisar as interações espaciais da mobilidade. (...) Este enfoque é de natureza geográfica e privilegia as variáveis de distância, densidade de população e delimitações territoriais. Com a aparição recente de novos conceitos, vem sendo introduzidas variáveis mais relacionadas com a dinâmica do fenômeno (...). Tais enfoques tendem de fato a associar a interação espacial da mobilidade e o desenvolvimento histórico do fenômeno” (DOMENACH; PICOUE, 1995, p.35-36, tradução própria).

A experiência boliviana na cidade – imagens de uma questão social

Em grande parte, provenientes das regiões de terras altas, especialmente, da cidade de El Alto¹³, no Departamento de La Paz, o fluxo migratório de bolivianos direcionado para o trabalho informal, em oficinas de costura, a princípio, de imigrantes coreanos, na cidade de São Paulo, adquiriu visibilidade, nos principais jornais da imprensa brasileira, a partir de meados de 1990 – pouco tempo depois da implementação da Lei da Anistia, em 1988, que visava regularizar os imigrantes sem documentação, no país¹⁴.

Nesses momentos iniciais do debate público sobre este fluxo migratório de bolivianos para a cidade de São Paulo e suas vinculações com a imigração coreana e o trabalho informal no setor de confecção, a paisagem em foco no espaço urbano era a Praça Padre Bento, no bairro do Pari – tradicionalmente acolhedor de imigrantes de diversas nacionalidades que se dirigiram para a cidade desde fins do século XIX¹⁵. Nessa Praça, aos domingos à noite, começava a ser possível entrever os vestígios de um mercado de trabalho paralelo, de subcontratação, entre donos de oficinas e lojistas da comunidade coreana e os trabalhadores bolivianos:

Todos os domingos, a Praça Padre Bento, em frente à imponente Igreja Santo Antônio do Pari, em São Paulo, se transforma no cenário de uma insólita atividade, uma evocação moderna dos mercados de escravos que funcionaram na cidade dos barões do café até o século passado. Dezenas de imigrantes sul-americanos oferecem-se como força-de-trabalho para os coreanos que mantém oficinas de costura na cidade. As condições de trabalho pouco variam: jornada de 16 horas diárias e um cativeiro que só pára da tarde de sábado à noite de domingo. (...) A partir das 18h, os primeiros imigrantes – na maioria bolivianos em situação irregular no país – chegam à praça e vão se agrupando nos bancos sob as árvores e nos bares das redondezas. Por volta das 21h, o mercado informal estabelecido na Praça Padre Bento já concentra cerca de 100 clandestinos. É nesse momento que os primeiros donos das oficinas chegam e transformam a praça numa bolsa de ofertas, misturando palavras em português, espanhol e coreano (O GLOBO, 13 dez. 1992).

¹³ De acordo com pesquisa realizada por Xavier (2010), parte significativa da imigração boliviana para a cidade de São Paulo ligada ao trabalho na costura seria proveniente desta cidade boliviana.

¹⁴ Conforme foi possível verificar a partir de pesquisa realizada no Centro de Estudos Migratórios (Cem) em seu acervo de notícias de jornal sobre os fluxos migratórios para o Brasil, entre 1989 e 2007.

¹⁵ “Localizado na convergência dos dois rios historicamente mais importantes de São Paulo, o Tietê e o Tamanduateí, o Pari é o ponto de convergência entre a zona leste, a zona norte e o centro. Foi também, ao longo do século XX, foco de convergência dos vários povos que migraram para São Paulo. Primeiro, os alemães – fundadores do Clube dos Alemães, mais tarde a Associação Portuguesa de Desportos – depois os italianos e portugueses, seguidos pelos sírios e libaneses. Há cerca de 40 anos chegaram os nordestinos, e há 20 os coreanos. De cinco anos para cá vieram os bolivianos.

Durante toda a primeira metade da década de 1990, a vinculação entre os lojistas e donos de oficinas coreanos e os trabalhadores bolivianos aparecia explicitamente nas descrições dos repórteres e era, inclusive, assumida pelos próprios representantes da comunidade coreana em suas tentativas de resposta às inúmeras denúncias em pauta naquele momento¹⁶. Essa forma de organização da produção dos imigrantes coreanos – a partir do trabalho informal de imigrantes bolivianos, sem documentação, em pequenas oficinas de costura irregulares – conformava prática generalizada e bem sucedida para a diminuição dos custos de produção, em um ambiente recessivo para o setor de confecção como um todo, entre fins da década de 1980 e início dos anos de 1990¹⁷.

Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1990, percebe-se uma inflexão na abordagem dessa temática pela imprensa local: a ligação entre coreanos e bolivianos começa a se dissipar¹⁸ e, enquanto a comunidade coreana adquire destaque e reconhecimento social devido ao sucesso comercial alcançado nos bairros do Brás e do Bom Retiro¹⁹, os imigrantes bolivianos, além de “trabalhadores explorados”, começam a aparecer também como “exploradores” do trabalho de seus compatriotas. E, a partir desse momento, o espaço interno das oficinas de costura também adquire

¹⁶ “O vice-presidente da Câmara de Comércio e Indústria Coreana no Brasil, Tomás Choi, reconhece que foram os coreanos, donos de confecções, os primeiros a empregar os imigrantes bolivianos de forma ilegal. (...) O Consulado da Coreia, em São Paulo, de acordo com as informações do administrador Willian Taik, também assume que os coreanos exerceram por um bom tempo a função de empregadores de imigrantes bolivianos” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 20 jul. 1997, “Emprego ilegal teve início com colônia coreana”).

¹⁷ De acordo com reportagem investigativa da Revista Veja de maio de 1993, entre fins da década de 1980 e início dos anos 1990, o comércio coreano girava em torno de 360 milhões de dólares por ano.

¹⁸ Essas mudanças refletem uma estratégia da comunidade coreana, na medida em que passavam para a formalidade e se consolidavam comercialmente, de transferência do recrutamento de força de trabalho e do controle das oficinas de costura para a comunidade boliviana (FREITAS, 2009). Entretanto, os coreanos ainda permanecem como os principais beneficiários da produção realizada nessas oficinas por costureiros bolivianos, conforme foi possível perceber em trabalho de campo e outros estudos (AZEVEDO, 2005; BUECHLER, 2003; FERRETI, 2002; FREIRE, 2008; GALETTI, 1995, KADLUBA, 2007, SILVA, 1997; 2006).

¹⁹ Em 2006, de acordo com os dados da Associação de Lojistas do Brás (Alobrás) e da Câmara dos Dirigentes Lojistas do Bom Retiro (CDL), esses bairros, onde se concentra o comércio coreano de roupas, seriam responsáveis por 40% do faturamento do Estado de São Paulo no setor, gerando um montante anual em torno de 3,9 bilhões de dólares. CF. Disponível em: <<http://www.cdlobomretiro.org.br/06/>>. Acesso em: mar.2009.

maior visibilidade, sendo intensamente fotografado e descrito por repórteres investigativos²⁰.

A partir dos anos 2000, outras articulações, sobre o mercado de trabalho paralelo de costureiros bolivianos, são reveladas: suas conexões com os locais de origem da comunidade boliviana. As evidências dessas conexões revelaram que não se tratava de um sistema de subcontratação localizado na cidade de São Paulo e que absorveria aqueles imigrantes que, aqui estando, não conseguiram se inserir em outras atividades. Tratar-se-ia, pelo contrário, de um sistema de subcontratação que inicia na própria Bolívia, ou seja, a partir de uma série de instituições informais ou via redes de parentesco, os bolivianos seriam contratados em seus próprios locais de origem para o trabalho em oficinas de costura clandestinas na cidade de São Paulo. E a atividade migratória boliviana seria, nesses casos, parte de um processo mais amplo de agenciamento de força de trabalho e que se dirigia, principalmente, para São Paulo e Buenos Aires (BUECHLER, 2003; FREIRE, 2008; FREITAS, 2009; GALETTI, 1995; KADLUBA, 2007). E, em relação à imigração coreana ligada ao setor de confecção, os estudos contemporâneos também passaram a evidenciar que se trata de uma forma de inserção econômica recorrente destes fluxos migratórios que se dirigiram para a América Latina a partir da década de 1960 (CHOI, 1991; GALETTI, 1995; BUECHLER, 2003; MERA, 2006).

Essas configurações, conforme sugerido na introdução deste artigo, indicam a importância dos contextos de origem para a compreensão da inserção desses imigrantes no circuito econômico em foco na cidade de São Paulo e também das análises das territorialidades constituídas nesses percursos, tendo em vista suas dinâmicas internas e externas ao contexto urbano paulistano, conforme veremos nas próximas seções.

²⁰ Conforme se depreende das inúmeras matérias veiculadas pela mídia, as oficinas de costura fotografadas encontravam-se fora dos padrões de higiene e segurança mínimo definidos pela legislação brasileira, pois além da atividade de costura, serviam enquanto dormitório e refeitório dos trabalhadores e seus filhos e localizavam-se, em geral, em lugares pouco iluminados e pouco ventilados, não sendo difícil flagrar instalações elétricas clandestinas para o funcionamento das máquinas de costura. Concomitante a essas condições precárias de instalação, destacavam-se também, nas notícias dos jornais, os intensos regimes de trabalho, com jornadas diárias de 15 horas ou mais, para o recebimento de remunerações inferiores às praticadas no mercado e, muitas vezes, pagas em espécie e não em moeda. Além de denúncias de situações de confinamento para o trabalho forçado.

As origens dos percursos e do circuito de subcontratação – coreanos e bolivianos na cidade de São Paulo

A migração de bolivianos e coreanos para a cidade de São Paulo começou, de maneira relevante, durante as décadas de 1950 e 1960, respectivamente, momento em que o Brasil vivia a consolidação de seu desenvolvimento industrial, tendo como protagonista, justamente, a cidade de São Paulo.

Os fluxos migratórios internacionais de bolivianos, ao longo das décadas de 1950 e 1960, constituíram-se na esteira de processos de transformação, modernizadores das estruturas econômicas e políticas da Bolívia, desencadeados no denominado “governo revolucionário” de Victor Paz Estenssoro, líder do Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), eleito em 1952 (BUECHLER, 2003; CEPAL; CELADE; OIM, 1999; FREITAS, 2009; KADLUBA, 2007; PEREIRA, 2004; SENPAS, 2001; SILVA, 1997; 2006).

De acordo com a literatura, durante o governo de Estenssoro, foram implementadas, de maneira geral, as seguintes medidas modernizadoras: i) reforma agrária, que foi mais significativa por ter estabelecido o fim do sistema, praticamente, semi-feudal, de trabalho – que atrelava os camponeses indígenas à terra em que estavam – do que, propriamente, pela redistribuição da posse da terra que, de fato, não se efetivou²¹; ii) nacionalização das minas; iii) estabelecimento do voto universal em um sistema que até então só permitia o voto da elite branca; iv) ampliação da fronteira agrícola e; vi) tentativa inicial de produção dos próprios bens de consumo, em consonância com a lógica das políticas de substituição de importações – também desenvolvidas, no período, por outros países da América Latina (CARUSO; CARUSO, 2008; GUEVARA, 2004; PEREIRA, 2004; SENPAS, 1991).

Todas essas medidas provocaram mudanças importantes na estrutura da economia boliviana, principalmente, em sua dinâmica demográfica, destacando-se: i) pronunciado êxodo rural²²; ii) intensificação das migrações

²¹ De acordo com Pereira (2004, p.45), enquanto em 1950, três anos antes da reforma agrária, 95% dos 33 milhões de hectares cultiváveis estavam nas mãos dos grandes proprietários, em 1984, 85% das terras ainda continuavam nas mãos desses grandes proprietários.

²² Nesse sentido, note-se, de acordo com Pereira (2004, p.35) a partir de investigação nos dados dos censos bolivianos, que, enquanto, na década de 1950, a população rural representava 73,8% do total da população boliviana – situação não muito diferente do ano de 1900, em que a população rural representava 82,1% do total da população boliviana – em 1976, a população rural passaria a representar 58,3 da população total.

transfronteiriças já existentes e; iii) início das migrações internacionais²³. No caso boliviano, portanto, as migrações internacionais foram uma consequência indireta das tentativas de modernização do Estado boliviano e, nesse período, passaram a conectar diretamente os imigrantes bolivianos à cidade de São Paulo (GUEVARA, 2004; PEREIRA, 2004; SENPAS, 1991).

As migrações sul-coreanas para o continente latino americano, diferentemente, fizeram parte de políticas de emigração estabelecidas pelo próprio governo da Coreia do Sul, a partir do início da década de 1960, no âmbito do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (BUECHLER, 2003; CHOI, 1991; GALETTI, 1995; KIM, 2008; MERA, 2006)²⁴.

De acordo com a literatura citada acima, a política de emigração sul-coreana, realizada a partir de acordos bilaterais entre a Coreia do Sul e os países da América Latina, previa uma migração familiar para a inserção nas zonas rurais dos países de destino – a partir da compra prévia de terras pelos imigrantes, que recebiam do governo sul-coreano um subsídio de 200 dólares ao embarcarem. Entretanto, o modelo de inserção dos imigrantes nas zonas agrícolas dos países de destino não funcionou no caso coreano. E em, praticamente, todos os casos, com exceção do Paraguai, os coreanos re-emigraram para os centros urbanos dos países de destino²⁵.

Dessa forma, interessa destacar que, por vias diferentes, coreanos e bolivianos dirigem-se a alguns centros urbanos da América Latina em um contexto de desenvolvimento de suas estruturas produtivas capitalistas – sendo a cidade de São Paulo apenas um dos destinos possíveis.

E, de maneira geral, enquanto, por um lado, no caso boliviano – de acordo com os dados do documento do Sistema de Informação sobre Migração Internacional nos países da Comunidade Andina, SIMICA (CEPAL; CELADE; OIM, 1999) e, em pesquisa realizada por Silva (1997) – os imigrantes que se

²³ “No que se refere às migrações, o fim da pongueaje* [prestação de serviços não remunerada, devida pelas comunidades indígenas aos proprietários das terras] (serviço obrigatório nas fazendas) e a reforma agrária realizada pela revolução liberaram a grande massa laboral da área rural boliviana (mais de 75% do total) e lhe deram maior capacidade de movimento e de traslado. [...] Até a Revolução de 1952 não se pode falar de fluxos migratórios importantes da Bolívia até o exterior, apenas de migrações estacionais que respondiam, principalmente, às dinâmicas regionais transfronteiriças particulares, facilmente situadas na zona oeste (norte do Chile e sul do Peru) e ao sul (norte da Argentina)” (GUEVARA, 2004, p.175, tradução própria).

²⁴ De acordo com Mera (2006), o diagnóstico de uma situação de “super população” impeditiva do desenvolvimento industrial era decorrente de, principalmente, três processos: i) a entrada de um milhão de norte-coreanos em fuga antes do início da guerra da Coreia; ii) o retorno de 2,3 milhões de sul-coreanos depois da Segunda Guerra Mundial e, iii) o aumento da expectativa de vida concomitante aos processos de desenvolvimento econômico e social.

²⁵ Além da origem urbana de muitos desses imigrantes, destacam-se, enquanto motivações para o deslocamento quase que imediato, as péssimas condições em que se encontravam as propriedades adquiridas.

dirigiam para São Paulo eram estudantes e profissionais liberais, que saíam de seu país por motivos políticos ou profissionais e se inseriam no mercado de trabalho local, sendo significativa também a emigração de mulheres para trabalhar em casas de família, como babás e empregadas domésticas.

Por outro lado, no caso coreano, apesar dos imigrantes que vieram nos grupos oficiais também serem de uma classe média urbana bem educada (CHOI, 1998; KIM, 2008), sua inserção inicial foi completamente diferente: não se inseriram diretamente no mercado de trabalho local²⁶ e tiveram que improvisar meios de subsistência, iniciando, dessa forma, o negócio em torno do comércio e produção de roupas, no qual a comunidade boliviana irá se inserir na década de 1980 (TRUZZI, 2001; GALETTI, 1995; KIM, 2008; CHOI, 1998; BUECHLER, 2003).

A partir dos anos de 1970, inicia uma inflexão no perfil dos fluxos migratórios de coreanos e, a partir da década de 1990, de bolivianos para a cidade de São Paulo e que, conforme sugerimos vinculam-se a transformações nos países de origem desses fluxos.

Na Coréia do Sul, a década de 1970 marcou o início da consolidação de seu crescimento econômico, inaugurado há dez anos, na denominada “Era Park” – na qual as políticas de emigração do governo, comentadas acima, foram aplicadas²⁷. De acordo com os dados disponibilizados por Masiero (2007, p.73), na Coréia do Sul, entre 1963 e 1987, as taxas de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) permaneceram na faixa de 8% a 10% ²⁸. Enquanto, na América Latina, de acordo com os dados da UNCTAD (2008), por exemplo, entre 1980 e 1990, o Brasil apresentou um crescimento anual médio do PIB em torno de 2,8% ano e a Argentina e a Bolívia apresentaram crescimentos negativos de -0,4 e -0,2, respectivamente.

²⁶ Provavelmente, devido às dificuldades com a língua portuguesa e, portanto, de comprovar habilidades e exercer atividades que exigissem muita comunicação. E também ao fato de terem chegado bastante empobrecidos na cidade (boa parte tinha gasto todas as suas economias na tentativa frustrada de fixação no campo).

²⁷ A era Park corresponde ao período em que a Coréia do Sul foi presidida, no âmbito de uma ditadura militar, pelo general Chung-Hee Park.

²⁸ Masiero utilizou como fonte as estatísticas disponibilizadas pelo Banco Mundial e FMI. E a partir dessas fontes (MASIERO, 2007, p.73) indica que, enquanto, entre 1963-1971, momento de início do primeiro plano quinquenal de desenvolvimento, atingiram 8,8% ao ano; entre 1972-1975, momento de desenvolvimento das indústrias química e pesada, 8,9% ao ano. E, entre 1976 e 1979, momento de consolidação do parque industrial sul-coreano, 10,6% ao ano. E apesar de um pequeno momento recessivo no início da década de 1980 – em que apresenta um crescimento quase nulo de 1,1% ao ano, entre 1980-1982– já no período entre 1983-1987, volta às altas taxas de crescimento médio do PIB de 10,22% ao ano. É interessante notar que nesse pequeno momento recessivo, se percebe um aumento dos fluxos migratórios de coreanos para a Argentina e para o Brasil e o início dos fluxos para o Chile, que se intensificariam na década de 1990.

Nesse momento, ao invés de imigrantes coreanos empobrecidos que migraram, de navio, para conseguir sobreviver – em meio a mudanças estruturais na economia e perseguição política na sociedade de origem – emerge a figura de um imigrante coreano que chega de avião e com algum dinheiro para investir, muitas vezes, em negócios no ramo de confecção iniciados por familiares que vieram nos primeiros grupos, a despeito de sua condição de ilegalidade inicial – pois, a partir de 1967, o governo brasileiro implementou algumas restrições a entrada de coreanos (GALETTI, 1995; CHOI, 1991; BUECHLER, 2004; KIM, 2008)²⁹.

Na cidade de São Paulo, esse novo perfil aliado às formas de organização específicas da comunidade coreana – como, por exemplo, o sistema de autofinanciamento denominado Key, conforme indica Truzzi (2001)³⁰ – se refletiram na entrada comercial oficial desses imigrantes nos bairros centrais da cidade, a partir da década de 1980³¹. Esses bairros possuíam um reconhecido comércio de roupas e tecidos, controlado pelas comunidades judaica, síria e libanesa. E, apesar de tratar-se de um momento pouco auspicioso desse comércio, a entrada coreana não se deu a partir da vacância de lojas falidas, mas devido à oferta de altos lances, em dólares, dos imigrantes coreanos aos membros das comunidades imigrantes que controlavam esse comércio, especialmente, da comunidade judaica, concentrada no Bom Retiro.

Há inúmeros depoimentos de judeus que venderam imóveis a coreanos, seduzidos por propostas irrecusáveis: 'Eles abrem uma mala de dólares em cima do seu balcão' [...]. Conforme apurou uma matéria publicada em 1982: 'os comerciantes tradicionais do Bom Retiro e Brás costumam brincar entre eles dizendo que os coreanos, em busca de ponto para instalar suas lojas, fazem sempre duas perguntas. A

²⁹ "A segunda onda de imigrantes coreanos, grande parte ilegal, constitui a maioria das lojas de roupas e seus donos. Alguns desses imigrantes já trouxeram capital e freqüentemente estiveram envolvidos com a indústria de confecção na Coréia" (BUECHLER, 2003, p.12, tradução própria). Em relação às motivações dessa emigração em momento tão auspicioso do desenvolvimento econômico da Coréia do Sul, destacam-se, na literatura citada, a ditadura política e a rigidez e competitividade do sistema educacional.

³⁰ "[o Key é] uma espécie de consórcio destinado a reunir capitais que serão revertidos para um determinado objetivo perseguido por seus membros. Típico expediente utilizado na terra natal e em qualquer país que abrigue coreanos. (...) Tal sistema de autofinanciamento viabilizou e acelerou o sucesso econômico de muitas futuras famílias de empreendedores da colônia no Bom Retiro. O resultado é que hoje os coreanos dominam as atividades comerciais do bairro" (TRUZZI, 2001, p.10).

³¹ "Com vários trazendo pequenas quantidades de capital, os empresários coreanos formaram consórcios financeiros ou clubes de poupança, chamados Kye, entre amigos, geralmente, feitos nas igrejas coreanas católicas e protestantes em São Paulo, com o intuito de auto-financiar seus negócios. Os clubes forneciam somas de dinheiro a baixas taxas de juros. A indústria de confecção era vista como um setor cujos lucros poderiam ser atingidos em curto período de tempo" (BUECHLER, 2003, p.3, tradução própria).

primeira é: Quanto custa? A segunda, independente do preço pedido, nunca muda: Quando o senhor desocupa?’ Nessas condições, para boa parte dos judeus previamente instalados, a invasão coreana souo como uma bênção, recrudescendo a disputa por pontos comerciais, que passaram a ser avaliados em dólares (TRUZZI, 2001, p.14-15).

Além dos números auspiciosos desse comércio, conforme anunciam, entre outros, a Associação de Lojistas do Brás (Alobrás) e a Câmara dos Dirigentes Lojistas do Bom Retiro (CDL), esses bairros em que se concentra o comércio coreano e por onde circulam, diariamente, em torno de 70 mil clientes lojistas, seriam responsáveis por cerca de 40% do faturamento do Estado de São Paulo no setor, gerando um montante anual em torno de U\$ 3,9 bilhões, a partir de uma produção aproximada de 20 mil peças por mês por empresa, que desenvolveriam, por grife, uma média de 6 novos modelos diariamente³².

A entrada comercial da comunidade coreana no Bom Retiro também se refletiu na “revitalização” urbana provocada. Nesse sentido, precisa-se de apenas um passeio pelas ruas Aymorés e Professor Cesare Lombroso, onde se concentram as lojas atacadistas “da moda” dos imigrantes coreanos, para perceber a magnitude das transformações em curso: ao nos deslocar ora do comércio popular (atacadista e varejista), das ruas adjacentes e da região do Brás, por entre calçadas estreitas repletas de pessoas e comércio ambulante. E ora da paisagem cinzenta e relativamente vazia dos lugares em que se localizavam as antigas fábricas da região. Essas ruas do comércio coreano nos lançam em uma espécie de *shopping* a céu aberto, em que lojas amplas, com vitrines altas e vendedoras perfeitamente trajadas com as roupas da coleção, mesclam-se a calçadas mais limpas, sem fios nos postes e com uma segurança reforçada, bastante visível, em frente às lojas, que permite uma circulação confortável de pessoas e carros, em geral, importados. Nos últimos, a essa paisagem, somou-se a construção de um *shopping*, o *Lombroso Fashion Mall*, em que marcas atacadistas coreanas situam seus *show rooms*.

A partir da década de 1980, também inicia um segundo momento em relação ao perfil dos fluxos migratórios de bolivianos que se dirigiram para São Paulo. Nesse período, a Bolívia passava por intensa recessão econômica – o início auspicioso das tentativas de modernização e desenvolvimento industrial, inauguradas na década de 1950, soçobrou. E, ao invés de desenvolvimento, os governos bolivianos alcançaram, 30 anos depois, uma enorme dívida externa e uma taxa inflacionária anual ímpar na história da economia, que

³² Informações obtidas no site da CDL sobre o faturamento gerado pelas confecções do Brás e do Bom Retiro. Disponível em: <<http://www.cdlbomretiro.org.br/06/>>.

se agravava, na década de 1980, graças aos desastres naturais, de 1982 e 1983, provocados pelo fenômeno do “El Niño” (PEREIRA, 2004, p.52)³³.

Essas circunstâncias, de acordo com Pereira (2004, p.69), dinamizaram movimentos migratórios internos, levando a uma taxa de migração interna anual, entre 1987 e 1992, de mais de 100 mil bolivianos por ano, em uma população que, naquele período, era de seis milhões e meio de habitantes³⁴. E, em relação às migrações internacionais, percebe-se, nesse período, um importante adensamento e diversificação dos fluxos que, apesar de continuarem se dirigindo para a Argentina (principal destino dos emigrantes bolivianos desde o século XIX) e Brasil, se dirigiram também, intensamente, durante as décadas de 1980 e 1990, para o Peru e a Venezuela, na América Latina, para os Estados Unidos, países da União Européia – principalmente, Itália e Espanha – e também Israel, Japão e Austrália. E estima-se que, atualmente, em torno de 20% da população boliviana viva fora de seu país (CEPAL; CELADE; OIM, 1999).

Nesse momento, os imigrantes bolivianos que escolheram como destino migratório a cidade de São Paulo eram, ao invés dos profissionais liberais e estudantes das décadas anteriores, ex-trabalhadores das minas e fábricas bolivianas, geralmente, jovens e com baixas qualificações. E a principal forma de inserção econômica desses imigrantes foi o trabalho na costura ligado – a princípio e nos dias atuais – à produção e comércio coreanos (SILVA, 1997; 2006; KADLUBA, 2007; FREIRE, 2008; CYMBALISTA; XAVIER, 2007; XAVIER, 2010)³⁵. De acordo com os dados da Fundação Bolívia, além do trabalho na costura, os imigrantes bolivianos que chegaram a partir desse período também se inseriram em trabalhos domésticos, venda ambulante, construção civil e carpintaria.

³³ Esses desastres levaram a secas importantes na região do altiplano, com perdas nos setores agrícolas e pecuários que chegaram a 80% da produção, afetando, principalmente, os departamentos de Potosí, Oruro, Cochabamba e Chuquiaguá, nos quais se concentrava, na época, de acordo com Pereira (2004), em média, 74% da população boliviana. E, na parte oriental do país, onde ocorreu o desencadeamento de uma série de desastres provocados por chuvas intensas e transbordamento dos rios.

³⁴ “(...) ou seja, mais de 100 mil bolivianos por ano que abandonaram terras, famílias, bens adquiridos, parentes, costumes, cultura e identidade” (PEREIRA, 2004, p.89, tradução própria).

³⁵ Atualmente, as circunstâncias ligadas a produção de roupas pela comunidade boliviana se diversificou, entretanto, como foi possível perceber em trabalho de campo e nos estudos citados acima sobre o tema, a ligação com os negócios coreanos permanece.

As territorialidades da imigração boliviana e coreana – Considerações finais

A multiplicação dos espaços alimenta estratégias migratórias onde o espaço representa um recurso e a circulação uma estratégia que visa organizar espaços migratórios complexos” (BAENINGER; SOUCHAUD, 2007, p.4).

Cette approche suggère un *paradigme de la mobilité* débordant les seules mobilités spatiales: en effet, se déplacer dans l'espace c'est toujours traverser les hiérarchies sociales (...). L'itinéraire, la trajectoire spatiale est pour nous un lieu plein de rapports sociaux, d'expériences d'échanges qui associent en collectifs identitaires des individus d'origines diverses (TARRIUS, 1993, p.52; 54).

O quadro delineado na última seção, nos indica que a confluência entre coreanos e bolivianos se estabeleceu em circunstâncias em que esses dois grupos circulavam pelos países da América Latina – a partir de contextos de origem dinamizadores dessa emigração. Dessa forma, enquanto os bolivianos migravam, predominantemente, para a Argentina, Peru e Venezuela. Os coreanos migravam para a Bolívia, Argentina e Paraguai e, principalmente, a partir da década de 1980, para o Chile e Peru (BUECHLER, 2003; FREITAS, 2009; CEPAL; CELADE; OIM, 1999; GALETTI, 1995; KIM, 2008; MERA, 2006).

Em relação à imigração coreana para os países da América Latina, durante as décadas de 1960 e 1970, note-se que, conforme argumenta Mera (2006), além da diversidade de destinos, estabelecia-se uma circulação por estes territórios refletida em suas múltiplas trajetórias: no interior dos países, geralmente, do campo para as grandes cidades, mas também por entre outros países da América Latina e em direção aos Estados Unidos e Canadá³⁶.

E quanto aos trânsitos realizados no interior do continente latino-americano – considerados múltiplos e variados e, em muitos casos, ligados às instabilidades conjunturais em que esses países latino-americanos se encontraram no período – a literatura chama atenção para o papel intermediário e estratégico de Paraguai e Bolívia para a inserção dos coreanos no Brasil e

³⁶ “Desde los inicios experimentaron un proceso de movilidad múltiple: de Paraguay a Argentina, de Argentina a Brasil o viceversa, de Bolívia a Brasil. Luego se irán a Canadá o EEUU. De hecho, las personas de las comunidades actuales en Argentina, Brasil, Paraguay, Perú, U.S.A., Canadá, Corea, España, tienen parientes o amigos en otros puntos, conformando una suerte de red de circulación con vías y entradas múltiples. Es una migración que se caracteriza por un alto nivel de movilidad y rutas de reemigración, individuales y familiares.” (MERA, 2006, p.16-17).

Argentina (CHOI, 1991; MERA, 2006; GALETTI, 1996; BUECHLER, 2003)³⁷. Outro aspecto interessante ressaltado pela literatura sobre a imigração sul coreana pela América Latina é o fato de boa parte desses imigrantes – na Bolívia, no Brasil, Argentina e, mais recentemente, no Chile – ter se dedicado às atividades de confecção e comércio de roupas (CHOI, 1991; BUECHLER, 2003; MERA, 2006)³⁸.

Em relação às territorialidades da imigração boliviana por entre os países da América Latina, interessa frisar, que apesar de existir uma literatura importante – produzida, principalmente, na Argentina, mas também no Brasil (BAENINGER, 2008; BAENINGER; SOUCHAUD, 2007; 2008; SOUCHAUD, 2010; XAVIER, 2010) – sobre as regiões de fronteira e para os centros urbanos da Argentina, ainda são poucas as referências sobre as territorialidades envolvidas nos percursos migratórios e re-emigrações dos bolivianos que se deslocam para a cidade de São Paulo.

Em relação a essa dinâmica, até o momento, os estudos indicam, por um lado, a não existência de vínculos imediatos entre as dinâmicas territoriais envolvidas nas migrações dos bolivianos para as regiões de fronteira com o Brasil e aquelas dirigidas para a cidade de São Paulo (BAENINGER; SOUCHAUD, 2007). E, por outro lado, em considerações pouco conclusivas a partir de relatos colhidos durante trabalho de campo (GALETTI, 1996; FREIRE, 2008; FREITAS, 2009; XAVIER, 2010), indica-se a existência de vínculos entre os bolivianos ligados ao setor de confecção em São Paulo e Buenos Aires.

Do ponto de vista das trajetórias de inserção sócio-territorial dessas comunidades na cidade de São Paulo, enquanto a comunidade coreana se consolida em torno de empreendimentos comerciais formais, a comunidade boliviana estabelece uma inserção clandestina, muitas vezes, sem

³⁷ “Ao longo de 1965 chegaram a esse país umas 1200 pessoas. Segundo Chon Kyong Su (1966) iam para o Paraguai e Bolívia porque era mais fácil conseguir a primeira licença migratória, mas desde o início a idéia era estabelecer-se na Argentina ou Brasil. Dessa maneira, muitos cruzavam por terra até a Argentina e ao Brasil. Segundo os dados de Lee Kyo Bom (1992) *apud* Mera (2006) dos residentes coreanos na Argentina, entre 66 e 69, um a cada 3 coreanos era migrante da Coreia e o resto eram reemigrados do Paraguai. (...) A corrente de reemigrantes do Paraguai até a Argentina se dá com maior vigor entre 1968 e 1969, e mais tarde na década de 70. De 1970 a 1978 calcula-se que 2000 reemigraram para a Argentina” (MERA, 2006, p.12, tradução própria).

³⁸ “Segundo o estudo do professor Luis Cortés (2005) *apud* Mera (2006), a corrente de migrantes coreanos se diferencia das correntes anteriores provenientes da Europa e Oriente Médio porque imprimem um novo dinamismo às correntes migratórias, se estabelecem em bairros que tradicionalmente se associaram a empresários palestinos, libaneses e sírios denominados popularmente como os “turcos do Patronato”. (...) A chegada dos coreanos ao Bairro Patronato de Santiago coincide com o deslocamento de empresários de origem árabe. (...) A imigração coreana é composta por pequenos empresários que tem se instalado com empresas destinadas a confecção e comércio têxtil principalmente (MERA, 2006, p.14, tradução própria).

documentação e no trabalho em oficinas de costura informais. Entretanto, conforme indicam algumas pesquisas atuais, os cenários da experiência boliviana ligada ao setor de confecção na cidade de São Paulo também se deslocaram e se diversificaram (SOUCHAUD, 2010; XAVIER, 2010).

Nesse sentido, destaca-se, por um lado, a expulsão dos comerciantes bolivianos da Praça Padre Bento e, conseqüentemente, de seus conterrâneos frequentadores da Praça³⁹. E, por outro lado, o estabelecimento de outros espaços de sociabilidade, nas áreas centrais da cidade, em seus momentos de lazer: um espaço regulamentado pela prefeitura para esse fim – a Praça Kantuta, no bairro do Canindé, que, aos domingos, recebe barracas ambulantes de comerciantes bolivianos para a venda de comidas, cds e dvds piratas, cartões telefônicos, artesanatos etc, contando também com uma quadra de futebol e um espaço para a comemoração de datas importantes do calendário boliviano⁴⁰.

E, ainda, a conformação de outro espaço, na Rua Coimbra, no bairro do Brás, que passou a ser paulatinamente ocupado por estabelecimentos comerciais permanentes de bolivianos (salões de cabeleireiro, restaurantes, lan houses, um centro de cabines telefônicas etc) e por uma feira clandestina que recebe barracas ambulantes aos finais de semana para a para a venda do mesmo tipo de itens comercializados na Praça Kantuta⁴¹. Além dos espaços estabelecidos nas regiões centrais da cidade, o estudo de Xavier (2010) indica a existência de dinâmicas específicas de articulação entre as regiões centrais e periféricas estabelecidas pela comunidade boliviana na cidade de São Paulo em torno de seus projetos migratórios⁴².

³⁹ No final de 2001, foi realizado um baixo assinado pelo Conselho Comunitário de Segurança para a retirada dos comerciantes bolivianos da Praça que recebeu a adesão de 2500 pessoas. Além das denúncias comentadas acima, os frequentadores da Praça (imigrantes e descendentes de outras comunidades) reclamavam do elevado consumo de álcool e outros hábitos da comunidade boliviana e seus comerciantes.

⁴⁰ O Canindé é um bairro adjacente ao Pari, onde se localizava a Praça Padre Bento. A autorização para a utilização dessa Praça, aos domingos, pela comunidade boliviana foi conseguida em 2002, devido à participação de um representante dos comerciantes bolivianos expulsos da Praça Padre Bento nas reuniões do Orçamento Participativo da cidade.

⁴¹ De acordo com relatos ouvidos ao longo do trabalho de campo, as casas da rua Coimbra começaram a ser alugadas por bolivianos para o estabelecimento de oficinas de costura já em fins da década de 1980.

⁴² “Os bolivianos não estão circunscritos em um espaço homogêneo e específico do território metropolitano, separado de outros lugares: eles não só instalam-se em vários espaços da cidade, mas também movimentam-se entre eles. No trânsito entre zonas centrais e periféricas da metrópole desenha-se uma inserção socioterritorial singular que esse trabalho procura entender” (XAVIER, 2010, p.1).

A necessidade de avançar nas investigações sobre as dinâmicas territoriais internas e externas da migração boliviana para a cidade de São Paulo é importante, do ponto de vista da elaboração de políticas sociais, na medida em que consideramos que os deslocamentos no espaço envolvem relações sociais e fluxos financeiros, de informação e de habilidades específicas e que re-configuram a experiência social na cidade daqueles que se encontram direta ou indiretamente envolvidos nesses fluxos. Conformando, dessa forma, territorialidades específicas e estratégias diferenciadas de inserção na cidade.

Referências

ASSIS, G. O.; SASAKI, E. M. Novos migrantes do e para o Brasil: um balanço da produção bibliográfica. In: CASTRO, M. G. (Coord.). **Migrações internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001,

AMITRANO, C. R. A Região Metropolitana e a área central da cidade de São Paulo nos anos 1990: estagnação ou adaptação? In: _____ et al. **Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a Região Central de São Paulo**. São Paulo: EMURB, 2004.

AZEVEDO, F. A. G. **A presença de trabalho forçado na cidade de São Paulo Brasil/Bolívia**. São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado) – PROLAM, Universidade de São Paulo.

BAENINGER, R. (Coord). **Observatório das migrações em São Paulo: fases e faces de um fenômeno migratório no Estado de São Paulo**. Campinas: Departamento de Demografia do IFCH – Unicamp, 2009. (Projeto Temático Fapesp).

BAENINGER, R.; SOUCHAUD, S. Collas e cambas do outro lado da fronteira: aspectos da distribuição diferenciada da imigração boliviana em Corumbá, Mato Grosso do Sul. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.25, n.2, p.271-286, 2008.

_____. Vínculos entre a migração nacional e a migração interna: o caso dos bolivianos no Brasil. **Taller Nacional sobre “Migración interna y desarrollo en Brasil: diagnóstico, perspectivas y políticas**. Brasília, 2007.

BASSANEZI, M. S. B. C. et al. **Atlas da imigração internacional em São Paulo: 1850-1950**. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

_____. Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. In: PATARRA, N. (Coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil Contemporâneo**. Campinas: NESUR/NEPO/FNUAP, v.1, 1995.

BUECHLER, S. **Sweating it in the Brazilian garment industry: Bolivian workers and global economic forces in São Paulo**. São Paulo: CEM, 2003. (Paper disponível no Centro de Estudos Migratórios – CEM de São Paulo, no qual havia indicação de publicação futura na revista “Latin American Perspectives”, 2004).

CARVALHO, M. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, v.14, n.4, out./dez.2000.

CARUSO, M.; CARUSO, R. **Bolívia Jakaskiwa**. Florianópolis: INTI Editorial, 2008.

CEPAL; CELADE; OIM. **Un examen de la migración internacional en la comunidad Andina**. Santiago de Chile, 1999. (Proyecto Sistema de Información sobre Migración Internacional en los Países de la Comunidad Andina - SIMICA).

CHOI, K. J. **Além do arco – íris: a imigração coreana no Brasil**. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

COMIN, A.; AMITRANO, C. R. The tertiary illusion: economic policies in São Paulo in the 1990s. In: SEGBERS, K.; RAISER, S.; VOLKMANN, K. **Public problems: private solutions? Globalizing cities in the south**. London: Ashgate, 2005.

_____. Economia e emprego: a trajetória recente da Região Metropolitana de São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.66, p.53-76, 2003.

CYMBALISTA, R.; XAVIER, I. R. A comunidade boliviana em São Paulo: definindo padrões de territorialidade. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n.17, p.119-133, 2007.

DINIZ, C. C.; DINIZ, B. C. A Região Metropolitana de São Paulo: reestruturação, re – espacialização e novas funções. In: AMITRANO, C. R. et al. **Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a Região Central de São Paulo**. São Paulo: EMURB, 2004.

DOMENACH, H.; PICOUET, M. **Las migraciones**. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones, 1995.

FAUSTO, B. **Historiografia da imigração para São Paulo**. São Paulo: Editora Sumaré, Fapesp, 1991.

FERREIRA, J. S. **São Paulo: o mito da cidade-global**. São Paulo, 2003. 336f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

FERRETI, M. Direitos humanos e imigrantes. In: SALES, T.; SALLES, M. R. T. (Org.). **Políticas migratórias América Latina, Brasil e brasileiros no exterior**. São Carlos, EdUFSCar e Editora Sumaré, 2002.

FREIRE, C. **Trabalho informal e redes de subcontratação: dinâmicas urbanas da indústria de confecções em São Paulo**. São Paulo, 2008. 147f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

FREITAS, P. T. **Imigração e experiência social: o circuito de subcontratação transnacional de força-de-trabalho boliviana para o abastecimento de oficinas de costura na cidade de São Paulo**. Campinas, 2009. 289f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

GALETTI, R. Migração de estrangeiros no centro de São Paulo: coreanos e bolivianos. In: PATARRA, N. (Coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil Contemporâneo**. Campinas: NESUR/NEPO/FNUAP, v.1, 1995.

GUEVARA, J. P. Migraciones bolivianas en el contexto de la globalización. **Alternativas Sur**, v.III, n.1, p.171-187, 2004.

HALL, M. Imigrantes na cidade de São Paulo. In: PORTA, P. **História da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, v.3, 2004.

KADLUBA, R. C. **A imigração na cidade de São Paulo**: integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza – URB AL Rede 10. São Paulo: Secretaria Especial para Participação e Parceria, Instituto Uniemp – Fórum Permanente das Relações Universidade/Empresa e Comunidade Européia, 2007.

KIM, Y. N. **A jovem Coréia**: um almanaque sobre uma das imigrações mais recentes do Brasil. São Paulo: Sua Editora, 2008.

KLOSTERMAN, R.; VAN DER LEUN, J.; RATH, J. Mixed embeddedness: (in) formal Economic Activities and Immigrant business in Netherlands. **International Journal of Urban and Regional Research**, London, v.23, n.2, p.253-267, 1999.

MASIERO, G. **Negócios com Japão, Coréia do Sul e China economia, gestão e relações com o Brasil**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

MERA, C. **Diáspora coreana em America Latina**. 2006. Disponível em: <<http://64.233.169.104/search?q=cache:2rIULJBQ18YJ:ceaa.colmex.mx/estudioscoreanos/images/mera.pdf+carolina+mera&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=20&gl=br&client=firefox-a>>. Acesso em: 2009.

MOROKAVASIC-MULLER, M. **The underside of fashion**: immigrants in the parisian garment industry. Los Angeles: Universidade da Califórnia, 1990. (Paper Apresentado no Institute for Social Science Ressearch).

PACHECO, C. A.; PATARRA, N. Movimentos migratórios anos 80: novos padrões? In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 1998, Curitiba. **Anais...** Curitiba: IPARDES; FNUAP, 1998.

PALPACUER, F. Subcontracting networks in the New York city garment industry: changing characteristics in a global era. In: GEREFFI, G.; SPENER, D.; BAIR, J. (Ed.). **Free trade and uneven development**: the North America apparel industry after NAFTA. Philadelphia: Temple University Press, 2002.

PATARRA, N. Migrações internacionais do e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.3, p.23-33, 2005.

_____; BAENINGER, R. Migrações internacionais recentes: o caso do Brasil. In: _____. (Coord.). **Emigração e imigração internacionais no Brasil Contemporâneo**. Campinas: NESUR/NEPO/FNUAP, v.1, 1995.

PEREIRA, V. V. **Migración interna en Bolivia**: causas y consecuencias (1985 – 2000). La Paz: CEF; Plural Editor, 2004.

PORTES, A. La mondialisation par le bas: l'émergence des communautés transnationales. **Actes de la Recherche en Science Sociales**, n.129, p.15-25, 1999.

_____. Economic sociology and sociology of immigration: a conceptual overview. In: _____. (Org.). **Economic sociology of immigration**: essays on networks, ethnicity and entrepreneurship. New York: Russel Sage Foundation, 1995.

_____; SASSEN – KOOB, S. Making it underground: comparative material on the informal sector in western market economies. **American Journal of Sociology**, Chicago, p.30-61, 1987.

ROSS, R. J. S. The new sweatshops in the United States: how new, how real, how many and why? In: GEREFFI, G. et al. (Ed.). **Free trade and uneven development: the north American apparel industry after NAFTA**. Philadelphia: Temple University Press, 2002.

SALA, G. A. Nuevos y viejos migrantes de países del cone sur residentes en Brasil. **Estudios Migratorios Latino Americanos**, Ano 20, n.59, p.99-138, 2006.

SENPAS - Secretariado Nacional de Pastoral Social/Departamento de Pastoral Migratória. **Cuadernos Populares**, Cochabamba Bolívia, n.2, 1991.

SILVA, S. A. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, p.157-170, 2006.

_____. **Costurando sonhos: trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo**. São Paulo: Paulinas, 1997.

SINGER, P. **Economia política e urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

SOUCHAUD, S. A imigração boliviana em São Paulo. In: FERREIRA, A. P. et al. **Deslocamentos e reconstruções da experiência migrante**. Rio de Janeiro: NIEMUFRJ/Garamond, 2010.

TARRIUS, A. Territoires circulatoires et espaces urbains: différenciation des groupes migrants. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n.59/60, p.50-59, 1993.

TIRAPELI, P. **São Paulo: artes e etnias**. São Paulo: Imprensa Oficial; Editora Unesp, 2007.

TRUZZI, O. Etnias em convívio: o bairro do Bom Retiro. **Estudos Históricos 28**, Rio de Janeiro, 2001.

UNCTAD. **UNCTAD Handbook of Statistics on line**. 2008. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intltemID=1890>>.

XAVIER, I. R. **Projeto migratório e espaço: os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo**. Campinas, 2010. Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Estudos da População (NEPO), Universidade Estadual de Campinas.

Sobre os autores

Álvaro de Oliveira D'Antona

Bacharel em Ciências Econômicas, Mestre em Antropologia Social, Doutor em Ciências Sociais (Estudos de População) e pós-doutorado na área de População e Ambiente. Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp) e do Programa de Pós-Graduação em Demografia da Unicamp; pesquisador do Núcleo de Estudos de População (NEPO/Unicamp).

Claudete de Castro Silva Vitte

Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Unicamp. Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV e Doutora em Ciências (Geografia Humana) pela FFLCH/USP.

Eduardo Marques

Professor livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas e Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É autor de livros e artigos sobre políticas públicas, estrutura do Estado, sociologia urbana, segregação e pobreza urbana.

Eduardo Marandola Jr.

Geógrafo com doutorado em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Desenvolve atividades de pós-doutorado vinculadas ao Programa de Pós-Graduação em Demografia, sendo pesquisador colaborador do Núcleo de Estudos de População (Nepo/Unicamp). Entre seus campos de interesse estão a epistemologia da geografia, os estudos urbanos e os estudos populacionais, dedicando-se, neste último, aos seguintes temas: riscos e vulnerabilidades, mobilidade e migração.

Fabiola Rodrigues

Socióloga (IFCH/UNICAMP), Mestre e Doutora em Demografia (IFCH/UNICAMP), Pesquisadora pós-doutora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), Servidora da Prefeitura de Campinas e Docente da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCAMP).

George Martine

Sociólogo e Demógrafo. De origem canadense, tem trabalhado a maior parte de sua vida no Brasil, especialmente nos temas de desenvolvimento social, população e meio ambiente. Recebeu seu PhD da Universidad de Brown. Foi sócio fundador da ABEP e participou de várias Diretorias. Atua agora como consultor independente depois de experiências variadas de trabalho, dentre elas Diretor da Equipe de Apoio Técnico do FNUAP para a América Latina e o Caribe e Assessor Regional em População, Desenvolvimento e Meio Ambiente da mesma Equipe. Foi autor principal do livro “Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano”, publicado pelo UNFPA em 2007.

Gordon McGranahan

Diretor do Human Settlements Programme no International Institute for Environment and Development – iied. Nos anos 90 foi Diretor do Urban Environment Programme no Stockholm Environment Institute.

Gustavo Zimmermann

Mestre em Ciências Econômicas e Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, professor da Faculdade de Economia da UNICAMP e diretor executivo da Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp.

Graziela Castello

Mestranda em Ciência Política pelo IFCH/Unicamp e pesquisadora do CEM-Cebrap. É autora de artigos sobre pobreza, associativismo e sociedade civil.

José Marcos Pinto da Cunha

Demógrafo, bacharel em estatística pela Universidade de São Paulo, Mestre em demografia pelo Centro Latinoamericano de Demografia, Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas e pós-doutorado no Population Research Center, Universidade do Texas. É professor livre-docente do Departamento de Demografia da Unicamp e pesquisador do Núcleo de Estudos de População da mesma Universidade, do qual foi coordenador no período 2002-2006.

Lidiane M. Maciel

Bacharel em Ciências Sociais pela UFSCar e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Unicamp. Bolsista FAPESP.

Maria Encarnación Moya

Bacharel em Ciências Sociais pela USP, Mestre e Doutora em Ciência Política pela USP. Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP), autora de artigos sobre pobreza urbana.

Maria das Graças Ferraz Bezerra

Graduada em Filosofia pela Universidade Federal do Pará e Mestre em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pela Sociedade Brasileira de Instrução - SBI/IUPERJ. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Pará, área de concentração Antropologia. Analista em Ciência e Tecnologia sênior do Museu Paraense Emílio Goeldi/MCT. Membro do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Caxiuanã.

Maria do Carmo Dias Bueno

Analista de Geoprocessamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Estadual de Campinas.

Patrícia Tavares de Freitas

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), Mestre em Sociologia na Universidade Estadual de Campinas (IFCH-Unicamp). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia .

Paulo de Martino Jannuzzi

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE-IBGE), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Graduado em Matemática Aplicada e Computacional pela Unicamp, Mestre em Administração Pública pela Eaesp/FGV, Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas. Desenvolveu projeto de pesquisa de Pós-doutoramento em Estatísticas Públicas na ENCE.

Renata Bichir

Bacharel em Ciências Sociais pela USP, Mestre em Ciência Política pela USP e, doutoranda em Ciência Política no IUPERJ. Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-CEBRAP), autora de artigos sobre políticas públicas, pobreza, segregação e desigualdades sociais.

Ricardo Sampaio Dagnino

Bacharel e Mestrado em Geografia, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Estadual de Campinas. Assistente de pesquisa em projetos do Núcleo de Estudos de População (NEPO/Unicamp). Interesse de pesquisa na inter-relação entre dinâmica demográfica e mudanças ambientais. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Roberta Guimarães Peres

Socióloga, Mestre e Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. É Diretora Técnica da Agência Metropolitana de Campinas – Agemcamp.

Rosa de Nazaré Paes da Silva

Doutoranda do Programa de Agronomia (Agricultura - Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” - Campus de Botucatu). Atualmente, é chefe do serviço de campo da Estação Científica Ferreira Penna (base de pesquisa da Museu Paraense Emilio Goeldi). Participou do “I Programa de Capacitação População e Cidades”, NEPO-UNICAMP/UNFPA.

Rosana Baeninger

Mestre em Sociologia, Doutora em Ciências Sociais – área Estudos de População (IFCH-UNICAMP); professora do Departamento de Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Demografia. Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População-Universidade Estadual de Campinas.

Silvana Nunes de Queiroz

Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRRJ, Mestre em Economia pela UFPB, Doutora em Demografia pelo NEPO/UNICAMP e bolsista FUNCAP. Atualmente é professora assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri - URCA.

Sonia Nahas de Carvalho

Socióloga, Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Com experiência em estudos sobre política urbana e habitacional e avaliação de políticas e programas sociais. Atualmente, exerce funções de assessora técnica da Diretoria de Análise e Disseminação de Informações da Fundação Seade e de professora colaboradora dos programas de capacitação da Escola para Formação e Capacitação Profissional da Fundação Casa e da Escola da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Este livro foi impresso em setembro de 2010 pela Mundo Digital Gráfica e Editora em Papel Chamois 80g/m² para o Núcleo de Estudos de População – NEPO-Unicamp e para o Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA.