

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
SÃO PAULO



LETRAPITAL



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

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível

SÃO PAULO



LETRAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2024

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

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Lúcia Bógus e Suzana Pasternak

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Jenyfer Bonfim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S241

São Paulo [livro eletrônico] / Observatório das Metrópoles ; [organização de Lúcia Bógus e Suzana Pasternak. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2024.
7MB. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrópoles nas Eleições ; 17)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5252-003-6

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. São Paulo (SP)
I. Observatório das Metrópoles II. Bógus, Lúcia III. Pasternak, Suzana

24-4005

CDD 307.76

CDU 316.334.56

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Lúcia Bógus

Suzana Pasternak

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Luís Felipe Aires Magalhães

Camila Rodrigues da Silva

Marília Gabriela Bello Garcia

10 **PREFÁCIO**
POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

14 **APRESENTAÇÃO**
Lucia Bógus
Suzana Pasternak

21 **EIXO SEGREGAÇÃO**
SÃO PAULO: urbanização excludente e segregação..... 22
Lucia Bógus
Suzana Pasternak
Luís Felipe Aires Magalhães

29 **EIXO GOVERNANÇA**
PROJETOS URBANOS E ELEIÇÕES: estratégias em disputa 30
Ricardo Carlos Gaspar
FUNDAMENTALISMO POLÍTICO DE JAIR BOLSONARO36
Fabricio Amorim
Vera Chaia

41 **EIXO PARTICIPAÇÃO**
**O CADÚNICO TEM POTENCIAL DE PROTEÇÃO SOCIAL
DESPERDIÇADO..... 42**
Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi
Aldaíza Sposati
**NOVOS DESAFIOS PARA UM MUNICIPALISMO DO
BEM COMUM48**
João Marcus Pires Dias
Paulo Edgar da Rocha Resende
**II COMIGRAR E ELEIÇÕES MUNICIPAIS: o momento é de pautar
o direito à cidade pelos imigrantes internacionais..... 54**
Camila Rodrigues da Silva
Luís Felipe Aires Magalhães

NOTAS SOBRE PLANEJAMENTO POPULAR DE BASE TERRITORIAL E HIBRIDISMO PARTICIPATIVO.....	62
<i>Felix Sanchez</i>	
<i>André Leirner</i>	

69 EIXO MORADIA

POLÍTICAS HABITACIONAL E CULTURAL PODEM AGIR DE FORMA INTEGRADA: galpões fabris desocupados funcionariam como espaços de uso misto em SP	70
<i>Clarissa Maria Rosa Gagliardi</i>	
<i>Mônica de Carvalho</i>	
<i>Amanda Caporrino</i>	
SÃO PAULO: a produção da Cidade Oca na Cidade dos Anéis.....	76
<i>Suzana Pasternak</i>	
<i>Anderson Kazuo Nakano</i>	
VIDAS NAS RUAS: desafios para as políticas públicas das cidades.....	86
<i>Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi</i>	
<i>Marisa do Espírito Santo Borin</i>	

95 EIXO MOBILIDADE

PLANEJAMENTO URBANO PARA GARANTIR UMA MOBILIDADE URBANA EFICIENTE: viver perto do trabalho pode melhorar a qualidade de vida e o bem-estar geral	96
<i>Rosana Pedrosa Pereira</i>	

101 EIXO SANEAMENTO

SANEAMENTO BÁSICO, PONTO IMPORTANTE PARA MELHORAR	102
<i>Suzana Pasternak</i>	

109 EIXO TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

MUDANÇA CLIMÁTICA E O FUTURO DAS CIDADES

E REGIÕES: um chamado à ação..... 110

Angélica Benatti Alvim

Pedro Roberto Jacobi

Andresa Ledo Marques

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA: caminhos e descaminhos118

Dulce Tourinho Baptista

Marijane Vieira Lisboa

O LABORATÓRIO DA CATÁSTROFE: o Rio Grande do Sul

e o que está por vir.....126

Francisco Fonseca

Lúcio Viana

REDUÇÃO DE RISCOS NO PLANEJAMENTO URBANO

MUNICIPAL: como os municípios que tiveram inundações e deslizamentos em 2023 estavam perante as determinações da Lei 12.608/2012 em 2020?132

Anderson Kazuo Nakano

Henry Tomio Kreniski Maru

139 EIXO ILEGALISMOS

O PROBLEMA DAS DARK KITCHENS NA CIDADE

DE SÃO PAULO 140

Rafael Araujo

Igor Fediczko

147 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metr6poles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Em6rito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrópoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

APRESENTAÇÃO

Lucia Bógus

Suzana Pasternak

Este Caderno de Propostas responde a um dos principais objetivos do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo São Paulo, apresentado em 2024, juntamente com os outros 17 núcleos que integram a rede de pesquisas: colocar os conhecimentos produzidos a serviço da sociedade, por meio da divulgação, em meios de comunicação virtual e impressa, discutindo questões urbanas e propondo formas de intervenção.

Os artigos aqui reunidos foram publicados na imprensa entre janeiro e setembro de 2024. Seus eixos analíticos, estabelecidos em comum com os outros núcleos de pesquisa da rede, problematizam diferentes facetas das regiões metropolitanas nacionais. Assim, o eixo segregação aborda a dinâmica espacial das metrôpoles, a distribuição da população nas diferentes sub-regiões que as compõem e um componente histórico dessa distribuição espacial, ou seja, a localização diferencial das camadas sociais que as habitam, numa segregação crescente. A RMSP possuía, em 2022, 20.743.587 habitantes, dos quais 55% residem no município da capital.

Tanto a região metropolitana de São Paulo apresenta taxa de crescimento demográfica decrescente (0,44% anuais entre 2010 e 2022), como também o município central (0,15% anuais). As outras sub-regiões da metrópole apresentam taxas de crescimento demográfico mais altas que as da capital, porém mais baixas que nas décadas passadas. As maiores taxas entre 2010 e 2022 se encontram nas sub-regiões oeste e norte, com 1,18% ao ano e 1,11% ao ano, respectivamente. Na sub-região norte grande parte desta taxa deve-se à Cajamar, polo logístico, com crescimento de 3,12% entre 2010 e 2022, enquanto na sub-região oeste

distinguem-se Barueri, também polo logístico e industrial, com 2,31% anuais no mesmo período e Santana do Parnaíba, com 2,94% ao ano, município pequeno onde flutuações populacionais reduzidas ocasionam taxas significativas. A população metropolitana, além do menor crescimento, envelhece. O índice de envelhecimento da população da metrópole subiu de 49 idosos (60 anos e mais) para cada 100 jovens em 2010, para 85 idosos para cada 100 jovens em 2022. Na capital, atingiu o valor de 103 idosos para cada 100 jovens em 2022.

O padrão de segregação paulista se caracterizou, sobretudo a partir dos anos 1940, pela moradia das elites em áreas centrais e as camadas populares residindo na periferia. Nos últimos anos, percebe-se o surgimento de um novo padrão, com população pobre retornando ao centro e a população alta renda erguendo empreendimentos habitacionais murados na periferia. Entretanto, o velho padrão ainda é dominante e segue redesenhando a cidade. De outro lado, percebe-se uma melhora nas condições de infraestrutura sanitária, com 98,10% dos domicílios metropolitanos com água encanada de rede pública e 91,76% das unidades habitacionais ligadas à rede de esgoto. Mesmo na sub-região norte, a com pior infraestrutura, 91% dos domicílios têm água e 70,53% estão ligados à rede pública de esgotamento sanitário. A periferia já não é tão mal servida pela infraestrutura sanitária e também não é mais tão homogênea e sim permeada por espaços heterogêneos. Entretanto, o crescimento de favelas e favelados tem sido grande, e aparece não só no município central, mas em muitos dos municípios metropolitanos. Para a RMSP estimativas de 2019 indicam um percentual de 12,26% de domicílios em

favelas, percentual que atinge 15,39% na sub-região sudeste e é menor na sub-região oeste, com 7,96% de casas faveladas.

O eixo Governança discute o potencial dos chamados grandes projetos urbanos.. O texto “Projetos urbanos e eleições: estratégias em disputa” comenta que, com raras exceções, estratégias de marketing e de empreendedorismo urbano têm resultado em prejuízos às cidades envolvidas, com projetos que privilegiam o capital, provocando segregação, especulação imobiliária, destruição do ambiente e do patrimônio cultural. O artigo finaliza com algumas recomendações para avaliação dos grandes projetos urbanos.

O outro artigo do eixo governança, “Fundamentalismo político de Jair Bolsonaro, discorre sobre o uso do conceito “fundamentalismo” fora da esfera religiosa. Coloca que fundamentalismo político é a noção de quem possui a verdade e a percepção de conhecimento categórico do que é certo ou errado, bem ou mal, sagrado ou profano, excluindo qualquer pessoa ou pensamento que não possua a mesma forma de visão. E põe Jair Bolsonaro nessa categoria, com características do chamado fundamentalismo político: o monopólio da verdade, as referências religiosas ao líder, a militância agressiva, as narrativas paranoicas, o ódio aos inimigos, o imaginário do que poderia acontecer com sua derrota, o uso de Deus para legitimar o seu poder.

O eixo participação reúne 5 artigos. Carolina Nakagawa e Aldaíza Sposati mostram a possibilidade da utilização do Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico) e múltiplas possibilidades de aplicação. O CadÚnico alcança mais de 41 milhões de famílias ou 95,9 milhões de pessoas e pode ser utilizado como ferramenta de um Estado Social e auxiliar na

construção de arenas de escuta e participação efetiva.

O texto seguinte, “Novos desafios para um Municipalismo do Bem Comum”, discute os atuais desafios para a democracia e a participação popular na região metropolitana de São Paulo, enfatizando a experiência do OP (Orçamento Participativo).

O texto “II Comigrar e eleições municipais” problematiza a inserção sociolaboral e o acesso aos serviços públicos dos imigrantes que chegam a São Paulo e questiona os avanços no direito à cidade dos milhares de migrantes que chegaram ao Brasil na última década.

O texto “Notas sobre Planejamento Popular de Base Territorial e Hibridismo Participativo” recupera a história da participação social por canais não eleitorais no município de São Paulo desde a Constituinte de 1988, passando pela gestão de Luiza Erundina, que definiu os 96 distritos administrativos, e pela gestão de Marta Suplicy, que criou o Conselho de Representantes das Subprefeituras e o Orçamento Participativo. Já as gestões Serra (2005-2008) e Kassab (2009-2012) operaram um processo de ‘Recentralização’, que não conseguiu ser revertido pelo governo Haddad (2013-2016). Este cenário perdurou nos governos Covas e Nunes. Nas eleições de 2022, apenas três subprefeituras elegeram o total de conselheiros. Os autores apresentam uma proposta hipotética para a participação de base territorial em São Paulo, modelo concebido utilizando os chamados ‘*mixed methods*’ (métodos qualitativos e quantitativos usados no mesmo projeto) e três metodologias participativas, a saber: i) consulta popular, ii) modelagem de programas locais por OP; iii) debate e consolidação de conteúdos por reuniões colegiadas.

O eixo Moradia é composto por dois artigos: o primeiro sobre formas de uso de galpões industriais vazios, presentes em antigas áreas onde a mudança de plantas industriais atuou fortemente. O segundo refere-se ao crescimento dos imóveis residenciais não ocupados, nos diversos segmentos espaciais do município de São Paulo e as consequências para a dinâmica da cidade.

O texto “Política habitacional e cultural podem agir de forma integrada: galpões fabris funcionariam como espaços de uso misto em São Paulo” discorre sobre possíveis usos alternativos para a reutilização de edificações industriais e seus terrenos, comentando que, enquanto na cidade de São Paulo a opção tem sido sua verticalização e destruição da memória, existe uma argumentação em prol da manutenção de uma identidade industrial e reconversão para funções socioculturais, educativas ou de lazer, com acesso público. Nem cristalizar galpões fabris, nem verticalizar, mas propor novos usos.

O texto “São Paulo: a produção da cidade oca na cidade dos anéis” aponta, através de dados dos Censos de 2010 e 2022, que o perfil do crescimento demográfico intraurbano no município de São Paulo teve uma reversão em relação ao que acontecia entre os anos 1980 e 2000, onde as taxas eram negativas nos 3 anéis mais centrais e o crescimento era basicamente periférico. Entre 2010 e 2022 o anel central realmente não apresenta crescimento, mas os anéis interior e intermediário, sim. E o anel periférico mostra taxa de crescimento menor que estes dois. Já as taxas anuais de crescimento dos domicílios foram positivas em todos os anéis paulistanos e sempre acima de 2%. O número total de domicílios sem ocupação no município de São Paulo foi de 675.826

unidades residenciais, enquanto em 2010 ele foi de 353.666. Ou seja, houve um aumento de 91% nas unidades residências sem ocupação nos últimos 12 anos. Para o anel central a proporção chega a 22,35% dos domicílios sem ocupação. No anel periférico a proporção alcança 11,83%. São Paulo está virando uma cidade oca.

O eixo Mobilidade reúne três artigos. O primeiro deles, “Redução de riscos no planejamento urbano municipal” lembra que o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal 12.608/2012, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Através desse instrumento, incluiu-se no Estatuto da Cidade a incorporação de conteúdos relativos à redução e prevenção de riscos nos planos diretores “dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações ou processos geológicos, ou hidrológicos”. A pergunta que o artigo propõe responder é se os municípios que tiveram registros de ocorrências desse tipo em 2023 estariam com seus instrumentos de prevenção e intervenção adequados, perante as determinações da lei. O artigo conclui que a maioria dos municípios com eventos de inundações e deslizamentos em 2023 não contavam, em 2020, com planos diretores dotados de medidas para preveni-los. Embora tivessem mapeamento de áreas de riscos geológicos e hidrológicos (90% dos municípios). E apenas 198, entre os 397 municípios com inundações em 2023, tinham programa de realocação de moradores de áreas de risco.

O texto “Vida nas ruas: desafios para as políticas públicas das cidades” destaca a presença de quase 32 mil pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, considerando que a cidade tem cerca

de 590 mil imóveis particulares vazios, isso é inadmissível.

O texto “Planejamento urbano para garantir mobilidade urbana eficiente” enfatiza como alternativa viável a promoção de proximidade entre local de trabalho e local de residência, recomendando produzir habitações em áreas estratégicas e oferecer postos de trabalho na periferia. Nota que na cidade de São Paulo seus moradores gastam em média mais de uma hora no deslocamento casa-trabalho.

O eixo Saneamento conta com apenas um artigo “Saneamento básico, ponto importante para melhorar”, que recupera historicamente a já conhecida relação entre doenças infecciosas e falta de infraestrutura sanitária, mostrando a evolução da população servida pela rede pública de água potável e de esgotamento sanitário. Em relação ao destino dos dejetos, em 2022, 63% dos municípios brasileiros apresentam menos da metade da população com acesso à rede de esgotos. É um dado importante, ainda mais que se nota que mais de 35% dos domicílios brasileiros não têm ligação à rede pública de esgotamento sanitário. São quase 25 milhões de unidades residenciais sem solução sanitária satisfatória (rede pública e/ou fossa séptica). O número de casas em favelas aumentou de forma significativa na última década, atingindo mais de 866 mil moradias na metrópole em 2019. As ligações de esgotamento sanitário têm aumentado, sobretudo nas favelas da capital, as quais são onde se encontravam 530 mil unidades faveladas (61% dos domicílios em favela da metrópole). Mas o crescimento das favelas ultrapassa os esforços da política de urbanização.

O eixo Transição Ecológica reúne três textos. O primeiro, “Mudança climática

e o futuro das cidades e regiões”, inicia mostrando que 14,5 milhões de brasileiros em 2023 foram afetados por eventos climáticos extremos. E que existe um descompasso entre políticas, planos e projetos e ações transformadoras em direção a um modelo mais resiliente aos desafios atuais e futuros. O artigo finaliza comentando ser fundamental uma abordagem de governança que transcenda as fronteiras municipais para a redução dos impactos da mudança climática.

O texto “Transição energética: caminhos e descaminhos” comenta que os desafios do clima têm sido enfrentados também pela “transição energética”, acompanhada de “uma economia de baixo carbono”. O uso de expressões como “desenvolvimento sustentável” também tem sido repetido ad nauseam, sem que as pessoas saibam com segurança do que estão falando. Assim como a expressão “transição energética”, o texto procura responder o porquê de uma transição energética. Coloca que em princípio a resposta é simples: a economia mundial é fóssil dependente, e carvão, petróleo e gás natural são os grandes emissores dos gases de efeito estufa (GEE). Diminuir essas emissões é não aumentar o aquecimento global. O artigo alerta também para consequências não previstas de custos socioambientais de energias eólicas e solares. E que a uma transição energética efetiva terá que corresponder uma redução do uso de recursos naturais e biológicos.

O texto seguinte, “O laboratório da catástrofe: o Rio Grande do Sul e o que está por vir”, aponta que diversos documentários têm expressado a suicida e homicida destruição permanente dos recursos da biosfera em nome do “Deus Mercado”. Comenta, como no artigo anterior, que

existem particularidades nacionais e regionais nos chamados crimes ambientais. Mas, além destes aspectos específicos, convém lembrar alguns pontos que chamam a atenção para a compreensão da catástrofe gaúcha: a pauta ambiental tanto do Congresso Nacional como do governo Eduardo Leite e das grandes corporações. Coloca algumas proposições, tais como o restabelecimento de mais de quinhentas flexibilizações ambientais dos governos Eduardo Leite e Sebastião Melo, a necessidade de manutenção frequente das comportas e diques, a drenagem urbana, a política habitacional, o atendimento aos “refugiados climáticos”, entre outros pontos.

No eixo Ilegalismos, discute-se o fenômeno das *dark kitchens* na cidade de São Paulo. São as cozinhas para *delivery*, estabelecimentos que operam exclusivamente para atender pedidos de comida via aplicativos de entrega, sem atendimento presencial ao cliente. Ampliam a capacidade de atendimento dos restaurantes e alcançam um público maior, sem custos e/ou limitações de um restaurante tradicional. Localizam-se em segmentos territoriais estratégicos de bairros residenciais, alocando-se no tecido urbano com uma rapidez propi-

ciada por regulação insuficiente, gerando impactos socioambientais. Muitos desses estabelecimentos são invisíveis para a vigilância sanitária, o que dificulta a garantia de padrões de higiene e segurança alimentar. Além disso, quando localizadas em áreas residenciais, incomodam pelo barulho excessivo, odores, aumento de tráfego pelo *delivery*, emissão de gordura, barulho de coifas ligadas o dia todo.

O Caderno de Propostas nos coloca perante questões importantes, sobretudo em contexto eleitoral, chamando a atenção para a necessidade de discutir pontos polêmicos e elaborar propostas tendo em vista a resolução de questões sociais urgentes, presentes nas cidades da maior metrópole brasileira. Reunindo textos publicados na imprensa virtual e impressa, dando publicidade a essas questões e propostas, a publicação convida a participação da população, possibilitando o debate democrático das questões urbanas nas cidades metropolitanas e no país. Trata-se, desta forma, de mais uma contribuição do Observatório das Metrópoles, através do seu Núcleo São Paulo, para o entendimento, debate e difusão dos problemas urbanos e metropolitanos.

**EIXO
SEGREGAÇÃO**

SÃO PAULO:

urbanização excludente e segregação¹

Lucia Bógus

Suzana Pasternak

Luís Felipe Aires Magalhães

A Região Metropolitana de São Paulo alcançou 20.743.587 habitantes em 2022. Seu crescimento total se deu a uma taxa de 0,44% ao ano, a menor taxa já registrada, com aumento de pouco mais de 1 milhão de pessoas em 12 anos. Suas taxas de crescimento nas décadas anteriores eram muito mais altas (4,40% anuais entre 1970 e 1980, 1,98% anuais entre 1980 e

1991, 0,96% ao ano entre 2000 e 2010). Nestes períodos anteriores de intenso crescimento, o padrão demográfico era pautado pela concentração metropolitana, crescimento intenso, população jovem, grande migração. A **Tabela 1** mostra a população total da metrópole, do município central e dos periféricos e a **Tabela 2** as taxas de crescimento nos períodos intercensitários.

Local	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2022
MSP	2.198.096	3.824.102	5.978.977	8.475.380	9.646.185	10.434.252	11.244.369	11.451.245
Outros municípios	499.885	1.083.279	2.195.535	4.102.300	5.808.353	7.446.451	8.434.221	9.294.364
RMSP	2.697.981	4.907.381	8.174.512	12.577.680	15.454.538	17.880.703	19.678.590	20.745.609

Tabela 1 – População da Região Metropolitana de São Paulo, do município de São Paulo e dos outros municípios metropolitanos, 1950 a 2022

Fonte: Censos Demográficos de 1950 a 2022.

Taxas de crescimento	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
MSP	5,69%	4,57%	3,55%	1,18%	1,45%	0,75%	0,15%
Outros municípios	8,04%	7,32%	6,45%	3,21%	3,94%	1,25%	0,81%
RMSP	6,16%	5,24%	4,40%	1,89%	2,32%	0,96%	0,44%

Tabela 2 – Taxas de crescimento populacional da Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e dos outros municípios metropolitanos, 1950 a 2022

Fonte: Censos Demográficos de 1950 a 2022.

Percebe-se que a chamada “periferia metropolitana” cresce a taxas maiores que as do município central. Tanto essa periferia quanto a própria periferia do polo abrigam a população mais vulnerável e empobrecida, que não consegue comprar terrenos ou unidades de moradia em áreas mais centrais, providas de infraestrutura. O padrão de segregação socioespacial era marcadamente o chamado padrão periférico: classes de renda mais altas no centro, camadas populares na periferia.

As maiores taxas de crescimento populacional neste período encontram-se nas sub regiões, Norte (Caieiras, Cajamar, Francisco Morato e Mairiporã), com 1,11% anuais) e Oeste, com taxa de 1,18% anuais (Cotia, Embu das Artes, Embu Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista). Na sub-região Norte, o aumento populacional no período foi de 73.649 pessoas. Nos últimos 50 anos, a população passou de 93 mil moradores para 591.324, mas, com exceção de Cajamar, polo logístico da metrópole, onde a taxa de crescimento populacional continua alta (3,12% ao ano entre 2010 e 2022), todas as outras taxas diminuiram.

1 Uma versão original desse artigo foi publicada no Brasil de Fato em 12/02/2024: <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/02/sao-paulo-urbanizacao-excludente-e-segregacao>

A sub-região Sudeste cresceu mais de 980 mil pessoas nos últimos 50 anos. Seu maior crescimento absoluto se deu entre 1980 e 1991 (238,4 mil habitantes). Já entre 2010 e 2022, aumen-

tou apenas 130 mil pessoas, atingindo um total de 2.690.530 moradores. Entre seus municípios, o único com taxa de crescimento alta foi Cotia, com 2,60% anuais.

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

Tabela 3 - Região Metropolitana de São Paulo - taxas geométricas de crescimento populacional por sub-região, 1950-2022

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

Outra característica populacional da metrópole é o seu envelhecimento populacional: entre 2010 e 2022, a população de 60 anos foi a que mais teve o seu peso multiplicado por 1,53: em 2010, a proporção de idosos era de 10,66% do total populacional; já em 2022, atinge 16,36%. No município da capital, a proporção de idosos, já alta em 2010 (17,04% da população municipal), cresce ainda mais, para 17,67%. O índice de envelhecimento da população da RMSP

subiu de 49 idosos para cada 100 jovens em 2010 para 85 idosos para cada 100 jovens em 2022. Na capital, atingiu o valor de 103 idosos para cada 100 jovens em 2022 (1.953.306 crianças de até 15 anos para 2.023.060 idosos de 60 anos e mais). Segregação de uma população em pleno processo de envelhecimento. Esse fato reforça a necessidade de políticas de apoio a uma população com pouco recursos cada vez maior nos grupos etários mais velhos (**Tabela 4**).

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

Tabela 4 - Estrutura etária resumida da RMSP, MSP e outros município da metrópole, 2010 e 2022

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

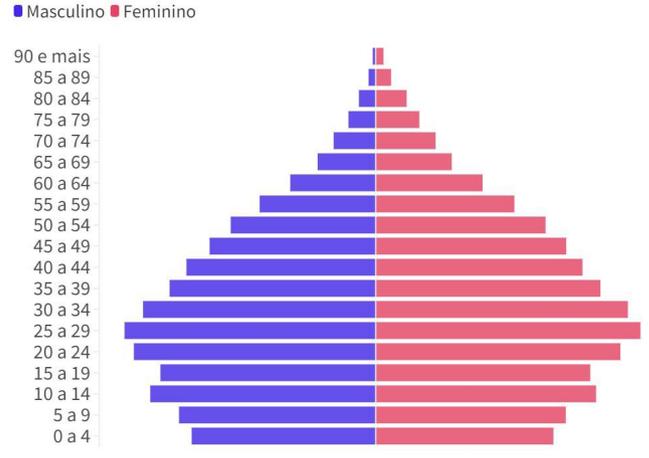
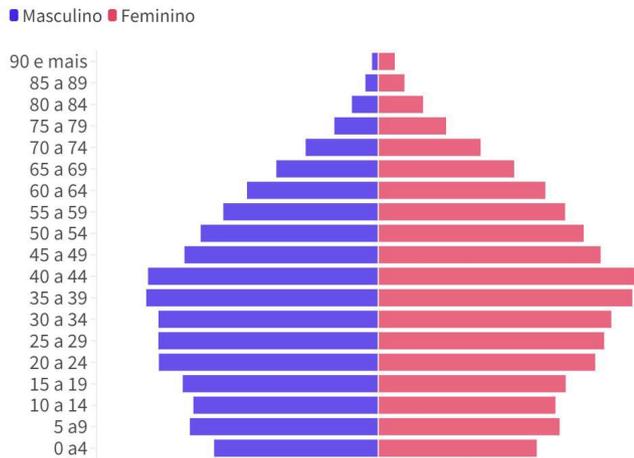


Gráfico 1 - Pirâmides etárias da Região Metropolitana de São Paulo - 2022 e 2010

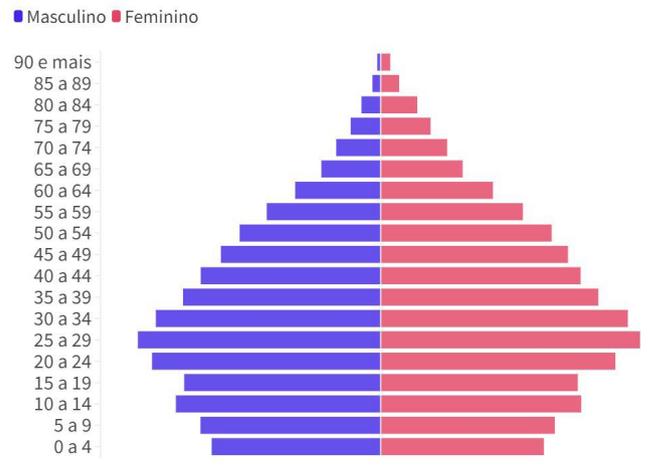
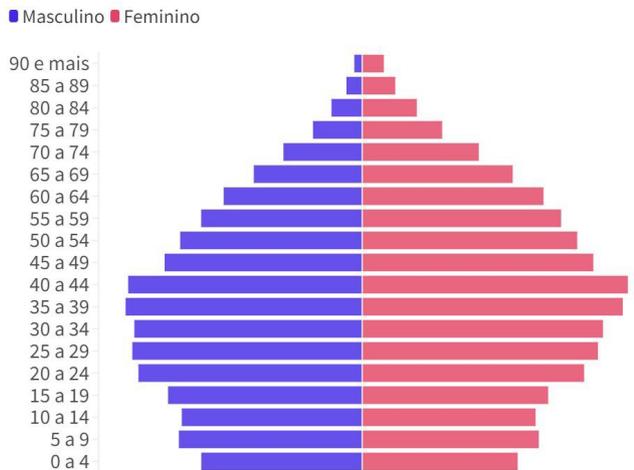


Gráfico 2 - Pirâmides etárias do Município de São Paulo - 2022 e 2010

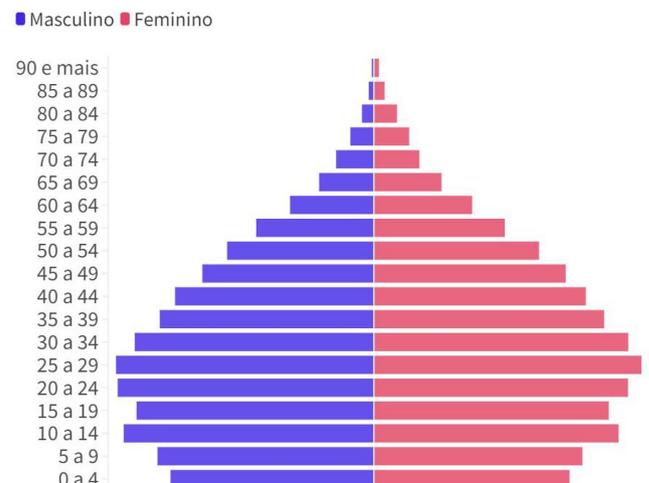
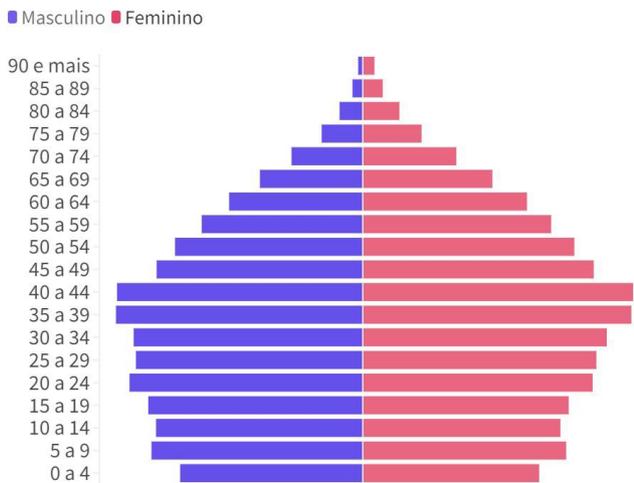


Gráfico 3 - Pirâmides etárias de outros municípios - 2022 e 2010

No polo, município de São Paulo, a população praticamente dobrou entre 1970 e 2022. A maior taxa de crescimento no período foi entre 1970 e 1980, completando um período de grande migração interna que se iniciaria com a industrialização. Nos períodos seguintes, a variação demográfica foi bem menor, e no intervalo 2010-2022, o crescimento da população paulistana foi de apenas 198 mil pessoas. Mas, entre tantos e tão importantes desafios a serem enfrentados, a segregação residencial continua a ser um dos mais urgentes e importantes.

Alçada à condição de pequena vila até meados do século XIX, é apenas no fim do século XIX que a capital paulista começa a se desenvolver. Para sua transição de “capital da solidão” para “capital da vertigem”, foi fundamental ter-se estabelecido como centro de negócios da economia cafeeira e, após a Primeira Guerra Mundial, como lócus da concentração industrial. Erguer suas estruturas produtivas requereu e atraiu extensos contingentes migrantes, sejam eles internacionais de Portugal, Itália, Espanha, Europa Oriental e Japão, sejam internos, do Nordeste e de Minas Gerais, principalmente. Deste modo, entre 1940 e 1980, os fluxos migratórios condicionaram taxas de crescimento populacional superiores a 5% ao ano. Seu modelo de urbanização excludente, no entanto, fez com que apenas parte destes fluxos fosse absorvida pelo mercado urbano e industrial, resultando em elevado desemprego, expansão da informalidade e trabalho precário. Já nos anos 1960, a mobilidade espacial divorcia-se da mobilidade social: a promessa do trabalho formal já não era mais cumprida, e a periferia da cidade se apresentava como local possível de residência dos excluídos do progresso tão propalado. A sucessão de diferentes padrões de segregação ex-

pande a ocupação das franjas periféricas ao longo do restante do século XX e início do XXI e, atualmente, adensa as áreas centrais: o crescimento demográfico no anel central da cidade entre 2000 e 2010 amplia a disputa pelo centro, na qual se opõem ao capital imobiliário e financeiro crescentes parcelas sociais demandantes de equipamentos culturais, educacionais e de trabalho. Nos anos 1970, o crescimento do anel periférico chegava a representar 3 vezes o crescimento do anel central. Entre os anos 1980 e 2000, os 3 anéis mais centrais mostraram perda de população, e praticamente todo crescimento populacional se alocou na periferia. No início deste século, embora o anel periférico ainda mostrasse ganho populacional, os outros segmentos espaciais da cidade apresentavam ligeira perda, ou ligeiro ganho. De outro lado, o crescimento das unidades domiciliares se mostrou vigoroso na periferia, com taxa de 2,30% anuais contra taxa de crescimento populacional de 0,27%. Domicílios são produzidos e não ocupados na periferia.

Assim, São Paulo passa atualmente por novo padrão de segregação: população pobre tem retornado ao centro e população rica ergue empreendimentos habitacionais murados e fortificados na periferia. Isso não tem, no entanto, alterado de forma significativa a desigualdade anterior: a estrutura de segregação centro-periferia pode não ser tão clara como nos anos 1980 e 1990, mas segue desenhando a cidade. De outro lado, percebe-se uma melhora das condições de infraestrutura, com praticamente todos os domicílios municipais tendo acesso à energia elétrica, água de rede pública e coleta de lixo.

Mas resulta destes processos um fenômeno novo: a periferia de São Paulo não é mais tão homogênea, mas sim permeada

por um conjunto de espaços heterogêneos. Colaboram para isso a existência de condomínios horizontais, a produção formal de moradias para a população de baixa renda e inclusive um sistema, também formal, de aluguel de moradias. Assim, no lugar de uma periferia, temos várias periferias, cuja diversidade, no entanto, não deixa de representar espaços de pobreza: embora apresentem infraestrutura, concentram condições de vida muito precárias. Deste modo, a composição social atual dos espaços periféricos mescla enclaves de riqueza com áreas extremamente carentes.

É possível perceber estas transformações já no Censo Demográfico de 2010, que apontava uma grande melhora sanitária nos domicílios favelados da cidade de São Paulo, com 94% deles utilizando água da Sabesp e 67,4% com esgotamento sanitário pela rede pública. É provável que as favelas recentes, menos estruturadas, tenham unidades domiciliares e infraestrutura mais precárias. Alguns trabalhos, analisando as favelas recentes na cidade, mostraram que entre estas a precariedade era dominante. Observa-se, a olho nu, que em favelas recentes a inadequação material domina: paredes em madeira, coberturas em fibrocimento.

Muitas favelas novas iniciam-se com barracos de lona, depois substituídos por madeira e só posteriormente reconstruídos em alvenaria. E percebe-se também que as favelas crescem tanto na capital como nos outros municípios metropolitanos. Se, em 2010, 24 dos 39 municípios da metrópole apresentavam favelas, este número subiu para 31 em 2019. As favelas ultrapassam os limites da cidade e espalham-se pelos municípios metropolitanos. A Região Metropolitana de São Paulo, como um total de 866.177 unidades habitacionais faveladas, representa 16,89% das unidades em favela no Brasil em 2019.

Entre 2010 e 2022, o município polo aumentou sua participação no total de moradias em favela na metrópole, de 59,6% para 61,2% do total de unidades na região metropolitana. Ou seja: embora as favelas se espalhassem pelo tecido metropolitano, é ainda no polo que mais crescem. Deve-se notar também que os últimos dados do IBGE sobre o número de moradia em favelas são de uma pesquisa para o Censo feita em 2019, antes da pandemia. Na pandemia, a percepção de empobrecimento foi visível, evidenciada pelo aumento perceptível de favelados e moradores de rua.

	domicílios totais				domicílios favelados			
	1991	2000	2010	2019	1991	2000	2010	2019
município de São Paulo	2.630.138	3.039.104	3.576.864	4.104.611	146.891	225.133	355.756	529.921
outros municípios	1.580.306	2.040.084	2.512.983	2.962.656	93.972	188.220	240.723	336.256
região metropolitana	4.210.444	5.079.188	6.089.847	7.067.267	240.863	413.353	596.479	866.177

Tabela 5 - Região Metropolitana de São Paulo: Domicílios totais e favelados, 1991 a 2019

Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2020.

A própria pandemia trouxe novas variáveis para um tecido urbano já estruturalmente inadequado: a expansão do desemprego, o abandono de lajes co-

merciais e o fechamento de postos de serviços e de lojas trouxeram maior desigualdade e pobreza. E fizeram crescer o número de domicílios em favelas: se em

2000 este número era de 225.133 casas no município de São Paulo (7,69% do total de domicílios), ele passa em 2010 para 355.756 (10,02%) e em 2019, para 529.921 domicílios (12,91% do total de casas em São Paulo).

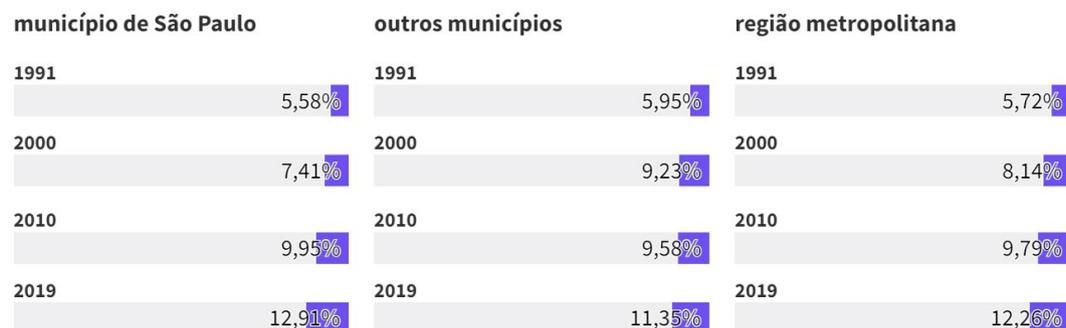


Gráfico 4 - Proporção de domicílios favelados da RMSP, MSP e outros município da metrópole, de 1991 a 2019

Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2020.

Como já foi dito, mas é necessário enfatizar, o aumento do número de favelas e da quantidade de domicílios nelas é acompanhado, ainda, de crescimento da população em situação de rua na cidade. A pandemia não criou, mas acelerou estes processos.

Outra característica recente importante das favelas de São Paulo é o aumento da densidade demográfica, que chegou a

alcançar, em 2019, em algumas sub-regiões, mais de 300 habitantes por hectare. Verticalização e ocupação dos poucos espaços livres pré-existentes são componentes desafiadores para projetos de urbanização, demandando aporte de novas unidades construídas e muitas vezes a realocação de moradores em outros assentamentos.

sub regiões	densidades demográficas hab/há		
	2000	2010	2019
POLO (MSP)	170,43	232,85	326,6
LESTE	82,25	121,89	154,39
OESTE	289,34	201,7	306,78
NORTE	10,39	50,22	119,02
SUDESTE	238,74	261,8	314,02
SUDOESTE	131,91	173,4	251,34
RMSP	162,34	202,98	276,15

Tabela 6 - Região Metropolitana de São Paulo: densidades demográficas nas favelas, por sub-região da metrópole

Fonte: IBGE, 2020; MapBiomias, 2021.

Espaços mais precários e mais desiguais: a favela consolida-se como uma das faces mais perversas da segregação

urbana em São Paulo – é o desafio mais urgente a ser tratado para a efetivação do Direito à Cidade.

**EIXO
GOVERNANÇA**

PROJETOS URBANOS E ELEIÇÕES:

estratégias em disputa¹

Ricardo Carlos Gaspar

O que as eleições municipais do final de 2024 projetam para as cidades e o país? Sabemos que, a par da retórica de mudança e solução dos problemas econômicos e sociais da comunidade, típica da narrativa eleitoreira, em termos concretos a alteração na correlação de forças regionais e nacionais no Brasil talvez seja um dos efeitos mais importantes da disputa, de olho no pleito presidencial de 2026. Do ponto de vista da democracia, isolar as tendências profetofascistas, afirmar práticas inclusivas e um projeto nacional de desenvolvimento já seria um resultado auspicioso. Nos pequenos municípios, as forças políticas são em geral indiferenciadas nos seus efeitos sobre a gestão pública, normalmente vinculadas aos poderosos da localidade. Já nas médias e, sobretudo, grandes cidades, os resultados são sem dúvida mais significativos, afetando o bem-estar coletivo, a destinação dos recursos governamentais, os usos da terra, a participação democrática e o universo cultural.¹

Aqui, sim, os grandes projetos urbanos (GPUs) podem potencializar vocações produtivas e ambientais, atraindo investimentos e desencadeando externalidades de alcance metropolitano. Qual é o aspecto central de uma intervenção urbana dessa natureza?

Qualidade do projeto como premissa

A característica principal definidora das chances de êxito nesse tipo de intervenção territorial é a qualidade do projeto urbanístico, aplicado a uma área previa-

mente demarcada, afirmando seu caráter deliberado e planejado. Como tal, implicam metodologias e estratégias específicas capazes de facilitar a obtenção de seus alvos. Trataremos brevemente dessas particularidades mais adiante. Vale ressaltar que o tema tem ganhado extraordinária projeção no mundo, depois que megaprojetos de reconversão foram executados em cidades de países ricos, rapidamente se espalhando a partir das vitrines pós-modernas do Oriente Médio para a China e diversas regiões dos países em desenvolvimento.

Espaços urbanos de vocação empresarial ou turística no Brasil têm um potencial ainda pouco explorado nesse campo de amplas requalificações urbanísticas, embora haja exceções conspícuas. O requisito para atingir aquelas finalidades virtuosas acima aludidas é que seu desenho, implementação e esquema de financiamento obedeçam a rigorosos critérios técnicos e políticos, com amplo grau de discussão e envolvimento públicos, minimizando efeitos disruptivos sobre a malha urbana tradicional e maximizando ações de valorização cultural, preservação ou recuperação ambiental, defesa do patrimônio histórico e geração de emprego e renda. O Estado e as diversas instâncias governamentais envolvidas devem estar presentes e assumir protagonismo em todas as fases do empreendimento. Com raras exceções, as estratégias de puro *marketing* e empreendedorismo urbano, contudo, têm sido uma constante nas iniciativas até aqui buscadas no país (muitas delas inviabilizadas no nascedouro), perpassando administrações de esquerda e de direita. Isso, por si só, revela a encruzilhada dos governos municipais, premidos por urgências sociais, bem como pela carência

¹ Uma versão original desse artigo foi publicada no Brasil de Fato em 25/04/2024: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/25/projetos-urbanos-e-eleicoes-estrategias-em-disputa>

de recursos financeiros e de meios de poder efetivo.

É importante ressaltar que tais estratégias de empreendedorismo urbano (assim como a guerra fiscal) usualmente resultam num jogo de soma zero, quando não acarretam prejuízos irreversíveis de longo prazo às cidades envolvidas em projetos que privilegiam o capital, provocam segregação, remoções forçadas e especulação imobiliária, destroem o ambiente e o patrimônio cultural. Exemplos disso são propiciados pela herança dos megaeventos esportivos e a atração do turismo predatório.

Admitir o potencial dos GPUs para superar o mero interesse imobiliário e do grande capital e fomentar a atratividade turístico-cultural de espaços urbanos de grandes cidades não significa menosprezar que tais intervenções exigem o envolvimento do setor empresarial para lograr viabilidade e consolidar sua marca. Tal como ocorre com as Operações Urbanas Consorciadas. São parcerias público-privadas complexas, sujeitas a grande pressão política, que incidem fortemente sobre o preço da terra. Desse modo, por mais que a adoção desses projetos de larga escala territorial sejam justificáveis em certos casos e capazes de propiciar receitas extraorçamentárias significativas para o setor público, eles se situam dentro dos marcos do status-quo vigente, não tendo, em princípio, o condão de mudar relações socioeconômicas prevalecentes. Ou são atrativos para o mercado, ou fracassam. Mesmo com essas ressalvas, as dinâmicas desencadeadas por GPUs bem concebidos podem gerar resultados simbólicos e inovadores no espaço, cujos efeitos os vinculam diretamente à economia urbana propriamente dita, com implicações políticas variadas no âmbito das coalizões locais de poder. É nessa ótica que abordamos o tema.

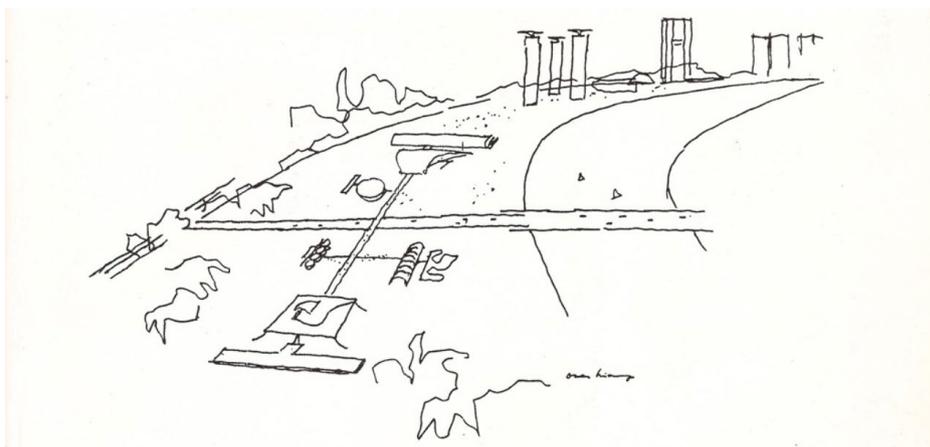
No caso de uma metrópole com a vocação de São Paulo, cuja tradição histórica transpôs os umbrais da era do café – na qual a urbe paulistana se constituiu no núcleo articulador do capital mercantil cafeeiro – para se tornar o lócus da industrialização brasileira na sua etapa nacional-desenvolvimentista e, nas décadas recentes, se reconfigurar como ambiente inovador apto à proliferação de modernos complexos de serviços produtivos e financeiros (assim como sua contraface, os serviços terceirizados da pobreza e da exclusão social), o espaço urbano assume características atrativas para grandes projetos multifuncionais de requalificação territorial. Contudo, há que se destacar aspectos desejáveis de um GPU nas condições paulistas e brasileiras atuais, evitando que eles se tornem instrumentos adicionais de segregação socioespacial e, assim, minando ainda mais nossos já combalidos sistemas de convivialidade democrática. Ressaltamos a seguir algumas dessas características que se nos afiguram de especial relevância:

- Ampla divulgação do certame de seleção dos projetos, critérios rigorosos para assegurar a multifuncionalidade das intervenções, o reforço à inclusão social e a maximização dos efeitos empresariais e sua redistribuição em ações palpáveis à coletividade, bem como a participação da população no processo de escolha final;
- Acompanhamento popular das etapas de execução das intervenções e capacidade de interferência no andamento das obras via canais eletrônicos de fácil acesso e compreensão por parte da população, sobretudo por parte dos principais afetados, beneficiados ou diretamente interessados nas ações de requalificação territorial;

- Criação de uma corporação de fomento para negociação dos lotes e captação da valorização imobiliária, com base no estrito profissionalismo e capacidade técnica na seleção de quadros, agilidade e eficiência da gestão, observância do espírito público. Transparência (*accountability*) e ampla publicidade no conjunto das operações realizadas, com especial ênfase no plano financeiro, contábil e legal, bem como nos resultados econômicos da operação: captação de recursos, investimentos, montante e *timing* dos títulos lançados em Bolsa para capi-

talização, rentabilidade projetada e obtida, valorização imobiliária, mensuração do impacto das externalidades, sejam elas positivas ou negativas;

- Prevalência da coordenação do setor público em todas as fases do projeto, desde a concepção, passando pela implementação, até a execução e permanente avaliação dos resultados atingidos. Trata-se aqui da garantia de uma governança democrática e da correta integração às diretrizes urbanísticas vigentes (em particular o Plano Diretor), acorde ao desenho e aos objetivos originais da intervenção.



Croqui do projeto “Parque Tietê”, de Oscar Niemeyer, que provocou enorme polêmica e não vingou. Foto: Oscar Niemeyer e equipe, São Paulo, 1986/via mdc.arq.br.

Ademais, estudos prévios devem ser desenvolvidos a fim de realizar um balanço crítico de experiências passadas de grandes projetos de intervenção urbana em São Paulo – muitos deles não saídos das pranchetas, como foi o caso, entre outros, da “Urbanização do Parque Tietê” (1986), de Oscar Niemeyer –, ressaltando virtualidades, limitações e as lições que extraímos de nossa experiência histórica. Importa acrescentar que um enorme acervo de conhecimento internacional sobre o assunto está disponível e merece ser mobilizado. A título de exemplo, citamos o conhecimento teórico e empírico acumulado sobre os *large ur-*

ban projects por instituições como o Lincoln Institute of Land Policy, de Boston (USA – cidade ela mesma objeto de um bem-sucedido GPU). Mas também poderíamos nos valer de diversos centros de pesquisa dedicados ao assunto mundo afora e uma copiosa bibliografia. Por seu turno, a eventual contratação de consultorias externas sobre o assunto deve ser objeto de rigoroso escrutínio, repelindo qualquer suspeita de favorecimento ou a utilização indiscriminada do instrumento do “notório saber”. Em qualquer caso, importa valorizar a criação e apropriação de conhecimento próprio no interior das instituições envolvidas.



O Aterro do Flamengo, da década de 1960, é um bom exemplo de projeto urbano de largo alcance que valorizou uma imensa área, criando um parque público de excepcional beleza
Foto: Alicia Nijdam.

Irradiação e efetividade da Reforma Urbana

Outrossim, a parte as aludidas virtualidades e os potenciais que os grandes projetos de requalificação possam carregar consigo, salientamos que as ações reativas a processos históricos excludentes não têm sido suficientes para neutralizar os poderosos impulsos hegemônicos concentradores de renda e riqueza vigentes em nossa sociedade. Isto é, para lograr efetividade nos seus impactos e significados, os GPUs precisariam estar inseridos em perspectivas mais abrangentes de reformas econômicas e sociais. No plano diretamente político, os pleitos locais e regionais pela Reforma Urbana e o Direito à Cidade – e o conjunto dos planos e políticas afins – constituem uma base programática para consignas mais gerais e totalizadoras, e somente alcançam sentido e

positividade quando vinculadas às bandeiras de reivindicações nacionais, de cunho transversal e pluralísticas, pelo desenvolvimento e a reindustrialização do país, por ações ambientais, culturais, de inclusão digital, de recuperação da infraestrutura e de redistribuição regional e coletiva dos frutos do crescimento. Sem dúvida complexo, mas indispensável. Tal é a condição para que processos de reformas urbanas, por mais bem conduzidos e intencionados que forem, não frustrem expectativas.

Abrigadas nesse contexto político mais amplo, as plataformas locais e projetos urbanos ganham força, capacidade de mobilização e poder multiplicador. Enraízam nos impulsos dinâmicos das comunidades as estratégias gerais de transformação social. Compõem um arco dialético de alimentação recíproca. Uma totalidade concreta de múltiplas determinações.

FUNDAMENTALISMO POLÍTICO DE JAIR BOLSONARO¹

Fabricio Amorim

Vera Chaia

Com a aproximação das eleições de 2024, muito se discute sobre qual será a influência de Jair Bolsonaro sobre o pleito municipal. Em outra camada de análise, considera-se que o ex-presidente encontra-se inegável e, por isso, desdobram-se reflexões acerca de um bolsonarismo sem Bolsonaro. Para se ter uma visão mais ampla em ambas situações, é preciso não deixar de lado o fundamentalismo político de Bolsonaro. Isso porque o sentimento antissistema permanece ativo na percepção bolsonarista e ainda é administrado pela verdade revelada de Bolsonaro em nome de Deus, da família e da pátria.

A capacidade de mobilização de Bolsonaro e a potência da desinformação inflada pelo bolsonarismo devem influenciar problemas locais nas eleições em diversas cidades do Brasil. Mesmo fora do jogo eleitoral até 2030, Bolsonaro orientará o direcionamento do bolsonarismo por meio da verdade revelada contra o mal presente na figura dos inimigos. O bolsonarismo não é apenas um fenômeno eleitoral, mas também um movimento que encontra identificação com a liderança de Bolsonaro, através da dominação realizada pelo fundamentalismo político.

Quando se fala na palavra “fundamentalismo” logo se pensa na radicalidade de alguma vertente religiosa, seja qual for, porém, o conceito carrega uma riqueza que permite elaboração adicional ao fundamentalismo religioso. Nas Ciências Sociais, é comum a importação de conceitos de outras áreas do pensamento. Refletimos a transposição da literatura sobre fundamentalismos pensando espe-

cificamente a política. Temos assim, um tipo de fundamentalismo político que se situa nesse encontro da teologia política com a ciência política.

No fundamentalismo político, Deus é protagonista: ele deve orientar as ações políticas do povo por meio de uma liderança política que ofereça o caminho correto e do bem, contra tudo o que é errado, falso e por consequência, imoral. Quer dizer que a liderança no fundamentalismo político foi colocada no posto por Deus, e esse cargo só pode ser retirado por um ato divino ou pelo povo, que foi construído pelas características populistas desta mesma liderança. O fundamentalismo político baseia-se em um mundo idealizado que cria um fim a ser alcançado através da verdade trazida pela liderança messiânica, que segue apenas as missões oferecidas por Deus.

Na literatura sobre fundamentalismos na teologia, é possível verificar que as diversas vertentes discordam em razão do pilar religioso que professam, mas têm em comum o desejo irrefreável de ter a posse exclusiva da verdade. Não é uma verdade qualquer. É a verdade revelada por Deus e repassada pela liderança, de maneira que a verdade é revelada antes mesmo de comprovação de sua veracidade.

O manuseio da verdade dita divina pela liderança prega obediência e fidelidade dos seguidores a seu próprio favor e também em benefício de seu grupo. As pessoas que aderem ao fundamentalismo político são convictos da posse do conhecimento absoluto da verdade da qual se tornaram guardiões. Em suma, o fundamentalismo político define-se pela percepção de que há uma verdade revelada que anula a possibilidade de debate.

1 Uma versão original desse artigo foi publicada no Brasil de Fato em 21/06/2024: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/21/o-fundamentalismo-politico-de-jair-bolsonaro>

Quem possui a verdade revelada no fundamentalismo político tem a percepção de conhecimento categórico do que é certo ou errado; bem ou mal; sagrado ou profano; excluindo qualquer pessoa que não possua a mesma visão das formas de moral e de tradição. Esses aspectos dos fundamentalismos encontram terreno fértil no mundo social pela política no contexto da esfera da moralidade, em que assume uma forma de nós contra eles. Assim, cada fundamentalismo constitui uma lei em si mesmo e possui uma dinâmica própria.

O fundamentalismo político está inscrito em uma teologia política que preserva e impõe figuras de pensamento herdados do monoteísmo e transformados no tempo até a modernidade. A teologia política dialoga diretamente com a dinâmica populista, dado que o populismo pode assumir a forma de teologia política disfarçada. Quando a dinâmica populista chega à noção de um discurso ou lugar transcendente, em busca de um novo ordenamento social nestas bases, estamos situados no domínio da teologia política. Até conceitos não teológicos como território e população passam a ser teologizados a exemplo de quem usa expressões como “pátria sagrada” ou “povo”.

Um político brasileiro que se encaixa na definição do fundamentalismo político exposto até aqui é Jair Bolsonaro. Em uma análise de seu governo, é possível encontrar características do fundamentalismo político como: a busca do monopólio da verdade; as referências religiosas do líder ao seguidor; na militância agressiva, violenta; nas narrativas de perseguição e de deterioração dos valores; na dinâmica própria na luta do bem contra o mal projetadas pelo medo e pela ansiedade. O fundamentalismo político incentiva e go-

verna o medo, a ansiedade e a esperança.

No contexto específico brasileiro, Jair Bolsonaro estimula também o ódio direcionado aos inimigos, contra o Partido dos Trabalhadores, as esquerdas, as minorias. Bolsonaro obteve o comando do direcionamento do antipetismo, abrindo espaço para que o afeto de esperança ultrapassasse o medo na fluidez do ódio contra o partido e contra Lula. A luta empreendida por Jair Bolsonaro e pelo bolsonarismo tem uma dinâmica própria e enxerga não só o PT como o mal a ser combatido, já que o conflito se amplia a qualquer oposição a Bolsonaro, inclusive de ex-aliados do campo conservador e da extrema-direita. Para o bolsonarismo, se antepor ou criticar qualquer pauta importante do governo ou criticar Bolsonaro é sinal evidente de que a pessoa desertou para se tornar comunista, passando de convertido a desertor do bolsonarismo.

Conservadores e liberais como Kim Kataguiri, Arthur do Val, Alexandre Frota, Joice Hasselmann, Rachel Sheherazade, Lobão, José Padilha, são alguns nomes tachados de comunistas ou caracterizados como linha auxiliar das esquerdas apenas por desavenças. A cada desavença entre aliados durante o governo Bolsonaro foi comum uma provocação irônica de que “a lista de comunistas do Brasil foi atualizada”. Quer dizer que se você não está ao lado do bem, é automaticamente classificado como o mal a ser combatido.

As chamadas verdades ocultas que emergem pelo fundamentalismo político encontram respaldo em teorias da conspiração, a exemplo da acusação de que o Brasil vai “virar uma Venezuela” com as esquerdas implementando um regime comunista em um plano feito nos porões do Foro de São Paulo para a tomada do poder

na América Latina. Olavo de Carvalho foi um dos grandes propagadores de teorias da conspiração como essa que se tornaram comuns no imaginário bolsonarista.

O fundamentalismo político de Jair Bolsonaro nos possibilita compreender como as citações bíblicas e os *slogans* com menções a Deus funcionam para reivindicar o monopólio da verdade. Esta chave teórica demonstra como Jair Bolsonaro se vale da confiança depositada nele para garantir legitimidade em torno das *fake news* que propaga todas as vezes em que usa o versículo bíblico João 8:32: “Conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará” nos seus discursos ou mensagens.

Jair Bolsonaro aciona formas discursivas que se inscrevem no poder teológico do fundamentalismo político como o bordão “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, que introduz uma autoridade moral e divina como única instância legítima que iguala a todos a obediência à “verdade única da nação”. Seu discurso de sequestro da verdade se potencializa com o uso da passagem bíblica “Conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará” João 8:32, que foi largamente utilizada por ele durante a campanha eleitoral à Presidência da República em 2018 e após eleito, principalmente em seus posts na rede social Twitter (atual X) e na rede social Facebook.

O uso do versículo por Bolsonaro, portanto, não se deu por estreitamento dele com a Bíblia ou com alguma religião, pois se trata de uma estratégia. A escolha de João 8:32 não ocorre por acaso. Já em 2016, Jair Bolsonaro usava o versículo a fim de se referir a qualquer tema que o contrariava. Durante o governo, diversos posts de Jair Bolsonaro acompanhados de João 8:32 tiveram in-

tenção de aprofundar o negacionismo e desmentir verdades factuais, como negar eventos de destruição da floresta Amazônica ou trazer outra versão de matérias publicadas na imprensa, construindo outra narrativa política agradável a sua ação política e aos convertidos do fundamentalismo político.

O versículo bíblico cumpre uma função comunicativa simplificadora: reduz a distância com cristãos praticantes, mas também convida os não praticantes a conhecer a verdade que liberta. O fundamentalismo político de Jair Bolsonaro propõe uma conversão *antiestablishment* que aceite a verdade mediada. Nesta relação de confiança, Jair Bolsonaro torna-se a representação do grupo que ele constrói como povo e detentor do monopólio da verdade coletiva. A conversão realizada permite a internalização da verdade da liderança de Bolsonaro, afastando qualquer ruído contrário. Isso significa que a relação do bolsonarista com Bolsonaro se desenvolve em um ato de fé, independentemente da crença religiosa.

No fundamentalismo político de Jair Bolsonaro, João 8:32 traz a verdade revelada que só depende da conversão do cidadão para ser legitimada. Nesse sentido, buscar a desqualificação com discurso de checagem da verdade factual aos convertidos é inócuo. Na era digital, Bolsonaro se adapta perfeitamente às câmaras de eco constituídas com o efeito bolha – que geram com mais facilidade a confirmação das crenças no grupo convertido.

Diversas declarações de aliados bolsonaristas e de Jair Bolsonaro apresentam seu governo como escolhido por um poder divino, muito em conta por Bolsonaro atribuir a Deus a sobrevivência

ao atentado a faca que sofreu na cidade de Juiz de Fora durante a campanha presidencial de 2018. “Escapei pela mão de Deus”, disse o candidato depois da facada. O poder teológico acionado por Jair Bolsonaro reconhece o milagre e o transforma em ativo político que orienta em direção à verdade oculta pelo establishment em relação à facada, estabelecendo a construção de uma fronteira entre o establishment que desejava sua morte e a salvação redentora de Deus que salvou seu corpo, tornando-o transcendente para servir ao povo.

Na relação turbulenta com o Supremo Tribunal Federal e com o establishment de modo geral, Bolsonaro acionou o fundamentalismo político em diversos momentos a fim de abalar o sistema de freios e contrapesos e se posicionou como enviado de um poder divino durante todo seu mandato, principalmente nos momentos de crise política. “Já dou recado: só Deus me tira daque-

la cadeira”. Durante a Marcha para Jesus na cidade de Curitiba, em maio de 2022, Bolsonaro reforçou: “Só Deus me tira daquela cadeira”. Dessa forma, fica claro que Bolsonaro visa ganhar capital político ao usar Deus para legitimar sua busca pelo poder.

A condução da liderança que diz deter a verdade revelada e oculta faz a significação da democracia aos seus próprios termos autoritários e pode levar relações de poder que conduzem à ação política para um esgarçamento do tecido social que estrangula a política, mas, mesmo diante de forças impetuosas, a política não se destrói, apenas se sucede por acontecimentos, invenções, retornos, progressos, movimentos em direções variadas, a qual o autoritarismo é uma delas. Ainda assim, quem defende a democracia precisa compreender o aprofundamento do fundamentalismo político no mundo social para que não haja retrocessos democráticos.

**EIXO
PARTICIPAÇÃO**

O CADÚNICO TEM POTENCIAL DE PROTEÇÃO SOCIAL DESPERDIÇADO¹

*Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi
Aldaíza Sposati*

"A cidadania pode começar por definições abstratas, cabíveis em qualquer tempo e lugar, mas para ser válida deve poder ser reclamada. A metamorfose dessa liberdade teórica em direito positivo depende de condições concretas [...]" (Milton Santos)

A desigualdade socioeconômica e de representação política é a marca histórica da sociabilidade brasileira, ao mesmo tempo em que processa a distinção e a discriminação, leva o potencial cidadão para o trato de apartheid social. Nesse contexto, o Governo Federal criou no início de 2001 uma ferramenta nacional de registro de unidades familiares para manifestação da precarização de suas condições de vida, situação essa que as afastavam do reconhecimento social de cidadania. Essa construção foi batizada de Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico) sob o suposto de ser utilizada por diferentes atenções de políticas sociais para incluir o acesso de brasileiros de menor renda.

Entende-se que a base de dados do CadÚnico contém múltiplas possibilidades de aplicação, afinal está se lidando com um conjunto de dados territorializados que dizem respeito à vida de pessoas agregadas em unidades familiares, com forte potencial protetivo, esses dados possuem periodicidade bienal de atualização, o que lhes dá respeitabilidade. Isto posto, entende-se importante tecer algumas ponderações do Banco de Dados do CadÚnico para a efetivação dessas potências.

Instituído em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se comprometeu a gerar no Brasil a unidade na gestão da proteção social pública não contributiva. Passados quase 20 anos, o SUAS, sistema federativo de forte presença municipal, é reconhecido por operar sob duas formas de proteção social: a provisão de benefícios de transferência de renda federal (monetizada) e a provisão de aten-

ção e cuidados, através de uma rede de serviços socioassistenciais.

O CadÚnico alcança no Brasil 41.636.739 famílias ou 95.926.760 pessoas, dessas, estão na cidade de São Paulo 1.813.952 famílias ou 4.142.364 pessoas (CECAD, fevereiro de 2024). Historicamente, o CadÚnico se propôs a alcançar a famílias com até meio salário-mínimo de renda per capita mensal. Em seu nascedouro havia um alinhamento com o padrão internacional, porém, conforme o programa avançou, o decreto presidencial que o instituiu não sofreu grandes alterações.

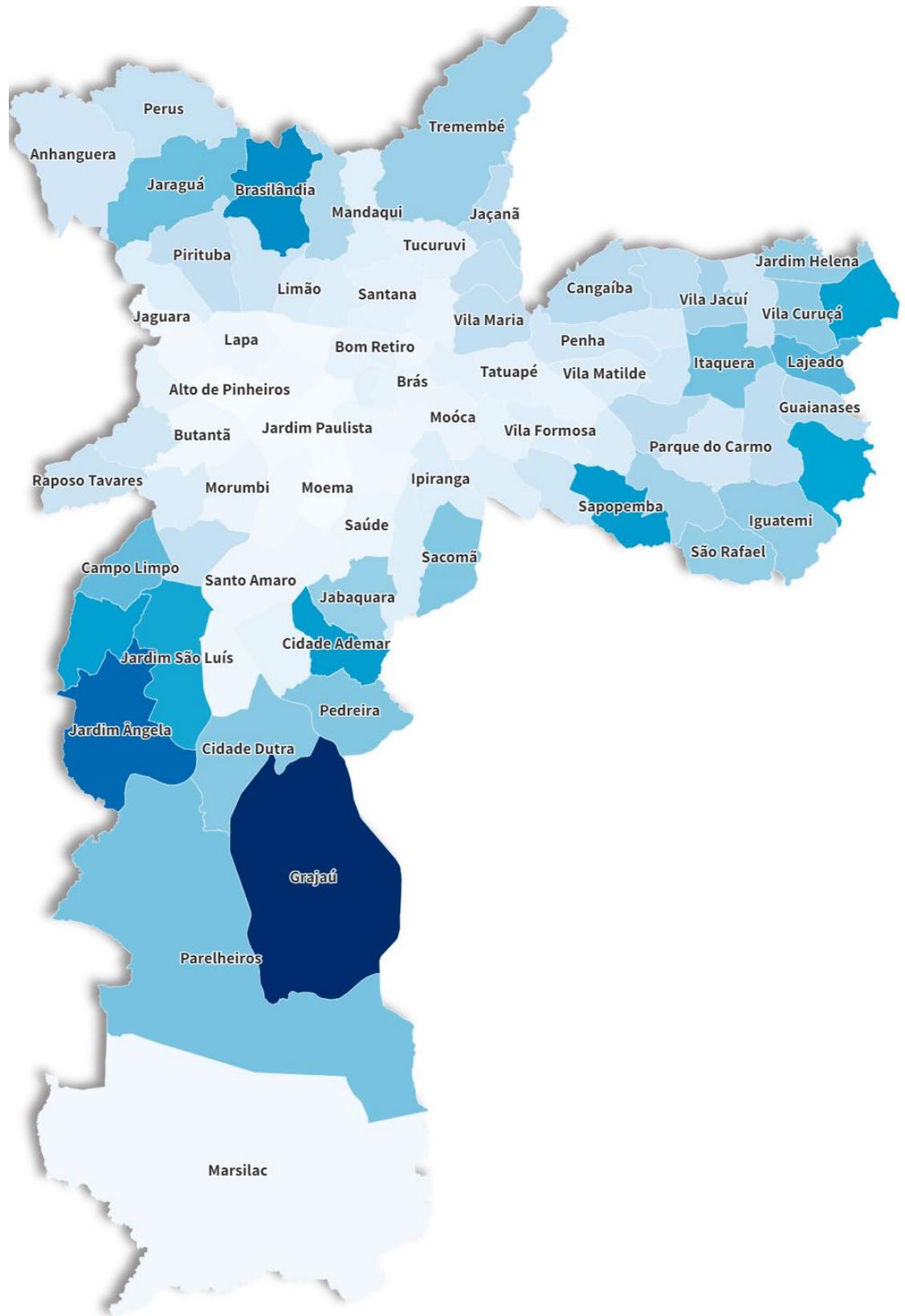
Em meados de 2013, o Governo Federal estabeleceu metas para inclusão de famílias para cada município com base na metodologia que compara dados do Censo 2010 com dados de faixas de renda do CadÚnico. Foi diante desse cenário que a gestão municipal na cidade de São Paulo adotou como procedimento a geolocalização das famílias cadastradas, mantendo a série histórica, e assumiu o uso de ações volantes de cadastramento e outras vinculadas às parcerias intersecretariais.

O tratamento da base de dados do CadÚnico da cidade de São Paulo pela aplicação da geolocalização das unidades familiares cadastradas nos setores censitários, operada desde 2013, promove uma nova base de dados de unidades familiares diversas daquela da gestão central do ministério, por não estar parametrizada.

O CadÚnico permaneceu com a prioridade de inclusão de famílias na faixa de renda de até meio salário-mínimo per capita. Todavia o Programa Bolsa Família (PBF), seu usuário mais frequente, adotou nomenclaturas de grupos de faixa de renda sem correspondência com valores

1 Uma versão original desse artigo foi publicada no Brasil de Fato em 14/03/2024: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/14/o-cadunico-tem-potencial-de-protecao-social-desperdicado>

44 Observatório das Metrôpoles nas Eleições: São Paulo



Mapa 1 - Distribuição das famílias cadastradas no CadÚnico, segundo distritos do município de São Paulo em janeiro de 2024

Fonte: SMADS/CGB, Extração do CADÚnico, janeiro de 2024.

nacionais e internacionais. A exemplo, o Banco Mundial como parâmetro monetário para definição de pobreza alterou, entre 2015 e 2023, o índice de paridade do poder de compra (PPC). No caso brasileiro, passou de US\$ 1,90 para US\$ 5,50, ou cerca de R\$ 27,50 dia, ou R\$ 825 mês para cada indivíduo. A recente revisão perdeu a oportunidade e seguiu desalinhada dos parâmetros internacionais de definição de pobreza.

São Paulo, a partir de maio de 2023 foi designado município piloto para a automatização e cruzamento de dados cadastrais entre a renda autodeclarada e a renda apurada pelo Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Os resultados dessa operação acabaram por achar a quantidade de famílias cadastradas segundo as faixas de classificação de renda per capita usadas pelo Programa Bolsa Família.

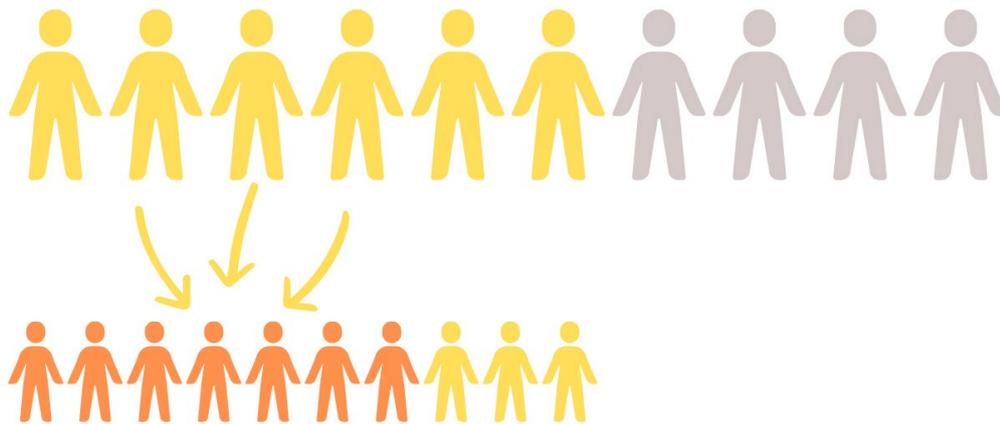
Mas a política de Assistência Social não é só renda, e o CadÚnico não deveria se resumir aos usos subordinativos de antigos atestados de pobreza impos-

to por outras políticas setoriais. Ao gerar vínculo com a família, o Estado reconhece o compromisso com a proteção social e seu compromisso com a parte preventiva e de superação de agressões que possam ocorrer. Para alguns, a transferência de renda é uma medida de urgência, tendo por horizonte o denominado preparo para a “porta de saída”, e não como deve ser – certeza social, em que a presença do Estado é garantia de dignidade humana de todos os membros da família.

À medida que mais de 20 anos de aplicação do CadÚnico vão ocorrendo novas situações vão se apresentando. Uma delas é a da composição das famílias, sem dependentes denominados unipessoais e cuja presença foi ampliada no pós-pandemia de SARS-CoV. Essa heterogeneidade de situações das unidades familiares exige a formatação de uma tipologia dos arranjos e composição das unidades familiares desconsiderada na atual medida que tomou como régua de corte um teto percentual para inclusão de cadastros de unipessoais, e pior, adotou por referência

41.636.739 famílias cadastradas no CadÚnico, dessas:

28.828.945 famílias em condição de Baixa Renda (per capita de até 1/2 salário mínimo)

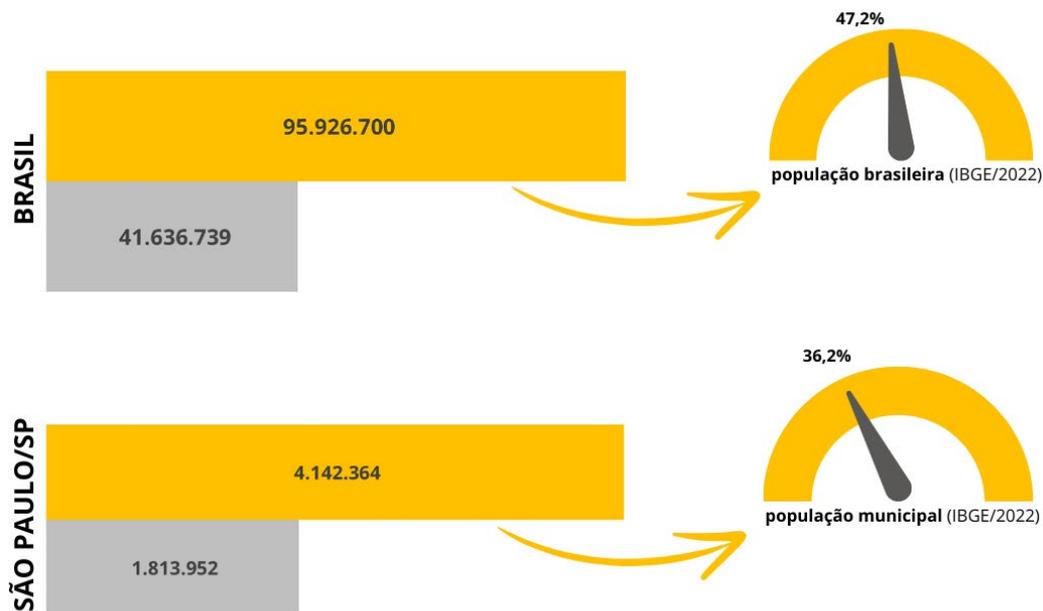


21.066.533 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família

Famílias cadastradas no Bolsa Família - Brasil

Fonte: MDS/SAGICAD, Secad 2.0, fevereiro de 2024.

Elaboração: Lanfranchi, Carolina T. Nakagawa, junho de 2024.



Legenda:

■ Pessoas Cadastradas

■ Famílias Cadastradas

Proporção de cadastros no CadÚnico em relação à população total

Fonte: MDS/SAGICAD, Secad 2.0, fevereiro de 2024. IBGE, Censo Demográfico, 2022.

Elaboração: Lanfranchi, Carolina T. Nakagawa, junho de 2024.

a média nacional, desconsiderando a diversidade regional.

Em contraponto a esse racionamento atual, entre 2003 e 2023 ocorreu uma expansão do CadÚnico que retirou os limites de inscrição pelo valor da renda per capita. Expandiu a um ponto em que já não se sabe hoje o motivo pelo qual tantas pessoas se cadastram. Um levantamento qualitativo junto aos profissionais e técnicos que trabalham com o CadÚnico, identificou que, na pandemia, os cidadãos recorreram à inscrição no CadÚnico sem terem conhecimento que não bastava a inscrição para obtenção de benefício.

O Auxílio Brasil, uma forma de transferência de renda adotada na pandemia, criou esse entendimento. Há alguns programas usuários do CadÚnico de municípios de grande porte e metrô-

pole que alteram os perfis. Tais como Vale Gás, Passe Livre Jovem/Estudante, Serviço Funerário, Leve Leite, Minha Casa Minha Vida, etc. que indicam não haver critério de renda para o acesso, mas exigem inscrição.

Essa aparente democracia de acesso ao cadastro (quem desejar pode se cadastrar) concorre para que haja mais cadastrados sem benefícios do que aqueles com seu ganho. Assim, produzem-se situações de invisibilidade cadastral ou silêncio administrativo dos registros para aqueles em situação de maior desproteção social.

Novamente, o reconhecimento do CadÚnico amplia a sua utilização como mecanismo de efetivação de acesso ou alargamento da experiência de cidadania. Parte dos avanços ocorrem pelo re-

conhecimento dessa parcela da população como consumidores ou como massa eleitoral. É preciso avançar na sua qualificação como instrumento de proteção social para de fato cumprir a responsabilidade de acesso aos direitos humanos e sociais. É de fundamental importância a superação do uso do CadÚnico como informação de pobreza para assumi-lo como instrumento de combate à histórica cidadania mutilada.

Lembrando que a coleta e inserção de dados no sistema no CadÚnico está reservada ao CRAS, enquanto o cálculo de renda média per capita é feito centralmente e bancarizado, e os relatórios de dados não são georreferenciados aos setores censitários onde vivem as famílias.

Então qual é o papel de proteção social do SUAS com o CadÚnico?

É preciso que o CadÚnico se transforme pelo uso, em ferramenta do Estado Social rompendo com o trato subordinativo da população de menor renda que não conta com visibilidade cidadã, não tem escuta, não tem fala. Há déficit de reconhecimento social de agregados populacionais que demandam medidas coletivas de construção intersetorial, que confrontem proteções sociais, que se configuram nos territórios de vivência coletiva das unidades familiares cadastradas.

O uso dos dados do CadÚnico para operações bancárias seletivas para testar a ocorrência de miséria, em similitude com o velho atestado de pobreza, não deixa de ser a busca de eficiência no controle centralizado e fiscal do Estado brasileiro.

A condição de reconhecimento da cidadania é abafada pelo reconhecimento de um ser, dito como vulnerável e não como cidadão, que partilha de acessos ao Estado e que deveria ser extensivo a todos. Ambas as situações incluem acesso, mas mantém o ingresso pela porta da exclusão e da discriminação.

Seria possível ao CadÚnico ser uma ferramenta de reconhecimento de cidadania? Isto é, poderia o CadÚnico fortalecer a cidadania em vez de operar como ferramenta do Estado Fiscal? Seria possível ao CadÚnico ter identidade com a política social e ingressar no campo dos direitos sociais? Como ferramenta nas mãos da sociedade, da população, dos movimentos e não só do Estado ou dos órgãos estatais e, muito menos, de uso centralizado, afastando-se das condições de vida reais da população e suas representações. Analisar os dados do CadÚnico é inseparável das condições objetivas da vida no lugar onde os dados são colhidos e que, de fato, esclarecem suas possibilidades reais e impedem um diagnóstico individual discriminador de um dito vulnerável.

O CadÚnico deve ser considerado uma expressão da vivência de desproteção social pela cidadã/cidadão, comunicada ao Estado, o qual é corresponsável pela superação da situação de desproteção. É responsabilidade do Estado proteger o cidadão. O CadÚnico deixaria, então, de ser um sequestrador de dados para ser um interlocutor de porta e canal aberto à cidadania.

NOVOS DESAFIOS PARA UM MUNICIPALISMO DO BEM COMUM¹

João Marcus Pires Dias

Paulo Edgar da Rocha Resende

A participação direta da população nas instituições do Estado contrasta com a democracia representativa, no que diz respeito à alocação do poder político sobre os processos decisórios. Os espaços públicos abertos para que os indivíduos atuem ativamente no processo de tomada de decisão, na democracia participativa, decorrem de confrontos conduzidos coletivamente, principalmente por movimentos sociais organizados. Esses espaços, também chamados de Instituições Participativas, possibilitam a elaboração, acompanha-

mento e avaliação de políticas públicas mais afins às necessidades de grupos minorizados, que não elegem representantes ou cuja influência nas políticas estatais não são suficientes para suprir suas demandas. Para além dos casos de maior potencialidade, em que os canais de participação surgiram por meio da pressão popular, como no Orçamento Participativo de Porto Alegre, em 1986, há muitas experiências que permitem a participação nas gestões municipais, porém com limitação do alcance popular nas deliberações do executivo.



Fórum de Delegados da Região Eixo-Baltazar do Orçamento Participativo de Porto Alegre, em março de 2023.

Foto: Indaiá Dillenburg / SMGOV / Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

As gestões governamentais abertas à participação popular têm enorme potencial não somente de munir o governo com as necessidades reais do povo e suas preferências políticas, como também de

possibilitar que uma maior diversidade de pessoas, pensamentos e saberes norteiem as decisões dos governantes. Nesse sentido, a esfera municipal é o locus privilegiado nas democracias para essa interação mais intensa entre gestores públicos e cidadãos. Trata-se da circunscrição político administrativa mais próxima das pessoas e cuja capacidade

1 Uma versão original desse artigo foi publicada no Jornal GGN em 21/03/2024: <https://jornalggn.com.br/noticia/novos-desafios-para-um-municipalismo-do-bem-comum/>

de atuação mais se aplica à realidade da vida cotidiana.

A construção de um municipalismo do bem comum, que visa ampliar a democracia para que maior parcela da população desfrute do direito à cidade, depende da busca permanente da erradicação das desigualdades de acesso a decisões públicas, aos espaços públicos e aos equipamentos imprescindíveis para o bem viver. Nas metrópoles, compostas de gestões municipais independentes, é o povo em suas interações sociais e capacidades políticas que tem maior potencial de promover a integração entre as gestões de infraestruturas de mobilidade, saúde, educação e cultura, em torno de suas necessidades básicas, trabalho e lazer.

As instituições políticas tradicionais, como as prefeituras e as câmaras municipais, são marcadas por relações de poder que tendem a tolher o acesso do dito cidadão comum às tomadas de decisões importantes. Ou seja, o processo político calcado na representatividade é uma prática permissiva que concede ao parlamentar uma “posse” sobre as instituições políticas, concentrando suas decisões no gabinete do mandato, ao qual poucos indivíduos com influência e riqueza têm acesso. Sendo assim, a maioria dos parlamentares não abre espaços de participação para seu eleitorado. Como efeito, não avança o processo de democratização das cidades na medida em que interesses particulares acabam sendo privilegiados e os principais problemas da população não são resolvidos. Na conjuntura atual muitas das decisões dentro da Câmara Municipal de São Paulo são tomadas sem a participação da população e até mesmo das instâncias nomeadas para o contro-

le das mesmas, como, por exemplo, os Conselhos Setoriais instituídos pela Lei Orgânica do Município.

Toda política pública democrática, para ser digna deste nome, deveria focar no combate às desigualdades, considerando que a democracia nunca está acabada, mas em um continuum de democratização política, econômica, social, territorial, educacional, cultural, etc. Expandir o processo democratizante através da participação popular é a forma mais reconhecida para tornar uma ampla gama de políticas mais equânimes, transparentes e eficazes, possibilitando, simultaneamente, maior conscientização sobre a importância da corresponsabilização pela gestão das coisas públicas. É a partir daí que se cultivam valores democráticos como o da solidariedade e da equidade, capazes de produzir reconhecimento de problemas públicos que afetam a grupos determinados e a distingui-los de problemas privados.

Não é por acaso que a participação está presente em 4 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas. No objetivo n. 5, Igualdade de Gênero, defende-se: “Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública”; No objetivo n. 6, Água Potável e Saneamento: “Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento”; No objetivo n. 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis, “Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados

e sustentáveis, em todos os países”; Por fim, no objetivo n. 16, Paz, Justiça e Instituições Eficazes: “Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis” [2].

Na atual conjuntura, o consenso global em torno de políticas participativas, no entanto, não tem sido acompanhado do esforço de políticos eleitos por implementá-las. Após a pujança nas décadas de 1990 e 2000 de gestões municipais com olhares focados na participação popular, com destaque para o Orçamento Participativo (OP) nas grandes capitais como: Porto Alegre, São Paulo, Recife, Fortaleza, Belo Horizonte, e também nas principais cidades do Grande ABC paulista, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, além de centenas de outras cidades espalhadas pelo Brasil, a experiência foi minguando e quase deixando de existir.

Não é fácil que políticos eleitos por via representativa estejam dispostos a renunciar à parte do poder ao qual têm acesso, uma vez empossados no cargo, para concedê-lo à participação popular. Principalmente por receio de perderem o controle sobre a máquina política estatal e que sua agenda política seja afetada. É preciso muita pressão popular e disposição de engajamento de ativistas e movimentos organizados para que a gestão municipal venha a ser de fato aberta, participativa, livre, capaz de captar as diversidades de experiências, saberes, visões de mundo, necessidades e desejos daqueles que historicamente estão excluídos da política.

A participação na Região Metropolitana de São Paulo

Atualmente a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é constituída pela cidade de São Paulo, o município polo, e mais 38 municípios que se agrupam em torno da Capital do Estado e são diretamente por ela polarizados. As dinâmicas políticas regionais estão subordinadas a poderes econômicos que estabelecem mecanismos e relações privilegiadas nas instituições públicas, delineando regulações, bem como investimentos em obras e serviços, que lhes são convenientes. Sobrepujam o interesse público com interesses privados, que não priorizam a integração intermunicipal de serviços necessários às populações metropolitanas, se valendo da ausência de instituições de gestão supramunicipal, que poderiam dar conta de coordenar políticas estratégicas para a região.

Em determinadas ocasiões buscou-se inverter tal ordem privatista com políticas participativas, porém conduzidas de forma independente por cada gestão municipal. O OP teve muita pujança na RMSP no período de 1989 a 2019. Dos dez municípios mais ricos da área metropolitana, conforme o PIB municipal, sete implementaram o OP em algumas gestões. Destacamos as cidades de Santo André e Guarulhos com o OP em cinco administrações, seguidos de Mauá, Diadema e Osasco, São Bernardo, e São Paulo. Apenas Barueri, São Caetano e Mogi das Cruzes nunca implementaram o OP.

A metrópole São Paulo, detentora do maior PIB-M da RM-SP e com participação no PIB Estadual acima de 30% [3], é o centro das atenções em todos os campos, englobando principalmente o político, econômico e social. O OP foi implemen-



Reunião do Orçamento Participativo em Santo André, em 2014.

Foto: Diego Barros/Prefeitura de Santo André.

tado na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mas descontinuado pelas gestões subsequentes, e não retomado pela gestão de Fernando Haddad, do mesmo partido, entre 2013 e 2016.

O que favoreceu a implementação do OP naquela gestão foi o espaço aberto, preparatório à sua candidatura, com ampla profusão de debates, reuniões, seminários, estudos e interlocuções entre militantes de movimentos sociais, acadêmicos e trabalhadores diversos, no Instituto Florestan Fernandes (IFF) nos anos de 1999 e 2000. Contemplando temas como Política Urbana e Metrôpole; Gestão Pública, Participação e Cidadania; Desenvolvimento Econômico; Financiamento Público e Orçamento Municipal; Políticas Sociais; Renda Mínima; Cultura e Comunicação, nasceu ali um programa de governo comprometido com o objetivo de democratização do direito à cidade.

Com as eleições municipais no presente ano, é importante que o eleitorado neste momento preste atenção nos programas de governo dos candidatos e na forma como esses programas estão sendo elaborados. A pergunta que se faz é: Será que as portas estão plenamente abertas à população, aos movimentos, ativistas e especialistas, para escuta e contribuição, ou semi-abertas, possibilitando a entrada, sem admitir intervenções? A participação popular é um modo de fazer política, que não nasce espontaneamente. Ou é incorporada enquanto os partidos elaboram suas campanhas e planos de governo, ou posteriormente poderão se tornar mecanismos falhos ou até manipuladores da vontade popular.

É importante que o eleitorado que preza por direitos populares considere em sua pauta reivindicativa a inclusão de propostas que acenem com instituições participativas amplas, como foi o caso do OP, capazes de democratizar a

gestão municipal. Não se espera que a história se repita, mas que proporcione aprendizados tanto para o aprimoramento da administração pública, como para o maior acesso da população aos processos decisórios.

Os modos participativos podem e devem ser atualizados, considerando, principalmente, as novas tecnologias e o novo ativismo antidemocrático, que tem ocupado avenidas e órgãos públicos, como os Conselhos Tutelares. Não podemos esperar que uma nova imaginação política seja apenas fruto da criatividade de políticos profissionais. Ela está circulando sobretudo nas ruas, escolas, faculdades, assembleias, plataformas digitais e praças públicas.

As relações de poder nunca se esgotam, tendem a deixar prevalecer aquelas de caráter dominante, que consolidam privilégios, e se reinventam com dinamismo para controlar recursos, regulações e territórios. Se as iniciativas de participação popular não partirem de um debate amplo, podem ser manipuladas para não abalar tais relações de poder. Da mesma forma, o desenho de políticas institucionais, que almeja resistir a essas forças de dominação excludentes, precisa se reinventar de forma dinâmica para ser capaz de ampliar a democracia.

A expansão da extrema-direita no Brasil e em diversos outros países sugere que a política representativa tradicional, tendente ao centrismo como resultado da moderação da esquerda e da direita, está antiquada. A elasticidade da democracia possibilita a líderes autoritários, como Vi-

ktor Orbán, Vladimir Putin, Donald Trump ou Jair Bolsonaro, assumirem o poder por via de eleições competitivas, para em seguida tomarem medidas restritivas de direitos e liberdades democráticas. Obstaculizar esse processo de desdemocratização perpassa adotar uma via de radicalização da democracia, pois o antagonismo somente no espectro ideológico reproduziria o mesmo viés autoritário. A força das armas, da repressão, da exclusão e do discurso de ódio é o que possibilita a ascensão de forças fascistas, pouco importando se maquiada por discursos progressistas ou conservadores.

Radicalizar a democracia pressupõe expandir de sobremodo o poder popular em todos os níveis da gestão pública. Significa coletivizar mandatos representativos seja no executivo ou no legislativo, colocando os direitos humanos e os ODSs como norteador de decisões; reformar instituições para que a gestão pública possa colocar as necessidades humanas à frente das empresariais, burocráticas, corporativistas ou partidárias; nas áreas metropolitanas, organismos supramunicipais devem ser implantados onde corresponda. No entanto, o desafio principal para que a força das maiorias não redunde em tiranias opressoras das minorias é revolucionar o acesso à informação e ao conhecimento crítico. A difusão em larga escala de informações falsas em plataformas digitais, atualmente dominadas pela extrema-direita, se torna ainda mais temerária em um possível cenário de amplo poder popular.

II COMIGRAR E ELEIÇÕES MUNICIPAIS¹:

o momento é de pautar o direito à cidade
pelos imigrantes internacionais

Camila Rodrigues da Silva

Luís Felipe Aires Magalhães

Este ano de 2024 marca não apenas os dez anos de realização da I Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (Comigrar), que ocorreu ainda no Governo Dilma, como também a organização da II Comigrar, que será em Brasília-DF, entre os dias 8 e 10 de novembro. Dentre outros avanços importantes, podemos creditar à I Comigrar as seguintes conquistas sociais:

i) Revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), entulho autoritário que submetia o imigrante à Lei de Segurança Nacional e o impedia de se organizar politicamente, bem como de integrar-se a sindicatos;

ii) Promulgação da Nova Lei de Migração (Lei nº 13445/2017) que, em que pese os vetos realizados pelo então presidente Michel Temer, estabeleceu um novo princípio para a questão imigrante no Brasil, a acolhida humanitária;

iii) Criação do Centro de Referência e Acompanhamento de Imigrantes (CRAI), na cidade de São Paulo, com destaque e importante trabalho de atendimento a imigrantes e refugiados em questões como regularização migratória e documental, assistência social, encaminhamento laboral, capacitação e acesso a direitos;

iv) Publicação de portarias que facilitaram procedimentos como abertura de conta em banco e inclusão de imigrantes em cadastros sociais do Governo.

A realização de uma segunda edição desta conferência expressa os desafios, transformações e potencialidades das migrações internacionais no Brasil nas duas últimas décadas. Por um lado, imigrantes continuam enfrentando dificuldades em

encontrar trabalho decente, em acessar serviços públicos - que são universais, e em ter direito à cidade onde vivem. Por outro, é crescente a organização e a mobilização de grupos de imigrantes de diversas nacionalidades, e eles estão articulados em um número cada vez maior de cidades brasileiras.

Falamos em cidades porque é nesse espaço em que grande parte da inserção sociolaboral e das interações étnico raciais desses migrantes acontecem. Os postos de saúde, as creches, as escolas de educação básica e os serviços de assistência social, por exemplo, são predominantemente de responsabilidade dos municípios. De igual modo, é de competência das cidades os cursos de capacitação e os postos de atendimento ao trabalhador, frequentemente utilizados por imigrantes e pessoas em situação de refúgio.

Por consequência, as principais dificuldades enfrentadas por eles guardam uma inegável relação com o direito à cidade. Na dimensão da moradia, a menor bancarização e o não reconhecimento de sua documentação lhes encaminham ao circuito informal de aluguéis, no qual residem em habitações precárias, como cortiços nas regiões centrais e favelas nas periferias urbanas. Nesta situação, sofrem com piores condições de mobilidade e de saneamento. Esta situação gera um senso comum perigoso: o de que, nos grandes centros urbanos do Brasil, tal como em cidades como Nova York, Paris e Lisboa, são os imigrantes e refugiados quem deterioram, com sua presença, o espaço urbano. Nada mais falso: é a deterioração anterior, ocasionada por uma urbanização excludente, que oferece maior disponibilidade de moradias, precárias e informais, justamente aquelas que podem ser acessadas pelos imigrantes, de renda

¹ Uma versão original desse artigo foi publicada no Brasil de Fato em 12/01/2024: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/12/ii-comigrar-e-eleicoes-municipais-o-momento-e-de-pautar-o-direito-a-cidade-pelos-imigrantes-internacionais>

média mensal menor e maiores dificuldades de documentação.

Na dimensão do acesso a serviços públicos, o racismo estrutural, o racismo institucional e a xenofobia destroem não apenas o mito da democracia racial como também do país acolhedor, já que essas pessoas não têm igualdade de tratamento. No mercado de trabalho, eles são alocados preferencialmente em atividades laborais mais desgastantes e de maior periculosidade e insalubridade, mesmo no caso daqueles que têm formação técnico-profissional e escolaridade de nível superior. E mesmo com aqueles que têm vínculo de trabalho formal. Para imigrantes e refugiados, tendo em vista a racialização do mercado de trabalho brasileiro, escolaridade e formalidade não são impeditivos à superexploração da força de trabalho e às violações de direitos trabalhistas.

A despeito de sua presença crescente nas metrópoles brasileiras, seguem invisibilizados, sobretudo em registros e estatísticas civis que não têm o campo nacionalidade para preenchimento, impedindo, por exemplo, um conhecimento mais preciso das internações e óbitos de imigrantes no país, questão central para qualquer política pública de saúde da população migrante.

Além disso, a gestão urbana, historicamente acostumada a compreender o tema como de competência exclusivamente federal, ainda tem sido incapaz de oferecer serviços para migrantes, serviços estes que compreendam suas especificidades sociais, linguísticas, de documentação e, sobretudo, que estejam próximos aos seus locais de residência. A gestão urbana sequer, na imensa maioria das cidades brasileiras, reconhece a população migrante como sujeito organiza-

do, resultando na inexistência de conselhos municipais de imigrantes. Como a legislação ainda impede que imigrantes tenham direito ao voto antes de se naturalizar (processo que, quando ocorre, ainda é demorado e burocrático), resta claro o porquê de a questão migratória não ser, também, uma pauta nas eleições municipais.

A redistribuição espacial desses imigrantes no território brasileiro indica que a questão migratória já se constitui em desafio mesmo nas cidades pequenas e médias de estados, sobretudo da região Sul e Norte. Em 2010, 34% dos registros se concentraram no estado de São Paulo, segundo o Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismi-gra). No ano de 2023, essa proporção diminuiu para 22%. Em contrapartida, a proporção de registros em Roraima passou de menos de 1% em 2010 para 17% de todos os registros no Brasil em 2023. Os estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Amazonas também passaram a abrigar, proporcionalmente, mais migrantes que no início da década de 2010.

A principal causa dessa ampliação de destinos é a Operação Acolhida, criada em 2017 no Governo Temer, que tem realizado a interiorização de venezuelanos que migram pela fronteira terrestre em Roraima. Com ela, o próprio Estado brasileiro está direcionando os imigrantes internacionais não só para capitais, mas para cidades do interior, atraídos por vagas na construção civil e no agronegócio, como Chapecó (SC), Maringá (PR), Dourados (MS) e Lucas do Rio Verde (MT). A predominância de cidades do agronegócio indica que, diferentemente da imigração haitiana, em que eram as empresas que operavam o

recrutamento deles em regiões de fronteira e em São Paulo, no caso da imigração venezuelana é o próprio Estado que realiza esta operação. O capital, com

isso, socializou um de seus custos mais significativos, qual seja, o de transporte da força de trabalho até os locais de produção.



Participantes da Conferência Livre Nacional da Rede de Observatórios das Migrações, que aconteceu em março de 2024 em São Paulo, em formato híbrido.

Foto: Camila Rodrigues da Silva/Observatório das Migrações em São Paulo.

Nesse cenário, na qual a II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (II Comigrar) pode avançar no direito à cidade dos milhares de imigrantes que chegaram ao Brasil na última década? Antes de responder concretamente esta questão, compete fazermos algumas considerações sobre o próprio processo de mobilização de imigrantes e refugiados para a Comigrar.

O Observatório das Metrôpoles - Núcleo São Paulo integrou iniciativa organizada pelo Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/UNICAMP) voltada à realização de discussões preparatórias com diferentes grupos de imigrantes e refugiados em 8 estados do Brasil (Roraima, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina) entre os meses de fevereiro e março de 2024. No Estado de São Paulo, foram realizadas 11 discussões locais, nas cidades de São Paulo e Campinas, abrangendo mais

de 200 imigrantes de mais de 20 nacionalidades diferentes (com destaque para haitianos, bolivianos, peruanos, paraguaios, cubanos, venezuelanos, afegãos e sírios).

Na cidade de São Paulo, foram realizadas as seguintes pré-discussões locais:

- i) Com a comunidade haitiana do bairro de Guaianases, na Igreja Batista do bairro da zona leste;
- ii) Com estudantes haitianos de cursos pós-graduação da área de Saúde Pública, na União Social dos Imigrantes Haitianos (USIH), no centro da cidade;
- iii) Com trabalhadores migrantes latino-americanos do CAMI, o Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante, no centro da cidade;
- iv) Com alunos e professores do curso de português para imigrantes da Missão Paz, no centro da cidade;

- v) Com alunos e professores do curso de português para imigrantes da Escola Municipal de Ensino Fundamental “Espaço de Bitita”, bairro do Pari, centro da cidade;
- vi) Com venezuelanos vinculados à Associação Nacional de Imi-

grantes Venezuelanos (ANIV), na Unesp;

- vii) Com imigrantes paraguaios, na Missão Paz.

Essas discussões aprofundam-nos a fazer um conjunto de considerações sobre a participação social de imigrantes.



Discussão pré-local da Conferência Livre Nacional da Rede de Observatórios das Migrações com alunos e professores do curso de português para imigrantes da Missão Paz, no centro da cidade. Foto: Reprodução.

Em que pese o ascenso da mobilização de imigrantes durante o processo que culmina na Nova Lei de Migração, é inegável que atualmente há um descenso da mobilização de imigrantes e refugiados no Brasil, sobretudo por razões:

- i) políticas – Governos Temer e Bolsonaro mais refratários à questão migratória;
- ii) econômicas – recessão e estagnação econômicas, crescimento do desemprego, elevação da pobreza, tanto absoluta como relativa, e o próprio aumento da insegurança alimentar no país;
- iii) e epidemiológicas - sobretudo em razão dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre a população migrante e refugiada no Brasil.

Os fatores acima mencionados explicam, a nosso juízo, a redução do quórum de participação de 50% para 25% de imigrantes entre a I e a II Comigrar.

A desmobilização está diretamente vinculada à falta de participação daquele que é atualmente o principal grupo migrante no país, os venezuelanos. Enquanto a I Comigrar foi protagonizada pela imigração haitiana, então predominante no contexto imigratório brasileiro, atualmente o principal fluxo tem demonstrado, a julgar por São Paulo, baixa mobilização. Isso se dá em decorrência da tutela migratória exercida pelo Estado, ou seja, é uma consequência direta da Operação Acolhida. A tímida participação de venezuelanos e venezuelanas no processo de discussão da II Comigrar pode ser explicada pela perda de autonomia a que este fluxo tem sido

submetido em razão da Operação Acolhida. O conceito de “migrações dirigidas”² é particularmente útil para a compreensão deste processo.

Outro aspecto revelado pelas discussões com imigrantes e refugiados é a transversalidade do racismo: as discussões revelaram que fatores como tempos de permanência, escolaridade, renda, localização, condição migratória e documental e ocupação não impedem imigrantes negros de serem objeto de discriminação racial de brasileiros, em ambientes de trabalho, estudo e espaços públicos.

Estas discussões apontaram também a dimensão do racismo assentada na falta de isonomia de tratamento em relação a fluxos de imigrantes e refugiados brancos, como os ucranianos, por exemplo. A racialização da migração internacional no Brasil opera, com isso, as próprias lógicas e dinâmicas de acesso a direitos.

A deterioração do mercado de trabalho no Brasil e a emergência de novos fluxos migratórios, como de afegãos e cubanos, reforçam a busca por reconhecimento e a validação de diplomas, esbarrando em dificuldades burocráticas resultantes de um pensamento de Estado que segue compreendendo o imigrante apenas como força de trabalho.

A migração de trânsito ao Norte Global reforça, por sua vez, outro aspecto desse pensamento de Estado: o caráter temporário, ou permanentemente temporário, da migração internacional no Brasil, em razão de não ser o país destino desejado, mas possível. Ambos processos denotam a urgência da questão da validação de

diplomas de imigrantes e refugiados no Brasil - e as enormes barreiras burocráticas a esta validação.

As discussões com imigrantes e refugiados revelaram ainda, em relação à I Comigrar, não apenas maior diversidade de sujeitos migrantes, decorrente da expansão das migrações Sul-Sul na última década, mas também maior profusão de ONGs e entidades religiosas, que tendem a privilegiar refugiados a partir de abordagem voltada ao empreendedorismo. Tanto a atuação como a compreensão sobre os fluxos são condicionadas pelas estratégias de captação de recursos.

Retomemos agora a questão que tem nos orientado até aqui: em que a II Comigrar pode avançar no direito à cidade dos milhares de imigrantes que chegaram ao Brasil na última década?

Embora a Nova Lei de Migração (nº 13.445 /2017), fruto da I Comigrar, tenha revogado a submissão do imigrante à Lei de Segurança Nacional, a questão migratória e de refúgio no país continuam enfrentando políticas securitivistãs. Entre os exemplos dessa condição está a exclusividade de pastas e secretarias relacionadas à migração e ao refúgio no Ministério da Justiça e da Segurança Pública, o distanciamento de ministérios como dos Direitos Humanos e Cidadania, Igualdade Racial, Desenvolvimento Social e das Cidades desta temática, e a manutenção da Operação Acolhida, estratégia militar de gestão migratória e controle de corpos criada no contexto da intensificação da migração venezuelana.

Uma consequência importante da forma securitivistã de governança migratória é a excessiva concentração na esfera federal dos mecanismos de gestão da migração e do refúgio. Essa decisão, por um lado, obstaculizou durante décadas a

2 BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. Revista Latinoamericana de Población, n. 16, p. 5, 2022.

criação de políticas públicas para migrantes nos municípios; por outro, impediu maior entendimento das mediações existentes entre migração e questão urbana.

Assim, é apenas recentemente que municípios brasileiros estão criando centros de referência para imigrantes, como é o caso de São Paulo, que possui desde 2013 uma Coordenadoria de Políticas para Imigrantes, criada durante a gestão de Fernando Haddad. Serviços para migrantes são oferecidos também nas cidades de Porto Alegre (RS), Caxias do Sul (RS), Rio de Janeiro (RJ), Belo Horizonte (MG), Manaus (AM) e Boa Vista (RR), entre outros.

Nesta conjuntura, é imprescindível que haja tanto organização política de imigrantes para sua maior participação social como também que este crescimento encontre espaços na gestão urbana, quer sob a forma de conselhos municipais, conferências de migração, fóruns intersetoriais, coordenadorias de políticas para migrantes, etc.

Embora estejamos em ano de Comigar, o avanço em políticas públicas federais pode não se refletir em avanços na ponta se os municípios não reconhecerem a urgência e importância das reivindicações da população migrante, não criarem espaços de participação e seguirem entendendo migrante apenas como problema, e não como sujeito de direitos.

Aos candidatos e candidatas nestas eleições municipais, importa considerar que políticas para migrantes trazem ganhos para toda a sociedade. Diferentemente do planteado pela extrema-direita e incorporado pelo senso comum sobre o tema, os migrantes não “roubam postos de trabalho”, mas sim os criam, tendo em vista sua propensão ao empreendedorismo. Eles não “deterioram os espaços públicos”, mas os ocupam e dinamizam, comercial e culturalmente. Não “sobrecarregam serviços públicos”, que já estavam defasados antes de sua chegada, mas contribuem para desenvolver formas de atender melhor a população vulnerável, chamam a atenção para o problema da insuficiência da rede de serviços públicos, e ainda podem oferecer sua capacidade técnica e profissional para aperfeiçoá-la.

Enquanto permanecer sendo vista como problema, a imigração será combustível para discursos e políticas de ódio, fracionando ainda mais o tecido social das metrópoles brasileiras, a segregação e a discriminação étnico-racial. Quando passar a ser compreendida como parte possuidora de direitos e de cidadania plena, a imigração poderá ser então percebida pelo próprio campo progressista como uma força social a mais na luta pela democratização do direito à cidade.

**NOTAS SOBRE
PLANEJAMENTO POPULAR
DE BASE TERRITORIAL E
HIBRIDISMO PARTICIPATIVO**

Felix Sanchez

André Leirner

Participação social por canais não eleitorais no Município de São Paulo

A Constituinte de 1988 alterou a arquitetura da administração pública e municipalizou serviços variados. Foi nesse cenário que Luiza Erundina, eleita prefeita de São Paulo (1989-1992), promulgou a Lei Orgânica do Município e a organização territorial que definiu 96 Distritos Administrativos (Lei 11.220/1992).

O governo Marta Suplicy (2001-2005) avançou no marco de representação e participação popular. Aprovou a Lei nº 13.399/2002, que conferia a subprefeitura a coordenação técnica, política e administrativa de cada localidade, e algum tempo depois, a Lei nº 13.881/2004, que criaria o Conselho de Representantes das Subprefeituras em articulação com o poder executivo central. Ainda nesse

governo foi realizado um amplo processo de Orçamento Participativo (OP). Apesar de ter envolvido diferentes atores sociais e retomado a participação popular e social na cidade, mesmo após a criação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, a iniciativa não se consolidou, gerando frustrações, desgaste político e enfraquecendo as subprefeituras. Em que pese esse esforço de descentralização, os recursos permaneceram alocados junto às secretarias, fruto da necessidade formação de coalizção política para manutenção de governabilidade¹.

Esse arrefecimento permitiu que os governos Serra (2005 – 2008) e Kassab (2009 – 2012) operassem um processo de “recentralização” política, administrativa e orçamentária, quadro agravado pela judicialização da Lei nº 13.881/2004, que criou o Conselho de Representantes das Subprefeituras, por José Serra.



Reunião conjunta do Conselho da Cidade e do Conselho Municipal de Política Urbana durante o governo de Fernando Haddad, em 2014.

Foto: Divulgação/Rede Nossa São Paulo.

¹ GRIN, E. J. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 55, p. 119-145, set. 2015.

A gestão Haddad (2013 - 2016) teve dificuldades para alterar esse quadro. A retomada do debate sobre o Conselho de Representantes aconteceu no bojo da promulgação da Lei nº 15.764/2013. Por sua vez, o Decreto nº 54.156/2013 passou a regulamentar o Conselho Municipal Participativo. Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 56.208/2015, que foi novamente revogado pelo Decreto nº 59.023/2019, de Bruno Covas, alterando novamente o Conselho Participativo Municipal. No ano seguinte, 15 anos após a sua judicialização, o STF finalmente fixou a Lei 13.881/2004 como constitucional. Considerando a legalidade dos decretos de 2013, 2015 e 2019, temos regramentos normativos contraditórios regulamentando a participação, cenário de impasse político, metodológico e normativo. Ricardo Nunes (2021-2024), herda esse quadro de Bruno Covas.

Na eleição de conselheiros municipais de 2022, menos de um décimo das subprefeituras - somente 3 dentre 32 - elegeram o total de conselheiros, tamanho o desprestígio dessa política. Uma possível explicação para esses resultados é a formação de uma condição de quadro político amotivacional: percepção de que a lei pouco direciona, ou não autoriza, o indivíduo a lutar pelos seus direitos. Desincentivo alimentado pelo desmonte de capacidades para a ação política de base, quadro esse que gera não só sentimentos de baixa representatividade frente ao Estado, mas também incertezas acerca a efetividade da participação e como romper com a imobilidade popular^{2 e 3}.

2 ACCIAI, C.; CAPANO, G. Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. *Public Administration*, v. 99, n. 1, p. 118-136, mar. 2021.

3 SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 2, p. 510-529, maio 1990.

Controles democráticos não eleitorais no limiar de uma virada sistêmica

Instrumentos políticos são formas condensadas de conhecimento que produzem efeitos estruturadores da lógica de dominação das políticas públicas⁴⁵. Nesse quadro, a participação social é descrita como um controle democrático, que pode tomar forma de interações mediadas e não mediadas. Interações não mediadas referem-se à responsabilização vertical externa ao Estado, que consiste essencialmente no processo eleitoral (participação direta regulada pela justiça eleitoral). As interações mediadas, mais complexas, envolvem categorias heterogêneas de relacionamento e representação entre entidades da sociedade civil e entre essas e o Estado⁶.

A proliferação das democracias liberais⁷ sugere que atuais instrumentos de expressão das interações não mediadas têm sido insuficientes para realizar o controle social do poder. Estudos mostram que o uso de instrumentos comunicativos são cruciais para reforçar ou atenuar o impacto de valores e simbologias associados à identidade de populações e comunidades, mas que não constituem elementos estruturantes de processos deli-

4 LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments— From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

5 LE GALES, P. Policy Instruments and Governance. Em: BEVIR, M. (Ed.). *The SAGE Handbook of Governance*. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2011. p. 142-159.

6 ISUNZA, E. V.; LAVALLE, A. G. *Controles democráticos no electorales y regimenes de rendición de cuentas en el Sur Global*. Bern, Switzerland: Peter Lang UK, 2018.

7 ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. *Foreign Aff.*, v. 76, p. 22, 1997.

berativos^{8 e 9}. Processo em que a comunicação política incide sobre o processo deliberativo, e seus resultados, mas que não o transforma essencialmente. Nesse contexto, perguntamos, é possível pensar um processo em que a deliberação organize a comunicação política?

Uma proposta de ampla comunicação política (interação mediada) só pode ser compreendida através das lentes da democracia deliberativa se adotarmos uma abordagem sistêmica, processo em que a participação aumenta as habilidades de comunicação deliberativa dos cidadãos e a identificação de populações com suas comunidades^{10 e 11}. Essa perspectiva adota como hipótese a percepção de que a deliberação é capaz de incidir sobre a comunicação política e que, ao fazê-lo, confere centralidade à natureza político-pedagógica da participação, recurso essencial para que o juízo moral seja construído no processo democrático¹². Estamos falando de processos que a coletividade possa, a partir de uma experiência, configurar uma atuação na realidade (inteligência) e, a partir da sua revisão, ou da revisão de experiências anteriores, arbitrar possíveis ações alternativas frente ao Estado e ao bem comum (memória), redesenhando-as se necessário. Uma arquitetura participativa em que aspectos da memória

social e a ação coletiva se retroalimentam ensejando relações sistêmico-responsivas entre Estado e sociedade – inteligência coletiva^{13 e 14}. Isso quer dizer estabelecer não só uma relação com uma soma de perspectivas individuais (1*n), mas organizar uma ação comunicativa dentre componentes de um grupo (n*n).

Ao levarmos esse debate para o território é preciso considerar que a paisagem e sua memória são um contínuo, fruto de processos comunicacionais de toda ordem. Sem descartar a importância da contribuição de pensadores como Frantz Fanon e Milton Santos^{15 e 16} optamos, nesse caso, por lidar com o problema de agência e representação por meio de uma associação entre um arcabouço socioespacial e uma estrutura de informação em semitrama¹⁷. Esse desenho encontra correspondência na arquitetura de sistemas relacionais (CODD, 1970), o que nos permite descrever a relação entre identidades e territórios de forma objetiva, porém, complexa: uma identidade pode estar relacionada a 1 ou N territórios e 1 território pode estar relacionado a N identidades.

Nessa formulação, cada relação identidade-território adquire natureza distinta e por isso, representação singular. Isso implica em uma mediação intermediada entre sociedade e estado híbrida, construída a partir de uma multiplicidade de interesses. Isso só é possível pelo enca-

8 SARTORETTO, P. Explorando a dimensão empírica da cidadania comunicativa e direito à comunicação. *Observatorio (OBS*)*, v. 8, n. 3, 4 set. 2014.

9 SARTORETTO, P. Voices from the margins: people, media, and the struggle for land in Brazil. Karlstad: Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap, Medie- och kommunikationsvetenskap, Karlstads universitet, 2015.

10 BURKHALTER, S.; GASTIL, J.; KELSHAW, T. A Conceptual Definition and Theoretical Model of Public Deliberation in Small Face-to-Face Groups. *Communication Theory*, 12(4). p. 398–422, 2002.

11 RICHARDS JR, R. C.; GASTIL, J. Symbolic-Cognitive Proceduralism: A Model of Deliberative Legitimacy. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 11, n. 2, 11 dez. 2015.

12 GASTIL, J.; BLACK, L. W. Public Deliberation as the Organizing Principle of political Communication Research. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 4, n. 1, 14 dez. 2007.

13 WOLPERT, D. H.; TUMER, K. An Introduction to Collective Intelligence. arXiv, 17 ago. 1999. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/cs/9908014>>. Acesso em: 10 maio. 2024

14 LEIRNER, A. I.; SANCHEZ, F. R. Por uma participação ampla, integral e integrada. *Outras Palavras*, 2023. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrapolitica/a-participacao-que-falta-ao-governo-lula/>>. Acesso em: 11 maio. 2024.

15 MBA, C. Conceiving global culture: Frantz Fanon and the politics of identity. *Acta Academica*, v. 50, n. 1, 2018.

16 SANTOS, M. O espaço do cidadão. [s.l.] Edusp, 2007. v. 8.

17 ALEXANDER, C. A City is not a tree. *Design*, n. 206, 1966.

deamento de variados processos representativos e metodologias participativas correspondentes, organizados em torno de uma lógica de complementaridade. Essa perspectiva aponta para a perspectiva de construção de uma arquitetura participativa híbrida que concilia métricas e metodologias que hoje disputam o campo democrático como alternativas ideais, rivais entre si.

Uma consulta popular híbrida dessa natureza foi realizada no Rio Doce, Espírito Santo¹⁸. Nela, diferentes modalidades participativas foram combinadas traçando uma consequência temporal integradora no sentido da ação política. Isso criou, por sua vez, uma motivação participativa, responsiva ao ambiente social¹⁹. Com esse pressuposto, apresentamos abaixo uma proposta de participação de base territorial.

Uma proposta hipotética para a participação de base territorial em São Paulo

Para conceber esse modelo combinamos métodos qualitativos e quantitativos (*mixed method research*) e três metodologias participativas: i) a consulta popular por meio de painel de opinião popular; ii) a metodologia de modelagem de programas locais por meio de OP e iii) o debate e consolidação de conteúdos por reuniões colegiadas, como em conselhos de políticas públicas.

O trabalho tem início com oficinas de capacitação com lideranças populares,

organizações civis e técnicos de governo, criando um corpo qualificado para conduzir o processo participativo nos territórios. No caso de São Paulo, imaginamos que o lócus dessa articulação entre o território e o Estado possa ser coordenada pela subprefeitura, haja vista sua escala de *mezzo* de articulação²⁰, expressa na Lei 13.3999/2002.

A etapa subsequente envolve o levantamento de prioridades em cada bairro. Para tal, propõe-se a metodologia de painel de opinião popular, uma modalidade de escuta cidadã por participação direta cujo diferencial é a distribuição cíclica de informações dentro e dentre territórios, permitindo tanto o levantamento de problemas prioritários quanto a elaboração de soluções compartilhadas. Propõe-se, portanto, que na base do processo participativo tenhamos uma componente de relacionamento cidadão hoje inexistente no marco participativo municipal. Essa etapa permite que cada bairro possa, a partir de dinâmicas participativas locais, elaborar **cartas de prioridades dos bairros** e identificar elementos de convergência e divergência com as cartas dos bairros adjacentes. Nessa etapa acontece a arrematamento de capital popular, portanto.

Para ser democrático, porém, esse processo de participação precisa ser calibrado por mecanismos que garantam a equidade. Isso implica não só submeter a massa de votação a uma gestão participativa local, como também garantir o direito de deliberação por parte de parcelas identitárias e interesses setoriais (conselhos de políticas públicas). Isso pois, caso contrário, invés de fortalecer o contexto democrático, esse expedien-

18 LAVALLE, A. G.; CARLOS, E. Desastre e desgovernança no Rio Doce. Rio De janeiro: Garamond, 2022.

19 LAVALLE, A. G. et al. A voz das comunidades: construção de problemas e propostas nos territórios ao longo do tempo. Em: Desastre e Desgoverno no Rio Doce Atores e instituições na governança do desastre. Rio De janeiro: Garamond, 2021.

20 SINGER, J. B.; SAGE, M. Technology and Social Work Practice: Micro, Mezzo, and Macro Applications. n. Loyola University Chicago, 2015.



Reunião com lideranças de bairro da subprefeitura de Pirituba/Jaraguá, em 2024.

Foto: Divulgação/Prefeitura Municipal de São Paulo

te participativo acaba por fragilizá-lo por induzir a formação de ondas de populismo majoritário.

Esse acoplamento é um ponto delicado no desenho de processos participativos e, não raro, implica em tensões sociais de toda ordem. A solução que encontramos para lidar com essas tensões foi a de criar uma paridade entre o voto popular e voto representativo. Isso é, submeter o conjunto de preferências vindas do voto popular ao crivo do voto colegiado (conselhos), crivo este que não se traduz como um direito de veto, mas em um direito de reorganização das propostas realizadas em torno agendas setoriais e identitárias.

Essa reorganização implica em realocação de até 50% dos votos realizados, na forma de uma retirada linear e proporcional de todas as rubricas, e a realocação desses votos por meio de endosso à propostas existentes, ou em novas propostas, elaboradas pelos conselhos conforme suas prioridades políticas. Isso

seria feito por cada conselho, criando agenda setoriais.

No cômputo geral, o resultado é obtido a partir de soma simples, computo dividido pelo número de conselhos. Desse modo, a ideia é que cada conselho tenha peso equivalente, seja do voto popular, seja dos demais conselhos. Essa etapa permitirá que cada bairro possa elaborar **agendas setoriais de obras e serviços e atenções sociais** e identificar elementos de convergência e divergência com as agendas dos bairros adjacentes. Nessa etapa acontece a arregimentação de capital social, portanto.

Ciclo contínuo, o passo seguinte é a adaptação da vontade expressa pelo voto popular ao novo contexto oriundo das diretrizes expressas pelos conselhos, portanto. Isso é, submeter as agendas setoriais de obras, serviços e atenções sociais a um novo crivo popular, mas agora por meio de assembleias populares mediadas por expedientes participativos do tipo OP. Assembleias em que são eleitos

delegados para representação territorial, identitária e setorial, reunidos em conselho, e onde as agendas setoriais de obras, serviços e atenções sociais sejam pensadas regionalmente, consolidando **planos regionais de obras, serviços e de atenções sociais**. O desenvolvimento dessa formulação, por sua vez, pode tanto ser feita tanto por novas oficinas de OP, como por oficinas participativas promovidos pelos próprios conselhos de políticas públicas, correspondentes a cada rubrica, algo a ser decidido território a território. Por fim, a etapa final consiste na formulação de peças legislativas e orçamentarias (plano de metas, PPA, etc.), resultado da mobilização política.

Essa proposta propõe uma retomada de um percurso histórico, iniciado nas gestões Erundina e Suplicy, que procurou integrar uma perspectiva territorial na gestão e planejamento municipal. Isso implica na revisão das atribuições

do Conselho Participativo Municipal - CPM e na revisão dos artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764/2013. Ao fazê-lo, propõe a inclusão da participação direta no processo participativo municipal, oferecendo novas perspectivas para a agência popular frente a práticas de planejamento e de desenho orçamentário²¹ e ²². Uma perspectiva que enquadra a participação e a descentralização no debate sobre instrumentos políticos²³ e interações mediadas²⁴ em resposta ao imperativo crítico de se pensar o direito à cidade pela ótica democrática.

21 LEIRNER, A. I. On Coding Democracy, Popular Data-Equity and Algorithmic Action: Notes from Brazil. Em: *Popular Sovereignty in the Digital Age*. New York: Pochman & Schneider (org). SUNY Press, 2024.

22 LEIRNER, A. I.; SANCHEZ, F. R. Por uma participação ampla, integral e integrada. *Outras Palavras*, 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrapolitica/a-participacao-que-falta-ao-governo-lula/>. Acesso em: 11 maio. 2024

23 Ibidem 10.

24 Ibidem 12.

**EIXO
MORADIA**

POLÍTICAS HABITACIONAL E CULTURAL PODEM AGIR DE FORMA INTEGRADA:

galpões fabris desocupados funcionariam
como espaços de uso misto em SP¹

Clarissa Maria Rosa Gagliardi

Mônica de Carvalho

Amanda Caporrino

O Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) anunciou em 2023 que lançará programa para que edifícios tombados ganhem novos usos, inclusive voltado à moradia popular¹. Associada a uma possível linha do Minha Casa Minha Vida para centros históricos, a iniciativa pode atualizar e inovar o debate sobre política habitacional para população de baixa renda, bem como apontar novas soluções de preservação para as políticas patrimoniais. Em São Paulo, essa poderia ser uma alternativa para reconversão em moradias de interesse social de galpões fabris sem uso.

Na cidade de São Paulo, antigos bairros industriais têm passado por um inten-

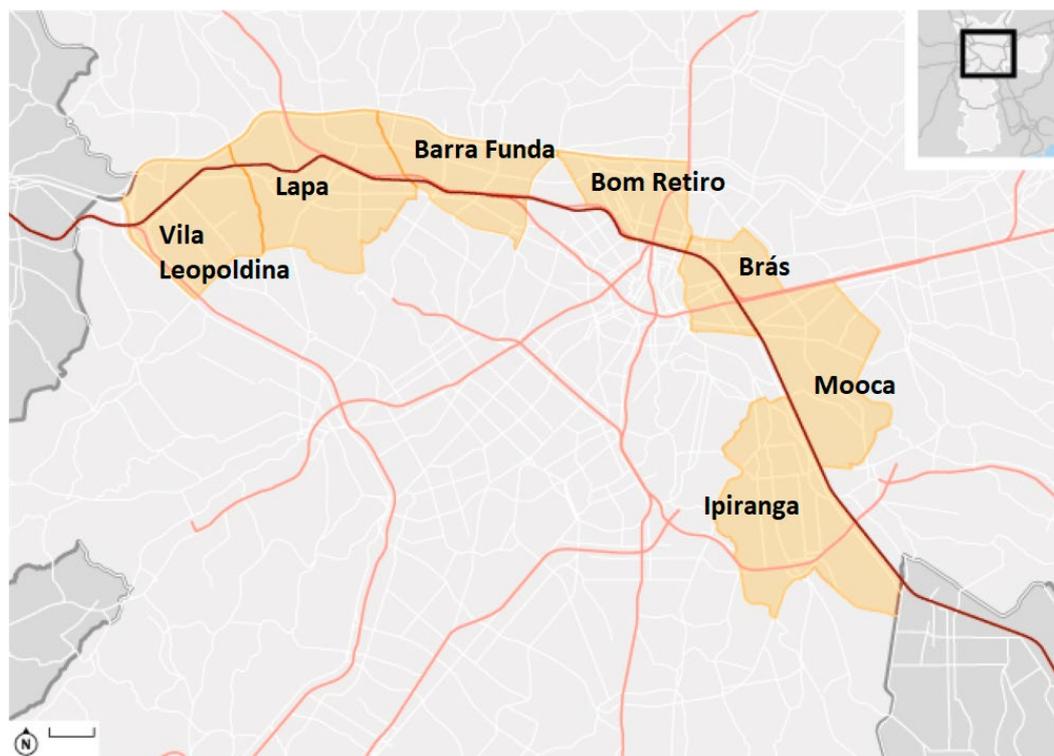
so processo de verticalização, sobretudo no entorno da orla ferroviária, ocupando terrenos que antes pertenciam às fábricas que migraram para outras regiões do Estado.

Dados da Secretaria da Fazenda da Prefeitura de São Paulo mostram que, entre 1995 e 2019, a área construída de uso industrial caiu 24%, enquanto para serviços aumentou 69%. Ricos em infraestrutura urbana, esses espaços ociosos, legados pela desindustrialização, têm sido objeto de intensa disputa pelo mercado imobiliário.

Naquele mesmo período, a área construída de imóveis para residência de alto padrão cresceu 109%. Já a de baixo padrão, 61%. Em distritos que perderam plantas industriais, como Mooca e Tatuapé (Zona Leste da capital), houve aumento de 280% e 364%, respectivamente. Já imóveis residenciais de baixo padrão tiveram crescimento menos significativo: 15% na Mooca e 31% no Tatuapé.

1 Exame. Iphan planeja ocupar prédios vazios ou tombados com programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://exame.com/brasil/iphan-planeja-ocupar-predios-vazios-ou-tombados-com-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

2 Uma versão original desse artigo foi publicada no Jornal Folha de São Paulo em 14/09/2023: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2023/09/politicas-habitacional-e-cultural-podem-agir-de-forma-integrada.shtml>



Mapa 1 - Bairros industriais na orla ferroviária de SP

Fonte: Produção das autoras, publicado originalmente em artigo na Folha de S.Paulo.

	Mudança na matriz produtiva		Crescimento das propriedades voltadas ao uso residencial	
	Área construída destinada ao uso industrial	Área construída destinada ao comércio e serviços	Residência de alta renda	Residência de baixa renda
Cidade de São Paulo	↓ 24%	↑ 69%	↑ 109%	↑ 61%
Distritos tradicionalmente industriais	Mooca		↑ 280%	↑ 15%
	Tatuapé		↑ 364%	↑ 31%
	Barra Funda		↑ 743%	↓ 31%
	V. Leopoldina		↑ 578%	↑ 13%

Quadro I. Mudança do uso do solo (1995-2029)

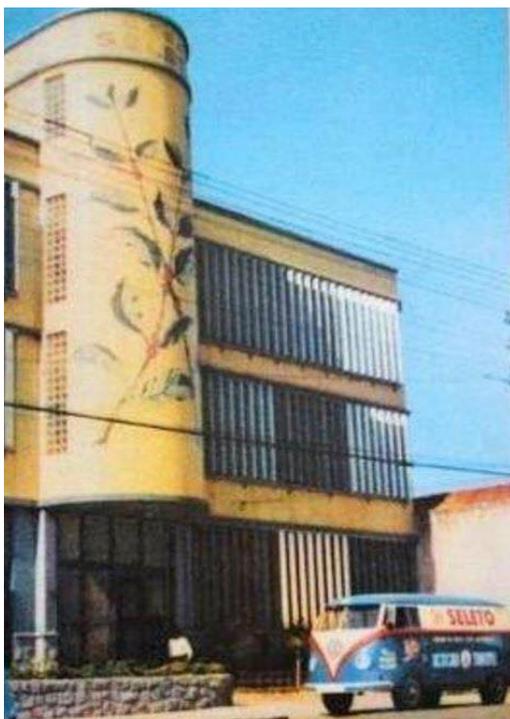
Fonte: Secretaria da Fazenda – PMSP.

Elaboração própria.

Na Barra Funda (Zona Oeste), onde há muitos galpões fabris desocupados, o aumento de alto padrão foi de 743%, enquanto houve redução de 31% nos de

baixo padrão. A Vila Leopoldina, de verticalização mais recente, também apresentou o aumento considerável de 578% nos imóveis residenciais voltados para a alta renda.

Evidencia-se, portanto, que os imóveis antes destinados ao uso industrial estão sendo apropriados por empreendimentos de alto padrão, em prejuízo da população de mais baixa renda. São exemplos, as torres residenciais erguidas nos terrenos que abrigaram indústrias como Tabacow, Porcelite, Tubofil ou a Fábrica de Açúcar União, cujo único vestígio é a chaminé tombada localizada no centro de um condomínio residencial, na Mooca.



Empreendimento imobiliário em construção (à direita) sobre a antiga fábrica do Café Seletto (à esquerda), demolida em 2021. Belenzinho, Zona Leste de São Paulo.

Foto: Divulgação; registro de campo das autoras, maio de 2024.

Nos casos internacionais, o reconhecimento da importância da preservação dos vestígios materiais da industrialização caminhou pari passu ao processo de desindustrialização, ocorrido nas cidades europeias desde a década de 1970, com a con-

sequente obsolescência das estruturas que lhe deram suporte, gerando disputas patrimoniais e fortes discussões a respeito das demolições e descaracterizações oriundas de processos de reconversão destes imóveis no contexto urbano.

Caso emblemático, a região do Ruhr, na Alemanha, presenciou disputas em torno da reutilização de edificações industriais e de seus terrenos após processo de desindustrialização. Por mais de 100 anos, carvão e aço ditaram a economia e a vida urbana da região³. Com o abandono dessas atividades, o legado industrial sofreu pressões para demolição. A mobilização regional e a argumentação em prol da manutenção de uma identidade industrial e sua importância na própria sustentação do desenvolvimento alemão permitiram sua preservação. Em 2001, Zollverein tornou-se patrimônio da humanidade pela UNESCO.

No Reino Unido, o Ironbridge Gorge Park resultou do processo de preservação do complexo industrial voltado à produção de carvão e minério de ferro, tendo se transformado, em 1986, em Patrimônio Mundial do Reino Unido. Também emblemática foi a criação, em 1974, do Écomusée du Creusot Montceau-Les-Mines, na região francesa de Borgonha, território marcado pela metalurgia, mineração de carvão, fabricação de vidro e cerâmica. O conceito de ecomuseu propôs nova forma de musealizar o patrimônio industrial, marcando uma experiência que promoveria uma reviravolta na museologia francesa e mundial⁴. Numa perspectiva participativa, o ecomuseu salvou e aprimorou locais de interesse patrimonial, constituindo importantes coleções que não só atestam a civilização industrial como servem de ins-

trumento para o conhecimento e a compreensão da identidade cultural da região.

Na cidade de São Paulo, essas disputas também têm sido observadas, mas com pouco resultado no processo de patrimonialização de edificações industriais, com raras exceções de reconversão para funções socioculturais, educativas ou de lazer de qualidade e acesso público.

Desde quando o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) foi criado, apenas 10 imóveis de tipologia industrial foram tombados, todos eles referentes a fábricas com atuação ainda no século XIX, nenhum deles para além desse período. Na cidade de São Paulo, apenas o SESC Pompeia é tombado pelo IPHAN na tipologia Patrimônio Industrial, tendo sido a intervenção da renomada arquiteta Lina Bo Bardi na antiga fábrica o argumento maior para sua preservação. O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT) durante toda sua existência recebeu apenas 83 pedidos de tombamento no âmbito dessa mesma tipologia, em todo o Estado. Desses, apenas 40 estão protegidos: 28 foram tombados, 2 contam com decisão de tombamento, sem homologação ainda, e 10 estão em estudo. Os demais pedidos foram arquivados⁵.

A Prefeitura Municipal de São Paulo, no entanto, poderia se adiantar e propor uma solução concertada entre o poder público, o setor privado e os movimentos de moradia. Mas, para além de propor soluções idealizadas, poder-se-ia atentar

3 MARCHI, Polise Moreira. IBA Emscher Park: uma oficina de 10 anos para a reestruturação da antiga região industrial do Vale do Ruhr, Alemanha. In: Encontro nacional da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, 11, Salvador, Anais do XI – ENANPUR, Salvador, UFBA, 2005. p. 1-19.

4 SOARES, Bruno César Brulon. A Invenção do Ecomuseu: o caso do Écomusée du Creusot Montceau-les-Mines e a prática da museologia experimental. *Mana*, Rio de Janeiro, v.21, n.2, p. 267-295, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-93132015v21n2p267>.

5 NEVES, Débora Regina Leal, CAPORRINO, Amanda Walter. Proteção Institucional do Patrimônio Industrial no Estado de São Paulo. P.105-106. In: GAGLIARDI, Clarissa M. R. e CARVALHO, Mônica (orgs.) *Desindustrialização e Refuncionalização do Patrimônio Industrial: debate sobre experiências locais e internacionais*. São Paulo: ECA USP, 2023.

para a cidade real e para aquelas que estão sendo construídas pelos próprios movimentos de moradia, adiantando-se aos contenciosos urbanos.

No distrito da Mooca localiza-se o antigo edifício da Fábrica Labor, ocupando uma extensão de 16.000 metros quadrados na região central de São Paulo. Essa fábrica foi tombada pelo Condephaat em 2014 e pelo Conpresp ex-officio em 2017, ano no qual foi ocupada por movimentos sociais que dela se apropriaram para transformá-la em espaço de moradia popular. Essa disputa poderia assumir várias formas, inclusive aquela mais recorrente: processo de reintegração de posse com a expulsão das famílias ali residentes. Ou encaminhar-se para soluções inovadoras que atendam aos interesses sociais. São vários os fatores que tornam o caso da Labor exemplar e que poderia inspirar outras formas de associação entre a política patrimonial e a política habitacional, com resultados relevantes para o processo de revitalização dessas áreas atualmente deixadas à degradação urbana e à espera da apropriação pelo mercado imobiliário.

No caso da Labor, o tombamento não impõe um uso específico e permite a adequação do imóvel para Habitação de Interesse Social, desde que o projeto de reconversão respeite as diretrizes de preservação determinadas pelas resoluções de tombamento e seja previamente aprovado pelos órgãos de cultura estadual e municipal. Além disso, a sua localização favorece o acesso a serviços de infraestrutura urbana, evitando o que é comum quando se trata de construção de moradias populares, quase sempre erguidas em regiões desprovidas de urbanização. Ao ocupar um edifício tombado no coração da cidade de São Paulo, os movi-

mentos de moradias estão reivindicando o direito à cidade e a proximidade dos serviços essenciais à reprodução da vida cotidiana.

Construções distantes da urbanização também estão afastadas dos locais em que a oferta de emprego é maior. Ocupar o conjunto da antiga fábrica Labor aproxima os moradores dos empregos desejados, embora não resolva necessariamente o problema de geração de renda. Uma possível política de ocupação de galpões fabris que se diferenciaria de um uso residencial stricto sensu seria, a partir de projetos criativos, associar moradia e geração de renda no mesmo espaço, de maneira que o próprio patrimônio cultural entrasse no circuito econômico da cidade, por meio, por exemplo, de atividades culturais ou turísticas ali desenvolvidas, com a concessão de exploração ao proprietário por tempo determinado.

Essa combinação de moradia e geração de renda no mesmo espaço seria essencial para integrar ao circuito patrimonial o ambiente construído da Fábrica Labor, com moradores, proprietários e poder público contribuindo para sua preservação, impedindo que o seu destino seja a descaracterização e a ruína, realidade de boa parte dos edifícios tombados no Brasil. Para tanto, articular políticas multissetoriais e superar entraves fundiários são desafios urgentes.

Essa proposta ecoa outras ao redor do mundo. Um exemplo é o Van der Meulen-Ansemsterrein⁶, no centro de Eindhoven, na Holanda, que associa de forma criativa diferentes padrões de habitação, áreas de

6 Sobre o Van der Meulen-Ansemsterrein, ver: <https://www.architectmagazine.com/project-gallery/van-der-meulen-ansemsterrein-redevelopment>. Acesso em 16.jul.2024.

uso público e uma série de atividades comerciais, educativas e artísticas.

Portanto, importa a pergunta: a quem interessa o desconhecimento sobre a existência dos galpões fabris ociosos? É na direção de reverter essa situação, dando a conhecer à população a existência de espaços urbanos que possam ser reapropriados publicamente, que a Plataforma Patrimônio Fabril⁷ foi criada em 2023. Ao sistematizar o conhecimento em torno dos galpões fabris em desuso na Região Metropolitana de São Paulo visa interferir no debate e na promoção de políticas públicas voltadas à sua refuncionalização. O banco de dados produzido selecionou

edificações fabris em ruína, ociosas ou que receberam outros usos, tendo por fonte a bibliografia especializada, documentos oficiais e trabalhos de campo. Uma vez aberta ao público, dispõe de canal para receber colaboração de usuários que queiram informar edifícios fabris abandonados pela atividade industrial. Constitui assim, subsídio para a ação e o debate público a respeito da função social do patrimônio cultural.

Nem cristalizar galpões fabris num antiquário a céu aberto, tampouco aceitar passivamente a reconversão do patrimônio cultural no *skyline* verticalizado. Propor novos usos por meio de agendas inovadoras devolvendo o direito à cidade aos que dela estão excluídos é uma boa forma de preservar a memória do trabalho.

7 Plataforma Fabril. Disponível em: <<https://patrimoniofabrilrmsp.eca.usp.br/plataforma/>>. Acesso em 16.jul.2024.

SÃO PAULO:

a produção da Cidade Oca na Cidade
dos Anéis¹

Suzana Pasternak

Anderson Kazuo Nakano

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou recentemente os dados de população e domicílio do Censo Demográfico de 2022 agregados segundo os setores censitários de todo o país. O ritmo de crescimento populacional do Município de São Paulo (MSP) continuou a diminuir. Entre 2000 e 2010, a taxa de crescimento populacional foi de 0,75% e entre 2010 e 2022 caiu para 0,15%. Isso favorece políticas e planejamentos públicos que visam saldar as dívidas sociais, espaciais e ambientais herdadas da urbanização desigual ocorrida no passado. Para a RMSP, também se observa um decréscimo nas taxas de crescimento populacional.

A despeito das quedas nas taxas de crescimento populacional da RMSP e do MSP ocorridas ao longo do período entre 1950 e 2022, conforme se observa na **Tabela 1**, é possível supor que o modelo centro-periferia persiste em meio às mudanças e fragmentações socioespaciais intraurbanas. Nos anos 1960, a taxa da RMSP atingiu 6,17% ao ano, nos anos 1990 diminuiu para 1,63% anuais e entre 2020 e 2022, para 0,44% ao ano. As taxas dos municípios peri-

féricos da RMSP sempre se mostraram superiores às taxas do MSP que também sofreram diminuições constantes. A razão entre essas taxas atingiu seu máximo entre 2010 e 2022. É possível que isso tenha a ver com a periferização da periferia, isto é, o transbordamento das periferias do MSP para as periferias dos demais municípios metropolitanos. Nesse período, apesar de baixa, a taxa de crescimento populacional dos municípios periféricos da RMSP foi 5,35 vezes maior que a taxa da capital. Nos anos 2000 foi igual a 1,7, nos anos 1990 foi 3,2, nos anos 1980 foi 3, nos anos 1970 foi 1,8, nos anos 1960 foi 1,6 e nos anos 1950 foi 1,4. Mesmo em ritmo lento, o crescimento populacional se mantém na capital e nos demais municípios metropolitanos. Possivelmente, muitos destes continuam sendo municípios dormitórios onde vivem populações com menos recursos e camadas mais abastadas que, com o advento do home office e com a pandemia, possivelmente mudaram-se para municípios com menos densidade e mais área verde e, ao menos teoricamente, menor possibilidade de contágio pelo Covid-19.

Taxas de crescimento	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
MSP	5,69%	4,57%	3,55%	1,18%	1,45%	0,75%	0,15%
Outros municípios	8,06%	7,33%	6,46%	3,54%	2,80%	1,25%	0,81%
RMSP	6,17%	5,24%	4,40%	1,89%	2,32%	0,96%	0,44%

Tabela 1 - Região Metropolitana de São Paulo: taxas geométricas de crescimento populacional segundo o MSP e outros municípios da RMSP, 1950 a 2022

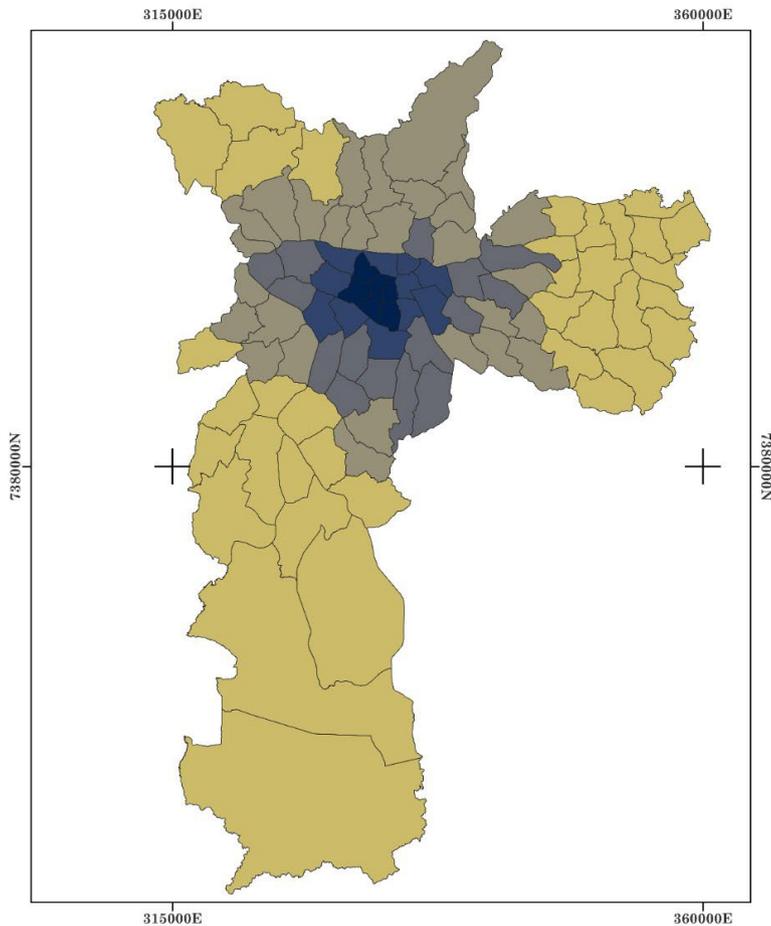
Fonte: Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022.

Em relação ao MSP, vale a pena observar as dinâmicas populacionais e domiciliares a partir dos diferentes anéis

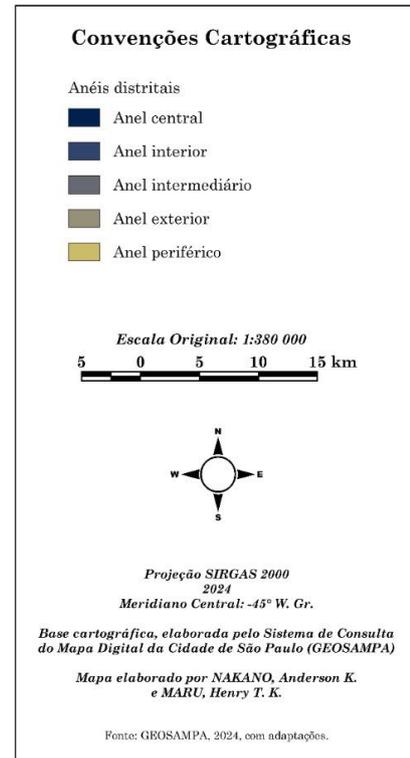
definidos em trabalhos anteriores (Pasternak Taschner, 1990) e que podem ser observados no **Mapa 1**.

1 Uma versão original desse artigo foi publicada no Jornal Folha de São Paulo em 20/05/2024: <https://www1.folha.com.br/opiniao/2024/05/sao-paulo-a-producao-da-cidade-oca-na-cidade-dos-aneis.shtml>

[uol.com.br/opiniao/2024/05/sao-paulo-a-producao-da-cidade-oca-na-cidade-dos-aneis.shtml](https://www1.folha.com.br/opiniao/2024/05/sao-paulo-a-producao-da-cidade-oca-na-cidade-dos-aneis.shtml)



São Paulo: Níveis dos anéis distritais (2024)



Mapa 1 - Município de São Paulo: anéis

Elaboração dos autores, com dados do GeoSampa, 2024.

Os distritos agrupados nos anéis são os seguintes:

- Anel central (6 distritos): Bela Vista, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé;
- Anel interior (11 distritos): Barra Funda, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Jardim Paulista, Mooca, Pari, perdizes, Pinheiros e Vila Mariana;
- Anel Intermediário (15 distritos): Água Rasa, Alto de Pinheiros, Campo Belo, Carrão, Cursino, Moema, Ipiranga, Itaim bibi, Lapa, Penha, Sacomã, Saúde, Tatuapé, Vila Guilherme e Vila Leopoldina;
- Anel exterior (28 distritos): Aricanduva, Butantã, Cachoeirinha, Cangaíba, Casa Verde, Cidade Ademar, Freguesia do Ó, Jabaquara, Jaçanã, Jaguará, Jaguaré, Limão, Mandaqui, Morumbi, Pirituba, Rio Pequeno, Santana, São Lucas, Sapopemba, Tremembé, Tucuruvi, Vila Formosa, ViLa Maria, Vila Matilde, Vila Medeiros, Vila Prudente, Vila Sônia, São Domingos;
- Anel periférico (36 distritos): Anhanguera, Artur Alvim, Brasilândia, Campo Grande, Campo Limpo, Capão Redondo, Cidade Dutra, Cidade Líder, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Grajaú, Guaianazes, Iguatemi, Itaim Paulista, Itaquera, Jaraguá, Jardim Ângela, Jardim Helena, Jardim São Luiz, José Bonifácio, Marsillac, Parelheiros, Parque do Carmo, Pedreira, Perus,

Ponte Rasa, Raposo Tavares, Santo Amaro, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Socorro, Vila Andrade, Vila Curuçá, Vila Jacuí, Lajeado.

A **Tabela 2** ilustra o crescimento populacional nesses anéis entre 1960 e 2022 que apresentam dinâmicas populacionais bastante distintas entre si.

MSP - anel	taxas geométricas de crescimento populacional					
	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2022
central	0,69%	2,23%	-0,94%	-2,05%	1,24%	-0,36%
interior	0,08%	1,26%	-1,17%	-1,78%	1,05%	0,42%
intermediário	2,79%	1,28%	-0,71%	-0,79%	0,81%	0,29%
exterior	5,52%	3,13%	0,83%	0,13%	0,33%	-0,11%
periférico	12,81%	7,39%	3,05%	2,71%	0,96%	0,27%
total	4,78%	3,66%	1,13%	0,92%	0,76%	0,15%

Tabela 2 - Município de São Paulo: taxas geométricas de crescimento populacional segundo anéis do MSP, 1960 a 2022

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

Como já se tem afirmado, até os anos 1990, o padrão de crescimento do município de São Paulo caracterizava-se pela perda populacional dos distritos centrais, melhor infra estruturados, e o ganho populacional nos distritos periféricos que cresceram de forma desordenada e horizontal, sobretudo por meio da tríade lote periférico-casa própria-autoconstrução. Conforme a **Tabela 2**, as taxas de crescimento dos anéis central, interior e intermediário foram negativas desde 1980 até o ano 2000, mostrando uma perda populacional de mais de 500 mil residentes. Já no intervalo 2000-2010, o ganho populacional de 824.887 residentes se distribuiu de forma diversa, sendo que quase 13% se alocaram nos anéis central (5,09%) e interior (7,86%) e “apenas” 60% no anel periférico. Estaria, de alguma forma, acontecendo certa reversão do padrão periférico de crescimento, embora ele ainda seja responsável pela maior parte do incremento demográfico. Seria possível associar esta mudança de padrão a uma reestruturação produtiva que redefiniu a base econômica da capital e da metrópole?

No MSP, o aumento populacional total entre 2010 e 2022 foi de apenas 197.489 pessoas, em números absolutos. Destas pessoas, 174.441 (88,33%) moravam no anel periférico, cujas taxas de crescimento populacional caíram de 12,81% na década de 1960 para 0,27% na década de 2010. Na última década, o anel central tornou a perder população segundo uma taxa de -0,36% ao ano. O anel interior teve um aumento de mais de 33 mil residentes e cresceu 0,44% ao ano. De outro modo, surpreendentemente, o anel exterior perdeu população entre 2010 e 2022 segundo uma taxa de -0,11% ao ano (menos 44,5 mil pessoas). Será que essa perda tem a ver com a já mencionada periferização da periferia?

Entre 2010 e 2022, enquanto a dinâmica populacional nos anéis paulistanos foi em uma direção, a domiciliar foi em outra. As taxas anuais de crescimento dos domicílios particulares permanentes foram positivas em todos os anéis paulistanos e sempre acima de 2%. No município como um todo, para um incremento de 197,5 mil pessoas houve um aumento de 1.392,6 mil

domicílios. Somente o distrito da Mooca registrou redução no número de domicílios enquanto todos os demais registraram aumentos. O descompasso entre os crescimentos populacionais e domiciliares nos anéis paulistanos tem relação direta com a queda no número médio de moradores por domicílio. Essa queda ocorreu em todos os anéis. Para o MSP, a diminuição foi de 26,7%. No anel central esta diminuição foi ainda maior, de 32,5%. Ou seja, têm-se mais domicílios, mas onde estão morando, em média, menos pessoas.

A **Tabela 3** mostra que essa queda ocorreu de modo generalizado, em todos os anéis. Percebe-se uma nítida

diminuição do número de pessoas por domicílio em todo o tecido urbano da capital. Para o município, a diminuição foi de 26,7%. No anel central esta diminuição foi ainda maior, de 32,5%. Ou seja, têm-se mais domicílios, mas onde estão morando, em média, menos pessoas. Certamente, as áreas úteis desses domicílios são bastante reduzidas como os polêmicos studios. Essa constatação sinaliza para uma tendência já verificada em anos anteriores segundo a qual os novos habitantes da cidade se distribuem em domicílios que se formam em ritmo mais acelerado e possuem números menores de moradores.

MSP anel	população			pessoas por domicílio	
	2010	2022	taxas	2010	2022
central	362.277	346.875	-0,36%	2,31	1,56
interior	648.269	681.574	0,42%	2,62	2
intermediário	1.426.682	1.476.329	0,29%	2,85	2,1
exterior	3.414.917	2.270.415	-0,11%	3,19	2,33
periférico	5.403.368	5.577.809	0,27%	3,38	2,48
MSP	11.255.513	11.453.002	0,15%	3,15	2,31

Tabela 3 - Município de São Paulo: taxa de crescimento populacional e número médio de pessoas por domicílio segundo anéis do MSP, 2010 e 2022

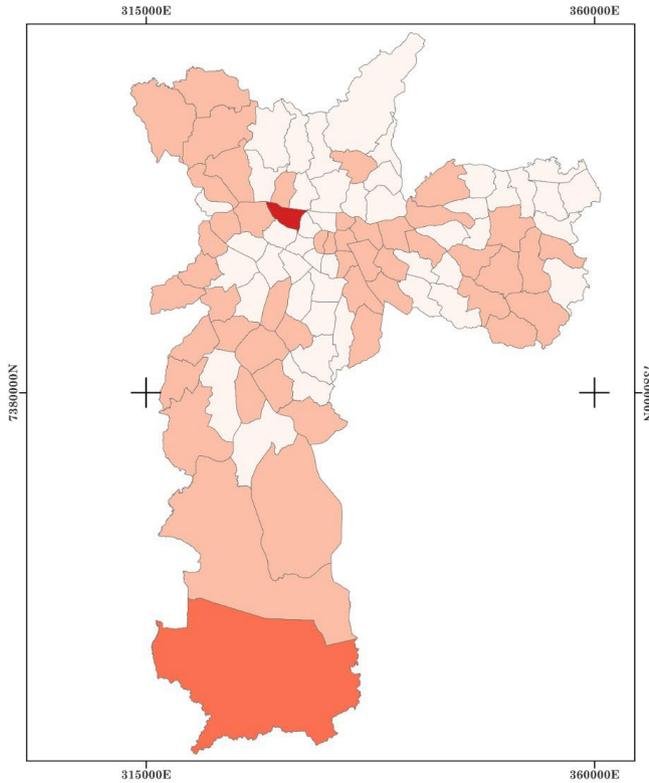
Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

O **Mapa 2** apresenta as taxas de crescimento populacional dos distritos do MSP. É interessante observar que os distritos junto às divisas noroeste, oeste, sudeste e sul deste município ganharam residentes, assim como aqueles que estão na borda do centro expandido. Os distritos que perderam residentes se encontram tanto em áreas periféricas quanto centrais.

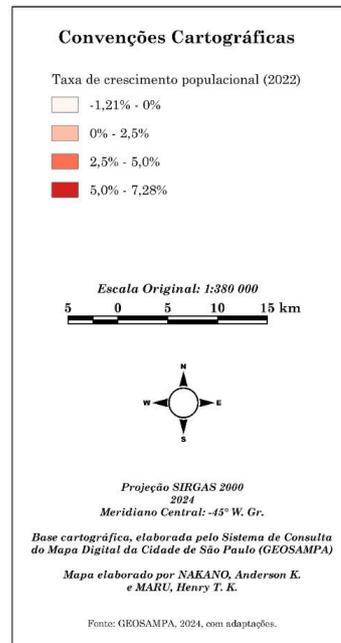
O **Mapa 3** mostra as taxas de crescimento domiciliares dos distritos do MSP nos quais, com exceção da Mooca, houve aumentos nos números de domicílios entre 2010 e 2022.

Na dinâmica acelerada de formação de novos domicílios com poucos moradores há um componente que confir-

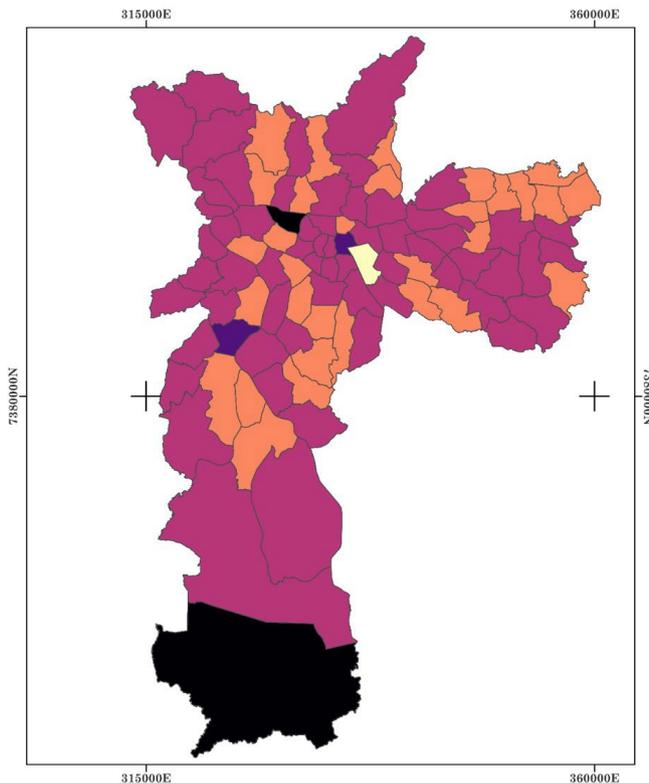
ma a tese da “cidade oca” de Nakano publicada em 2015, segundo a qual há aumentos nas densidades construtivas desacompanhados de aumentos nas densidades populacionais ou demográficas. Os incrementos nas quantidades de áreas construídas não são preenchidos com habitações e moradores. **O número total de domicílios sem ocupação no município de São Paulo em 2022 foi de 675.826 unidades residenciais.** Em 2010, o número absoluto de domicílios sem ocupação foi de 353.666. **Ou seja, um aumento de 91% de unidades residenciais sem ocupação em 12 anos.** Neste último ano, 22,23% dos domicílios do anel central



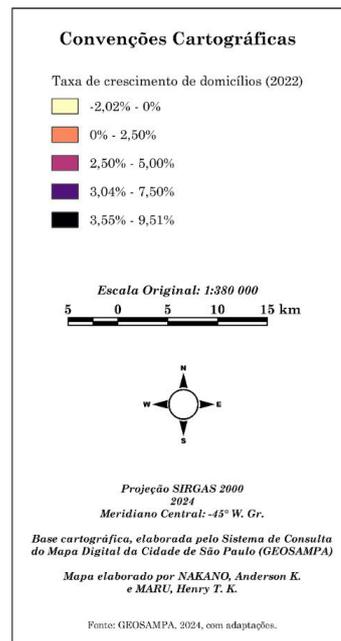
São Paulo: Taxa de crescimento populacional (2010 - 2022)



Mapa 2 - Município de São Paulo: taxa de crescimento populacional por distritos, 2010 -2022
Elaboração dos autores, com dados do GeoSampa, 2024.



São Paulo: Taxa de crescimento de domicílios (2010 - 2022)



Mapa 3 - Municípios de São Paulo: taxa de crescimento dos domicílios particulares permanente, por distrito, 2010-2022
Elaboração dos autores, com dados do GeoSampa, 2024.

estavam sem ocupação, 17,45% no anel interior, 15,60% no anel intermediário, 12,88% no anel exterior e 11,83% no anel periférico. Em São Paulo, a cidade oca parece estar se ampliando na cidade dos anéis. **E isso não é bom. Mostra o crescimento de uma cidade oca na qual as custosas áreas construídas não abrigam pessoas.**

As taxas de crescimento dos domicílios sem ocupação cresceram em todos os segmentos espaciais do município, inclusive no anel periférico, conforme a **Tabela 4:**

Aneis	Taxas	
	Domicílios particulares	Sem ocupação
Anel central	1,57%	4,90%
Anel interior	1,83%	3,75%
Anel intermediário	1,88%	4,13%
Anel exterior	1,76%	5,00%
Anel periférico	2,30%	7,37%
MSP	2,01%	5,54%

Tabela 4 - Município de São Paulo: taxa de crescimento dos domicílios particulares permanentes e dos sem ocupação segundo anéis do MSP, 2010 e 2022

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022.

Na **Tabela 5**, chama a atenção o fato de que, entre os distritos com maior proporção de imóveis desocupados em 2022, havia cinco do anel central (República, Bela Vista, Sé, Consolação e Santa Cecília) e quatro do anel interior (Jardim Paulista, Brás, Belém e Vila Mariana). Além disso, com exceção do distrito de Belém, o percentual de domicílios desocupados cresceu bastante no período de 12 anos.

Mesmo nos distritos onde houve um crescimento populacional significativo nos últimos 12 anos - entre os quais se colocam alguns centrais, como Barra Funda, Brás, Belém e Cambuci - a taxa de crescimento domiciliar ultrapassou a po-

Distritos	Domicílios sem ocupação	
	2010	2022
Marsilac	27,75%	34,70%
República	17,75%	26,79%
Jardim Paulista	17,67%	24,11%
Bela Vista	16,14%	23,55%
Sé	14,39%	23,26%
Consolação	17,87%	23,22%
Itaim Bibi	14,53%	21,07%
Santa Cecília	11,31%	20,03%
Tatuapé	13,52%	19,75%
Moema	15,91%	18,44%
Brás	17,55%	17,95%
Belém	18,20%	17,79%
Vila Mariana	13,49%	17,73%

Tabela 5 - Município de São Paulo: distritos com os maiores percentuais de domicílios particulares permanentes sem ocupação, 2010 e 2022

Fonte: Censos Demográficos de 2010 e 2022

pulacional. Talvez o caso de sucesso tenha sido a Barra Funda, com crescimento domiciliar de 9,51% e populacional de 7,28%. Mas vale lembrar que a Barra Funda era um distrito com muitas glebas desocupadas e indústrias desativadas, onde não morava ninguém. Hoje esse distrito passa por um verdadeiro boom imobiliário de alto padrão. Outro distrito com alto crescimento populacional foi Marsilac, mas a sua base de cálculo é reduzida. Vila Andrade também mostrou crescimento populacional significativo, de 2,39% anuais, assim como taxa domiciliar alta. Na Vila Andrade encontra-se uma das maiores favelas paulistanas, Paraisópolis, ao lado de vários grandes empreendimentos imobiliários habitados por moradores de alta renda. O quanto do seu crescimento se deve ao crescimento da favela e a esses empreendimentos?

Diante disso, constata-se que a produção da cidade oca ocorre de modo extremado tanto no anel central, onde a produção imobiliária residencial ocorre

principalmente pela atuação de agentes do mercado de incorporação, quanto no anel exterior, onde a produção imobiliária residencial ocorre principalmente por meio da atuação de agentes do mercado popular caracterizado muitas vezes pela precariedade e informalidade urbana e habitacional. Nesses contextos, as pautas relativas às estratégias de adensamento urbano colocam-se com força. Essas pautas dominaram as discussões a respeito das revisões do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE-MSP) aprovadas em 2014 (Lei 16.050/2014) e em 2023 (Lei 17.975/2023). Nessas Leis, os componentes diretamente relacionados com o adensamento urbano são os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs) que, nas revisões da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) aprovadas em 2016 (Lei 16.402/2016) e em 2024 (Lei 18.081/2024) foram enquadrados como Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEUs). Tanto os EETUs quanto as ZEUs consistem em áreas demarcadas em faixas de aproximadamente 400 metros ao longo de linhas de trens e metrô, de corredores de ônibus e em raios de aproximadamente 700 metros ao redor de estações de trens, metrô e terminais de ônibus.

Conforme trabalhos² apresentados no Fórum SP 23, evento realizado para se discutir estudos e avaliações relativas às várias questões concernentes à revisão do PDE-MSP aprovada em 2023, verificou-se que os EETUs estavam de fato

recebendo parte significativa dos novos empreendimentos imobiliários construídos no MSP, inclusive empreendimentos habitacionais de interesse social. Esses trabalhos não tinham como verificar se tais empreendimentos estavam promovendo o adensamento demográfico nesses EETUs. Com a análise apresentada neste texto, podemos afirmar que esse adensamento demográfico não ocorreu, pois a produção imobiliária nos EETUs e nas ZEUs pode ter sido a produção da cidade oca.

Em artigo publicado na Folha de São Paulo no dia 30 de março de 2024, afirma-se que o número de pessoas que viviam nas ZEUs caiu de 2,23 milhões em 2010 para 2,2 milhões em 2022 provocando queda no adensamento demográfico em áreas bem providas com sistemas de transporte público de massa. Assim, os dados do recente Censo Demográfico 2022 do IBGE mostram que a cidade de São Paulo ainda está bem distante de alcançar um dos objetivos do plano diretor ligado ao adensamento populacional no centro para evitar a expansão periférica, além de facilitar a entrega de infraestrutura sanitária e de transporte para a população mais pobre. O que pode ter acontecido com o estoque construído no centro expandido e por que ele não correspondeu a um aumento equivalente de população?

Alguns estudiosos lançaram hipóteses sobre este crescimento da cidade oca. Assim, algumas indagações foram lançadas:

- Só se teria uma resposta quando se obtiverem dados mais precisos sobre os imóveis ociosos. Para Fernando de Melo Franco, “precisamos investigar porque o volume de produção imobiliária não está gerando adensamento populacional”. Estas unidades vazias o estão por quanto

2 SANTORO, Paula Freire et al. “Enxugamento dos miolos ou concentração da produção imobiliária nos Eixos de Estruturação Urbana do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014?” e COSTA, Adriano Borges et al. “Eixo não é tudo igual: uma análise empírica das heterogeneidades da produção residencial nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo”

tempo? Quantas são antigas e/ou deterioradas e quantas são novas?

- O número de unidades de locação para Airbnb estaria sendo responsável, ao menos em parte, pelos imóveis vazios.

- A concentração de estímulos apenas nos eixos de transporte resulta em disputa por escassas quantidades de terrenos e aumentaria os preços dos apartamentos, impossibilitando a compra por populações de menor poder aquisitivo, resultando em unidades vazias.

- Os preços das unidades residenciais têm aumentado muito, excluindo a população da faixa 1. Pesquisas têm apontado que imóveis, mesmo do Programa Minha Casa Minha Vida, têm sido vendidos por mais de 200 mil reais, quando o teto de financiamento da faixa 1 é de 170 mil reais.

- Pesquisa publicada no jornal Folha de S. Paulo, 13 de junho de 2024, mapeou a evolução populacional ao redor de todas as estações de metrô e trem

em São Paulo, comparando a população existente em 2010 à de 2022. De acordo com esse levantamento, a parcela de residentes nesses perímetros oscilou negativamente de mais de 12%, mesmo com aumento absoluto de residentes, dado que a proporção se reduziu. Em algumas parcelas, sobretudo as de classe média nas margens do aclamado centro expandido, houve adensamento, como no Brás, Belém, Mooca, Tatuapé, Campo Belo. Muitos especialistas dizem que o adensamento virá e ainda é necessário dar um tempo para que se efetue. Mas em áreas da região central, com ampla infraestrutura, observou-se, mesmo no entorno de estações, perda de moradores.

Seria importante ter mais nítidas as razões desse aumento de imóveis vazios, pois uma cidade oca é uma cidade fantasma...

VIDAS NAS RUAS:

desafios para as políticas públicas
das cidades

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi
Marisa do Espírito Santo Borin

A situação de rua é um desafio que se impõe às agendas das políticas públicas no Brasil e no mundo. É inadmissível que uma parcela da população trabalhadora seja relegada à sobrevivência em situação de rua, seja nas calçadas ou nos serviços de acolhimento, quando a cidade tem cerca de 590 mil imóveis particulares vazios (Censo IBGE, 2022). São Paulo é a cidade com o maior contingente de população de rua do país: 31.884 pessoas, conforme o último censo realizado em 2021 pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), sendo aproximadamente 11,3% da população em situação de rua do país (281 mil, segundo o número estimado pelo IPEA, 2022).

São Paulo possui a maior rede de serviços de assistência à população de rua do país, com forte atuação, numérica e diversificada de perfis ou tipologias, nos serviços de acolhimento institucional de caráter temporário. No entanto, poucos têm sido os resultados de inclusão efetiva dessa população, que cresce permanentemente, demandando a ampliação desses serviços e a compreensão da atenção também composta por serviços habitacionais e de distribuição de renda. Segundo Feltran e Arretche (2016)¹, as políticas que procuram reinserir os cidadãos em situação de rua são as mesmas que, paradoxalmente, os produzem como tais.

Antes de tratar das políticas públicas para enfrentamento da situação de rua é preciso contextualizá-la. Compreender a situação de rua é parte importante para pensar medidas mais adequadas.

Você já parou para pensar o que a situação de rua tem a ver com transformar as nossas cidades em assentamentos cada vez mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis?

Várias fontes de pesquisa mostram que a população de rua cresceu significativamente nos últimos anos, em várias cidades brasileiras. Em São Paulo, desde 2000, quando foi realizado o primeiro censo da cidade, o crescimento é contínuo e vem se acentuando nos últimos anos. A série histórica dos Censos revela que a cidade de São Paulo é a única capital do país que possui 20 anos de dados, uma vez que esse segmento populacional não é contabilizado pelo Censo IBGE.

Chama atenção o aumento da **taxa de crescimento da população em situação de rua** em São Paulo (5,12% a.a. entre 2000-2009, de 2,56% a.a. entre 2009-2015, de 11,23% a.a. entre 2015-2019 e 14,44% a.a. entre 2019-2021) sempre muito superior à taxa de crescimento geográfica da população total do município (0,76 % a.a. entre 2000-2010, 0,56% a.a. entre 2010-2015, 0,49% a.a. entre 2015-2020 e 0,38% a.a. entre 2020-2021), com maior disparidade no período 2015-2019 e 2019-2021. Enquanto a taxa de crescimento da população de São Paulo vem apresentando quedas sucessivas, a população em situação de rua apresenta aumento exponencial com oscilações. Daí a necessidade de se apontar que as pesquisas revelam as crises econômicas como principais fatores desse crescimento, tendo um agravamento ocorrido pela pandemia da Covid-19.

¹ FELTRAN, Gabriel; ARRETCHÉ, Marta. Apresentação. In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. Novas faces da vida nas ruas. EdUFSCar, 2016.

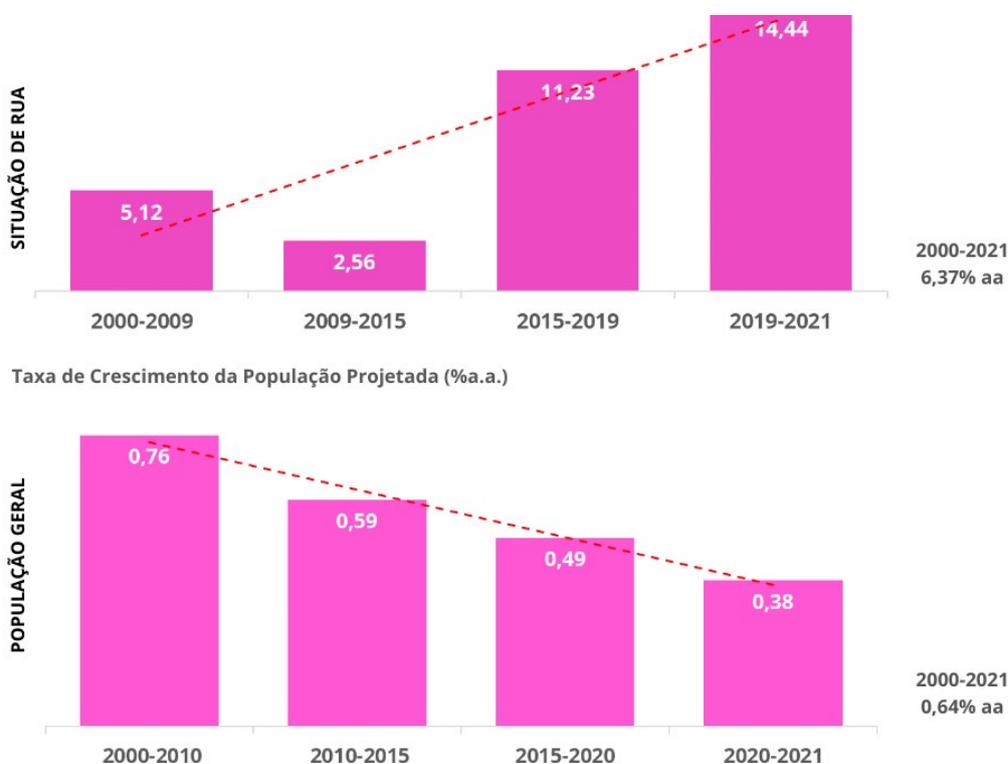


Gráfico 1 - Taxa de crescimento da população em situação de rua e taxa de crescimento da população projetada do município de São Paulo - 2000 a 2021

Fonte: SMADS/COVS/SPGEO. Censos da População em Situação de Rua de 2000, 2009, 2015, 2019 e 2021. Fundação Seade - População Projetada 2000, 2010, 2015, 2020 e 2021. Elaboração: LANFRANCHI, Carolina T. Nakagawa, junho de 2024.

De todo modo, de forma resumida, os dados revelam que, se olharmos o perfil a partir da média, seguimos identificando homens negros, sozinhos, em média 40-42 anos de idade e em empregos precários, ou seja, o mesmo sujeito que teve sua cidadania mutilada no início do processo de industrialização e desenvolvimento do capitalismo à brasileira. Por isso, a situação de rua entendida como condição social verticalizada tende a ocultar experiências e subjetividades.

Podemos dizer que, quando a população em situação de rua é entendida como posições sociais horizontalizadas, aflora um universo de elementos de distinção e disputas que melhor subsidiam respostas públicas. Por isso, quando olhamos os resultados dos Censos da Situação

de Rua por segmentos específicos, podemos identificar diferentes perfis de deslocados urbanos em situação de rua ao longo da série histórica: 1) como nos anos de 2000, os catadores que permaneciam a semana nas ruas para coleta e venda de seus trabalhos; 2) ou, ainda no ano de 2009, idosos que vivenciam a rua já em idade avançada por não conseguirem manter os padrões assumidos durante a vida ativa como trabalhador; 3) ou, nos anos de 2011, com o aumento da presença de mulheres, muito em razão da saúde mental e violência doméstica; 4) nos anos de 2015, o aumento da presença de barracas de camping assumindo a prevalência das conhecidas barracas improvisadas de material reciclável; 5) ou, em 2019, um olhar cada vez mais

aprofundado para a comunidade LGBTQI+ que vivencia mais violência do que outros na mesma condição; 6) em 2021, o aumento mais expressivo de famílias inteiras nessa condição.

A rua vira “casa” para a população de rua, a partir de uma resignificação que se faz do espaço público dada pela necessidade de sobrevivência. Resignificação que resiste à institucionalização e às violências (física e simbólica) do poder público, da população residente, da iniciativa privada e dos serviços de acolhimento². A rua traduz-se também em potencialidade, pois, segundo Frangella (2016)³, habitar as ruas, fazendo delas o seu lugar de trabalho, de moradia e de sociabilidade, significa contrapor-se à ideologização da cidade, por serem pessoas vistas “fora do lugar”, constituindo novas e moventes territorialidades nas ruas, e criando um duplo movimento de exclusão e vivência nômade.

As ofertas socioassistenciais, no Brasil e em São Paulo, foram sendo ampliadas e unificadas à Tipologia Nacional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Também foram ampliados os acessos aos benefícios de transferência de renda condicionados e continuados. A grande maioria das ofertas socioassistenciais pauta-se em Casas de Passagens e Serviços de Acolhimento Institucionais, sendo quase nulo o investimento em iniciativas de maior autonomia como as Repúblicas. As formas de atenção socioassistenciais seguem uma lógica de escada ou graduação, com abordagem tutelar dos sujeitos e docilização de corpos.

A ampliação da rede de acolhimento não resultou em muitos moradores buscarem um serviço de acolhimento e não dormirem na rua. Isso, em razão do número insuficiente de serviços (mais pessoas pernoitando nas ruas do que acolhidas) e da inadequação das formas de acolhimento socioassistenciais que são oferecidas para essa população. Estudos qualitativos realizados pela Organização do Auxílio Fraternal (OAF), em 2021 e 2023, demonstram que muitos residentes, principalmente homens, não gostam dos Centros de Acolhida por falta de privacidade, por serem espaços coletivos que abrangem muitas pessoas, que dormem e circulam juntas, com hábitos diferenciados, falta de autonomia ou elevado grau de tutela, entre muitos outros fatores restritivos, ou mesmo de resistência à institucionalização. Daí a identificação da insuficiência da assistência social, uma política setorial historicamente responsabilizada por apresentar resolutividade à situação de rua.

A população em situação de rua não constitui uma população homogênea. Há uma variedade de soluções dadas à sobrevivência e formas de abrigo, o tempo de permanência na rua, a trajetória anterior à situação de rua, a herança cultural e social (os valores vividos anteriormente), o tempo e as formas de rompimento dos vínculos familiares e/ou comunitários, os tipos de socialização que se consolidam na rua, a rotina do uso abusivo de substâncias psicossociais (álcool e/ou outras drogas) e o seu grau de comprometimento, as condições de autoestima, o gênero e as possibilidades de vivência de violências, a idade e a capacidade de proteção, a escolaridade e as formas de reintegração que almejam, entre outros aspectos. Ou seja, as expectativas de futuro e as

2 LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. O campo social da situação de rua violência e segregação. 2022.

3 FRANGELLA, Simone. Prefácio. In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. **Novas faces da vida nas ruas**. EdUFSCar, 2016.

possibilidades de ampliação da experiência cidadã são fatores que dificultam uma conceituação que não seja reducionista ou mesmo unifocal.

Apesar da diversidade de situações e características, estas pessoas possuem em comum a condição de pobreza que as torna vulneráveis e as fragiliza em situações de crise. As suas condições sociais reduzem a capacidade de proteção e de absorção dos impactos das crises econômicas. Em geral, vieram de habitações precárias, desempenhando atividades de trabalho não especializado de baixíssima remuneração, alguns dependendo de benefícios de aposentadoria ou BPC (idoso ou pessoas com deficiência), entre outros capitais acumulados na condição de cidadãos mutilados. O mercado informal de trabalho, no qual a maioria das pessoas de rua trabalha, depende justamente dessa mão de obra em relações de trabalho de superexploração para redução de seus custos produtivos, não oferecendo estabilidade e nem garantias de direitos.

Quando chegam à rua, enfrentam a luta pela sobrevivência imediata em um universo mais ou menos desconhecido, além de carregarem o peso do rompimento que vivenciaram, desencadeado pela situação anterior. A maioria desconhece os serviços de acolhimento, alimentação e higiene, entre outros. Enfrentam situações de insegurança, medo, violência e desconforto nas ruas e mesmo nos abrigos. Os que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas ou apresentam outros sofrimentos de saúde mental e física, têm dificuldades de se enquadrarem em esquemas rígidos de trabalho que exigem regularidade, disciplina e força física. Grupos como os LGBTQIANP+, negros, idosos, egressos do sistema penitenciário, são discriminados antes e nas ruas,

enfrentando dificuldades para serem aceitos antes e mais ainda depois. Tratam-se de dificuldades que são somadas e que afetam o conjunto das pessoas em situação de rua. Por meio de pesquisas qualitativas, alguns dos sujeitos em situação de rua dizem que nem sempre é a primeira vez que ficam sem moradia e, mais, revelam que, muitas vezes, combinam no seu cotidiano pernoite em hotéis, quartos alugados e centros de acolhida. Já as pesquisas quantitativas de perfil amostral indicam como os principais motivos para a ida para rua: conflitos familiares, dependência de álcool e/ou outras drogas, perda de trabalho/renda, questões de saúde física e mental. É preciso reconhecer que, quando questionados sobre a principal solução para a saída dessa situação, esses cidadãos apontam a **habitação**.

Por isso, destaca-se a centralidade da política de habitação para a organização de diversos aspectos da vida social. É a insegurança habitacional que acaba por agravar conflitos familiares decorrentes da precariedade das fontes de renda ou quando estas sofrem reduções, ou mesmo o uso abusivo de substâncias psicoativas como alternativa à indisponibilidade de acompanhamento de saúde mental para os sofrimentos de ordem ético-política. A perda da moradia não significa apenas a perda da habitação, mas também a separação de um grupo de referência, geralmente familiar, o rompimento de vínculos, de relações que organizam o cotidiano e que garantem a sobrevivência física e psíquica dos indivíduos, cabendo entender como estavam organizados, antes da ida para a rua.

Há demanda por serviços habitacionais que superem as alternativas focadas no acesso à propriedade, além da necessidade de enfrentamento de uma

realidade cada vez mais precária do trabalho e rendimentos insuficientes para a reprodução. Nesse contexto, especial atenção deve ser dada para as iniciativas de Moradia Social ou Locação Social, por compreenderem a oferta de serviços habitacionais, com igual acompanhamento psicossocial.

Diante da recente notícia de Projeto de Lei nº 445/2023 da Câmara Muni-

pal de São Paulo que multa em R\$ 17 mil as instituições que doarem alimentos para os cidadãos em situação de rua, é importante pontuar a relevância dessas ações e as omissões do poder público diante da necessidade de garantir segurança e autonomia alimentar. Um projeto como esse representa uma violência e uma violação de direitos que demanda elucidação.

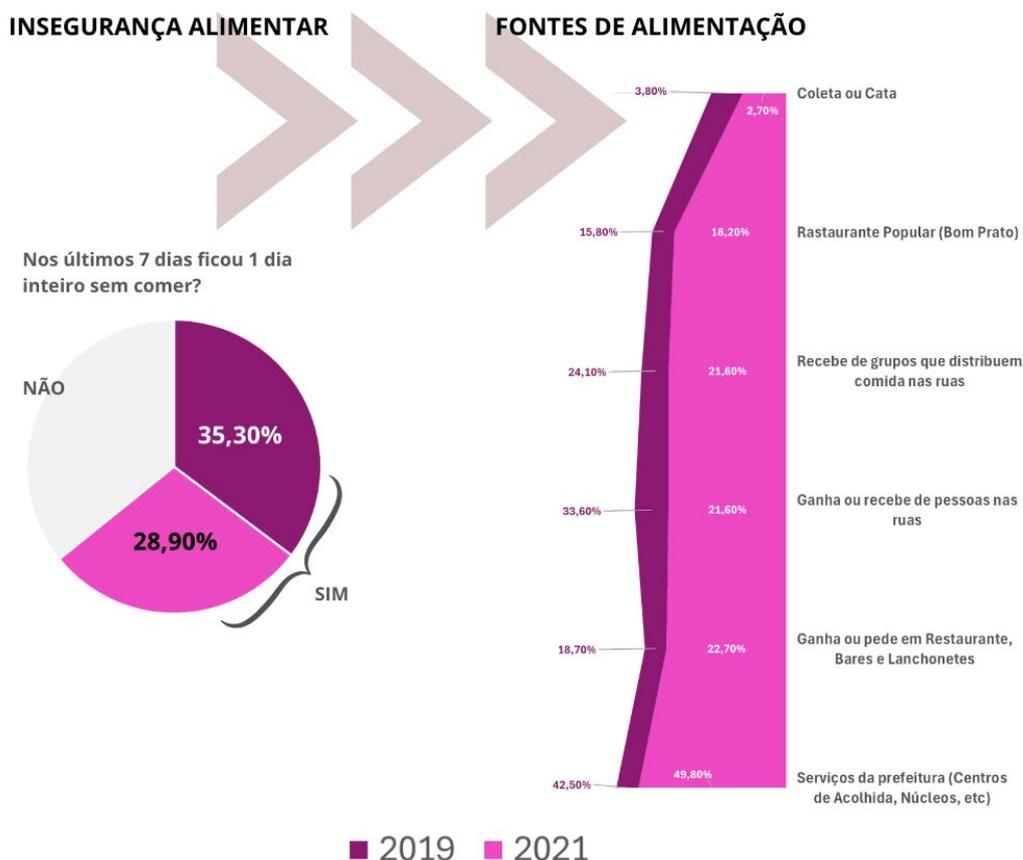


Gráfico 2 - Insegurança alimentar e fontes de alimentação da população em situação de rua no Município de São Paulo - 2019 e 2021

Fonte: SMADS/COVS/SPGEO. Pesquisa Amostral de Perfil Socioeconômico da População em Situação de Rua 2019 e 2021. Elaboração: LANFRANCHI, Carolina T. Nakagawa, junho de 2024.

Tomando o Censo de 2019 e 2021 como referência, verifica-se que, apesar de 35,3% em 2019 e 28,9% em 2021 apontarem ter ficado um dia inteiro sem comer nos últimos sete dias, no geral as fontes de alimentação foram agravadas. Isso considerando, por exemplo, os que

ganham ou pedem de pessoas nas ruas; que recebem de grupos que distribuem comida nas ruas; que coletam ou catam nos lixos; ou ainda que se alimentam em serviços socioassistenciais da prefeitura.

Uma parte desse agravamento pode ser apontada pelas medidas recentes as-

sumidas pelo poder público. Como, por exemplo, transformar serviços de acolhimento 16 horas em serviços 24 horas que acabam ficando vazios no período diurno e ainda consumindo uma parcela significativa dos recursos de repasse mensal.

Também pela quase nula expansão de ofertas diurnas, denominados Núcleos de Convivência, que passaram de 7 unidades em dezembro de 2005 com 1.477 vagas, para 12 unidades em dezembro de 2023 com 3.662 vagas.



Gráfico 3 - Unidades e vagas nos núcleos de convivência para a população em situação de rua - 2005 a 2023

Fonte: SMADS/COVS/SPGEO. Rede Socioassistencial 2005, 2009, 2015, 2020 e 2023. Elaboração: LANFRANCHI, Carolina T. Nakagawa, junho de 2024.

A ampliação e diversificação da rede de acolhimento socioassistencial não tem sido acompanhada de outras políticas sociais distributivas e de direitos humanos universais, ou ainda de investimentos direcionados às causas, ou diversificação ou ampliação de serviços diurnos de atendimento às necessidades mais básicas como alimentação, lavagem de roupas etc.

Para enfrentar adequadamente a situação de rua é urgente uma reformulação da rede de políticas públicas que permita realizar um atendimento que propicie maior privacidade e autonomia aos usuários e que realize um trabalho social ao mesmo tempo individualizado e comunitário com os participantes, buscando apoiar seus projetos de saída das ruas e

construção de agendas coletivas, tendo o acolhimento como ponto de partida e não como um degrau a ser conquistado no processo de vinculação.

Um dos modelos que pode responder a essa necessidade, especialmente para homens sós, é o das Repúblicas. Elas já existem atualmente, atendem a um número limitado de pessoas (aproximadamente 10 pessoas por casa) e são acompanhadas por profissionais da assistência social. Segundo Lanfranchi (2022, p.135)⁴ “essa modalidade, com maior autonomia, maior privacidade e maior potencial de capilaridade imobiliária no território da cidade, tem custo per capita menor que um Centro de

⁴ LANFRANCHI, Carolina Teixeira Nakagawa. O campo social da situação de rua violência e segregação. 2022.

Acolhida 24 horas. Nas Repúblicas, apesar das dificuldades inerentes a um serviço que atende um coletivo, o número menor de pessoas, dispostas em espaços mais individualizados, permite uma outra abordagem, sendo possível criar um ambiente que se aproxima de um espaço doméstico, mantendo as regras de distanciamento. Isto aponta a necessidade de superação de modelos de maior tutela para expansão de modelos de maior autonomia, com maior eficiência e eficácia”.

Contudo, é preciso pontuar a necessidade de revisão das expectativas de aquisições dos usuários, dos quadros de profissionais envolvidos e a metodologia de trabalho para sua completa efetivação. Por outro lado, é indispensável garantir programas ou projetos dirigidos ao acesso à moradia, ao trabalho e complementação de renda. Dando, assim, sustentabilidade aos projetos de saída das ruas dos cidadãos.

O acesso a programas de saúde ambulatoriais também foram precarizados e comprometidos nos últimos anos, com o avanço de pautas moralistas que desviaram investimentos em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e Residências Terapêuticas, para investir em Comunidades Terapêuticas, que em sua maioria violam direitos humanos básicos. A pandemia também revelou uma atuação dos Consultórios nas Ruas muito centrada nas situações de uso abusivo de substâncias psicoativas e baixa atuação nas campanhas de imunização e vacinação, entre outras medidas de caráter mais preventivo.

Assim, é oportuno apontar que, como ocorreu no campo da saúde mental, é preciso e urgente uma **luta anti-albergue no SUAS**. Cabe, ainda, observar que esses programas devem ser elaborados conjuntamente por outros setores res-

ponsáveis pelas políticas de habitação, trabalho, cultura, educação e saúde, bem como devem contar com a participação de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais.

A situação de rua é a clara materialização de uma geografia da acumulação de capital: a cada nova fase de crise, uma nova forma de refúgio humano se apresenta nas ruas, e um conjunto de ofícios e aparelhos são criados para controle desses corpos, sem manifestação clara de uma atuação que enfrente suas causas, sendo as principais a ausência do direito à moradia digna e da função social da propriedade.

Além disso, esse campo social guarda relação direta com a agenda de direito à cidade, pois além de ser um desafio para as políticas de proteção social, suas demandas revelam a necessidade de retomada do espaço público resilientes e inclusivos, com banheiros públicos, bebedouros, resignificação dos territórios subutilizados dos processos de desindustrialização, entre outros aspectos.

A situação de rua tem como causa o modelo de sociedade excludente, segregadora e mão de obra trabalhadora superexploradora. Portanto, não cabe a uma única política setorial seu enfrentamento. Daí a recomendação de que nas próximas eleições pensem com mais cuidado nos planos de governo de seus possíveis candidatos ao executivo e nos princípios que regem a atuação dos indicados para o legislativo. Busque identificar nesses projetos os princípios pautados nos direitos humanos e que torne as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis para aqueles em situação de rua. Afinal, atender aos extremos da privação irá também atender aos que vez ou outra possam precisar.

**EIXO
MOBILIDADE**

PLANEJAMENTO URBANO PARA GARANTIR UMA MOBILIDADE URBANA EFICIENTE:

viver perto do trabalho pode melhorar a
qualidade de vida e o bem-estar geral¹

Rosana Pedrosa Pereira

O planejamento urbano e mobilidade urbana tem o poder de transformar as cidades e, conseqüentemente, a vida das pessoas. Uma alternativa viável é promover a proximidade entre local de trabalho e local de residência: produzir habitações em áreas estratégicas e oferecer postos de trabalho nas áreas periféricas.

A elaboração de estratégias urbanas que promovam a integração no que diz respeito ao transporte, levando em consideração o local da moradia e o emprego, é fundamental para alinhar o Plano de Mobilidade Urbana, conforme previsto na Lei 12.587/2012, como o novo Plano Diretor Estratégico Municipal. São diversos os benefícios em termos de mobilidade urbana para a cidade quando este tipo de planejamento é adotado. O Plano Diretor

tem como objetivo solucionar os problemas de moradia e transporte, sobretudo para a população periférica.

De acordo com o Ministério das Cidades, recomenda-se implementar uma estratégia que conduza e combine iniciativas, estratégias, medidas e recursos para garantir o acesso da população brasileira às cidades, buscando alcançar a justiça social, melhorar a administração pública, fortalecer a participação cidadã e proteção ambiental. Em outras palavras, os planos e construções de infraestrutura de transporte devem ser alinhados com um planejamento geral da cidade, com metas claras estabelecidas para o presente e para o futuro. É fundamental haver uma integração entre os diversos setores para garantir o acesso às cidades e aos serviços urbanos.



Lotação de passageiros na estação Luz, da Linha 11 Coral da CPTM.

Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil.

O tema da mobilidade urbana nas cidades abarca uma ampla gama de questões, englobando aspectos con-

cernentes ao desenvolvimento urbano, emprego, moradia, saúde, educação e lazer da população e, em especial, concentrando-se na eficácia dos meios de transporte urbanos e na conveniência dos deslocamentos diários.

¹ Uma versão original desse artigo foi publicada no Brasil de Fato em 11/07/2024: <https://www.brasildefato.com.br/2024/07/11/planejamento-urbano-deveria-incluir-estrategias-para-aproximar-local-da-moradia-de-emprego>

A expansão e exploração da metrópole, o desenvolvimento das regiões circundantes - que acomodam uma considerável população que não possui meios para residir nas áreas centrais e privilegiadas, sobretudo na cidade de São Paulo, onde a atividade econômica é mais concentrada, são responsáveis pela maioria dos deslocamentos diários nesta região. Com o desenvolvimento de um padrão de oferta de imóveis em locais mais distantes e menos valorizados, os trabalhadores que se deslocam diariamente, optam por viver em áreas mais acessíveis financeiramente, mesmo que isso signifique percorrer distâncias maiores até o local de trabalho.

Se por um lado essas informações evidenciam a importância da Região Metropolitana de São Paulo na criação de empregos e no aumento da renda, por outro lado, notamos que geralmente as áreas mais afastadas do centro se caracterizam por abrigar uma população de baixa

renda e com características semelhantes. Nessas regiões é comum encontrar apenas estabelecimentos como bares e pequenos mercados, voltados principalmente para suprir as necessidades locais, enquanto o comércio e os serviços mais amplos estão concentrados nas áreas centrais e mais prósperas.

A locomoção tem impacto significativo na rotina dos cidadãos que necessitam se deslocar diariamente, especialmente os residentes de baixa renda e das regiões mais distantes, dependentes do transporte público para ir ao trabalho. Durante os horários com grande concentração de pessoas circulando, a escassez ou a deficiência dos meios de transporte gera aglomerações e conflitos para o embarque no transporte coletivo, resultando em estresse, desconforto e atrasos. Além disso, as longas viagens, muitas vezes feitas em pé, contribuem para o desgaste físico e emocional, prejudicando as rela-



Trânsito intenso na Avenida Tiradentes, região central de São Paulo.
Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil.

A volta para casa após a jornada de trabalho é sempre um alívio, contudo, o cansaço se faz igualmente presente tanto na ida quanto na volta. Os moradores de São Paulo gastam em média mais de uma hora no deslocamento diário entre casa e trabalho, tempo muitas vezes considerado desperdiçado. Em relação à distância entre local de trabalho e moradia, é importante destacar que os empregados podem ser prejudicados por residirem longe das áreas centrais, onde as oportunidades de trabalho são maiores. Embora este não seja um requisito da empresa, sabe-se da preferência em contratar pessoas que vivam mais perto do seu local de trabalho. Esta situação dificulta a integração ou reintegração ao mercado de trabalho para muitas pessoas que vivem em subúrbios distantes dos centros urbanos.

É fundamental levar em consideração que residir nas proximidades do local de trabalho pode não ser viável devido aos altos custos dos imóveis em regiões urbanas. Dessa maneira, é essencial encontrar um equilíbrio entre a proximidade do emprego e a acessibilidade financeira. Diminuir o tempo de deslocamento pode proporcionar vantagens significativas, como mais tempo para atividades de lazer, descanso e convívio com a família. No entanto, essa mudança também pode impactar outras áreas da vida de forma nem sempre positiva. Por exemplo, mudar para um novo bairro pode exigir adaptações na rotina diária, integração em um novo ambiente social e possíveis gastos adicionais, como um aumento no valor do aluguel em áreas mais próximas dos centros urbanos.

O estresse pode ser um indicador de que algo não está correndo bem, seja no trabalho ou em casa, e os desgastes dos trajetos diários podem piorar a situação. As horas consideráveis investidas nestes deslocamentos podem gerar um sentimento de tempo perdido, especialmente em situações de trânsito complicadas, como os frequentes congestionamentos.

Ademais, passar tanto tempo em transporte público ou no carro pode levar à sensação de isolamento ou solidão, devido à falta de interações significativas com outras pessoas. Dito isto, essas longas jornadas podem impactar negativamente a saúde física e mental, contribuindo para o cansaço, a irritabilidade e até mesmo problemas de sono.

É importante reconhecer o valor do tempo e considerar maneiras de tornar o deslocamento mais eficiente e menos estressante sempre que possível. Isso pode incluir a busca por rotas alternativas, o uso de transporte público, ou até mesmo a possibilidade de se trabalhar remotamente em alguns dias da semana, se for uma opção viável.

Portanto, para muitos trabalhadores, morar próximo ao local de trabalho pode ser uma escolha estratégica que não só reduz o estresse e os atrasos relacionados ao deslocamento, mas também oferece a oportunidade de aproveitar melhor o tempo livre e melhorar a qualidade de vida em geral, uma vez que ao aproveitar ao máximo o tempo livre disponível, as pessoas têm a oportunidade de desfrutar de uma vida mais equilibrada, satisfatória e gratificante.

EIXO
SANEAMENTO

SANEAMENTO BÁSICO, PONTO IMPORTANTE PARA MELHORAR

Suzana Pasternak

Uma rede adequada de saneamento básico (água, esgoto e coleta de lixo) é essencial para manter a dignidade e a saúde da população. A relação entre doenças infecciosas e o consumo de água potável, não contaminada por dejetos dos mais variados tipos, é milenar. Moisés, no êxodo no Sinai, já recomendava aos judeus fazerem suas necessidades fisiológicas longe do acampamento e as enterrar. No século XVI, em Coventry, Inglaterra, todo chefe de família tinha que varrer as ruas em frente à sua porta aos sábados. Em Cambridge varriam-se as ruas pavimentadas às quartas e aos sábados.

Mas o maior problema não estava em varrer as ruas, mas na distribuição de água, esgoto e outros refugos. Alguns municípios europeus, como Gloucester, instalam latrinas públicas no século XVII. Mas isto não resolve o problema dos esgotos e do abastecimento de água. Era comum, na época, escolher lugares fora da cidade para as pessoas levarem seus refugos. Mas isto dependia do indivíduo, e acabou não dando certo.

A situação da água se mostrava semelhante à dos esgotos e limpeza. Em geral, grande parte da água vinha de poços e nascentes no interior da cidade. Outro método comum era trazer a água para uma cisterna central, de onde se supriam cisternas locais. Os moradores tiravam a água diretamente dessas cisternas.

No Novo Mundo, as condições eram análogas. No município de São Paulo, em 1820, o abastecimento de água se dava por três chafarizes, alimentados por córregos tributários dos rios principais. Um deles, tributário do Anhangabaú, abastecia o chafariz central, o mais procurado. A montante do chafariz, o córrego recebia

os dejetos do matadouro municipal. No século XIX, médicos, engenheiros e outros que tinham na cidade o seu lugar de prática profissional souberam das pesquisas realizadas na Inglaterra e do relatório do médico John Snow, mostrando a relação entre uma fonte de água contaminada e o surto de cólera de 1830 em Londres. O relatório de Chadwick associou doenças de veiculação hídrica às más condições de abastecimento de água e destino de dejetos, abrindo caminhos para uma intervenção pública no meio ambiente urbano.

No município de São Paulo, em 1847, foi contratado um serviço de lampiões a gás, que ficariam acesos a noite inteira. Em 1852, foi aberto um novo matadouro, cujos dejetos ainda iam ao Anhangabaú, mas obedecia a normas sanitárias mais rígidas, exigindo instalações higiênicas e exames de cada animal. A influência europeia aparece também nos cuidados com o Jardim Público (hoje Jardim da Luz). E a influência inglesa da abertura de parques à população fez com que São Paulo começasse a dar mais atenção às áreas verdes.

Em 1877, foi organizada a Cia Cantareira de Águas e Esgotos. Em 1881 começa a distribuição domiciliar de água pelo reservatório da Consolação. A captação era feita na Serra da Cantareira. Em 1888, mais de cinco mil edifícios já eram servidos por água encanada. Entretanto, o destino dos dejetos continuava a ser o rio Tietê. Saturnino de Brito recomenda para São Paulo o sistema separador absoluto entre drenagem e esgotos.

Em relação ao saneamento, o Estado, após desapropriar a Cia Cantareira, triplicou a capacidade dos reservatórios da serra e do sistema de adução à caixa da Consolação. Na primeira década de



Reservatório da Consolação em 1900.

Foto: Acervo/Fundação de Energia e Saneamento.

1900 foi construída a caixa da Avenida, na rua Treze de maio, para atender a região da Paulista e arredores. A Prefeitura faz obras para a captação de água do ribeirão Cotia e a construção do reservatório do Araçá. A rede de esgotos também foi ampliada, mas com destino final o rio Tietê, a jusante da Ponte das Bandeiras.

Em 1968, apenas 52,4% dos domicílios eram servidos por rede de água, 41,3% por rede de esgoto e 15,9% tinham coleta de lixo (dados do Plano Urbanístico Básico de 1968). A partir de 1970, foi ficando claro que São Paulo havia deixado de ser uma grande cidade, passando a constituir um centro metropolitano, polo de atração de um conjunto de cidades. A Região Metropolitana de São Paulo foi institucionalizada em 1974 pelo governo federal, juntamente com outras oito regiões metropolitanas.

A situação brasileira como um todo é ainda bastante precária para um país emergente no século XXI. Os dados do Censo de 2022 mostram que **87,43% dos domicílios brasileiros são abastecidos pela rede geral de distribuição de água potável**. Esta cifra revela um aumento

em relação aos anos 1980 (54,4%) 2000 (77,82%) e 2010 (82,85%). Entretanto, mascara a enorme diferenciação regional no país, onde o Norte tem apenas 63,17% das casas ligadas à rede geral, o Centro-Oeste 80,04% e os Nordeste 82,26%, enquanto no Sul 90,69% das casas são abastecidas pela rede pública e no Sudeste, 93,1%.

Este dado se reflete no coeficiente de mortalidade infantil brasileiro, que atingiu 14 óbitos de menores de 1 ano para cada 1000 nascidos vivos em 2022, quando em 1980 este indicador mostrava 69 e, em 2000, 30. Percebe-se, dessa forma, uma redução de 68% em 42 anos na mortalidade infantil para uma melhora de 52% no percentual de unidades servidas pela rede de água potável. É claro que esta está longe de ser a única variável associada, existe a melhora da vacinação, do atendimento pré-natal, entre outras variáveis ligadas às condições de vida. Mas é reconhecido seu poder explicativo.

A relação raça/etnia aparece no uso de fonte de água potável no Brasil: 89,9% dos brancos e 94% dos amarelos em acesso à rede pública de água, enquan-

to para os pretos essa proporção cai para 87,62%, entre os pardos, para 83,46% e entre os indígenas, para 59,65%.

Na Região Metropolitana de São Paulo as ligações domiciliares à rede pública de abastecimento de água atingem praticamente todos os domicílios: 98,10% em 2022, o que se refletiu numa queda de quase 70% do CMI entre 1980 e 2000 (de 55,2 para 16,9). Há diferenças entre as proporções de unidades residenciais

abastecidas pela rede pública em 2022: o município da capital possui praticamente todos os seus domicílios ligados à rede de água (99,15%), enquanto na sub região Norte (Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã) esta proporção é de 91,29%, a menor entre as sub regiões da metrópole. E, na capital paulistana, o CMI no início do século passado alcançava 207 por 1000 nascidos vivos, que caiu em 2021 para 9,75/00.



63% dos municípios têm menos da metade da população com acesso à rede de esgotos.

Foto: Caroline Ferraz/Sul21.com.br

Quanto ao destino dos dejetos, em 2022, **3.505 municípios (63% do total) apresentavam menos da metade da população com acesso à rede de esgotos.** É um dado impactante, ainda mais quando se nota que mais de 35% dos domicílios brasileiros não apresentam ligação à rede coletora de esgotos sanitários no país. O número de unidades residenciais sem solução sanitária adequada é enorme: quase 15 milhões sem ligação à rede e/ou

fossa séptica. Isso requer política pública urgente. A associação entre saneamento inadequado e doenças infecciosas é conhecida. No estado do Amazonas, por exemplo, entre seus 1.079.880 domicílios, apenas 550.658 se ligavam à rede de esgoto ou à fossa séptica (ou seja, 49% das unidades residenciais amazonenses têm solução sanitária inadequada). No Pará, entre os 2.444.319 domicílios computados em 2002 no estado, apenas 488.519

têm ligação à rede e 665.234 apresentam fossa séptica. Assim, 1,3 milhões (mais de 50% das moradias) apresentam solução sanitária inadequada.

No Sudeste a situação é bem menos alarmante, com 74,46% das casas conectadas à rede de esgoto e 5,45% à fossa séptica. No estado de São Paulo, entre seus 16,2 milhões de casas, 14,8 milhões estão ligadas à rede coletora e 569 mil à fossa séptica. Assim, apenas 841 casas, cerca de **5% do total, apresentam solução sanitária inadequada.**

Na Região Metropolitana de São Paulo, num total de 7.604.313 domicílios, quase 7 milhões tinham ligação à rede de esgoto (91,76%). A distribuição destas ligações, entretanto, não é uniforme: no polo (capital) e na sub-região Sudeste (Grande ABC) a proporção de unidades residenciais ligadas à rede pública ultrapassa 95%. Mas nas sub-regiões Sudoeste e Norte cai para cerca de 70%, com o destino do esgoto doméstico indo para fossas rudimentares ou cursos d'água ainda sendo significativo). No município de São Paulo chama a atenção a proporção de quase 3% dos domicílios jogando esgoto em cursos d'água. São quase 124 mil domicílios que apresentam essa "solução" sanitária. A hipótese é que estão em áreas faveladas, limítrofes de rios e represas.

O número de casas em favelas aumentou de forma significativa na última década. A pesquisa do IBGE em 2019 estimou o número de unidades residenciais em favelas no município de São Paulo em 529.921, atingindo 12,9% do total de domicílios paulistanos. Em 2010 a estimativa era de 355.315 domicílios favelados. Se, por hipótese, os 124 mil que utilizam cursos d'água como destino dos dejetos seja casas faveladas, isso forneceria cerca

de 23% das moradias faveladas utilizando rios e lagos como destino do esgoto doméstico. Em 2010, 63.621 domicílios favelados despejavam o esgoto doméstico em cursos d'água, 17,91% do total, e 6,46% em vala. Assim, em 12 anos percebeu-se que o dobro de unidades possivelmente faveladas despejava o esgoto doméstico em cursos d'água.

Desde a década de 1900 tem sido feito um enorme esforço para colocar infraestrutura nas favelas paulistanas. Mas o crescimento destas favelas ultrapassa os esforços da política de urbanização. Aí está outro ponto que indica necessidade de políticas de intervenção. E, embora não se tenham dados específicos sobre a doença em favelas no município de São Paulo, as favelas costumam apresentar poças, tanto de águas servidas, como de esgoto ou água de chuva, reservatório ideal para ovos do mosquito-da-dengue.

Em relação à raça/etnia, a população amarela é a que tem maior acesso à rede de esgotamento sanitário, com 91,8% dos seus domicílios ligados à rede pública; entre os brancos, a proporção cai para 83,5%, entre pretos para 75% e entre pardos, 68,9%. Os indígenas são os mais prejudicados nesse item, com apenas 29,8% utilizando ligação à rede pública. Estas informações espelham a maior proporção de pobres entre pardos e pretos, e também a moradia em áreas não urbanizadas, sobretudo florestas, entre os indígenas, onde a rede de esgotamento sanitário é inexistente

Embora na cidade de São Paulo o problema maior seja o tratamento dos esgotos, mesmo nas outras cidades da metrópole o problema é mais sério. Entre os 39 municípios da metrópole paulistana, apenas 11 (Guarulhos, Mauá, Osas-

co, São Bernardo Do Campo, São Paulo, Santo André, Poá, Barueri, Diadema e São Caetano, este último com o maior percentual, de 99,95% dos domicílios ligados) apresentam mais de 90% das casas com ligação de esgoto, ou seja, 72% dos municípios metropolitanos apresentam deficiência nesse quesito. Alguns mostram estatísticas lastimáveis, como Juquitiba, com apenas 33,18% das casas com esgotamento sanitário, Mairiporã, com 35,26% e São Lourenço da Serra, com 42,95%.

Neste ano de eleições, é preciso trazer o saneamento básico para o centro das discussões. A falta de água potável e o destino inadequado dos dejetos refletem-

-se em problemas para a população, que sofre com doenças de veiculação hídrica. O volume de esgotos jogados in natura na natureza contribui para a emissão de metano, aumentando os problemas de aumento da temperatura global.

Os dados censitários são um importante instrumento para conhecer as diferentes realidades que compõem o Brasil urbano e, especialmente em período eleitoral, podem subsidiar os debates municipais, estimulando a elaboração de políticas mais efetivas para reduzir desigualdades e ampliar direitos da cidadania, pelo acesso aos serviços urbanos de infraestrutura.

EIXO
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

MUDANÇA CLIMÁTICA E O FUTURO DAS CIDADES E REGIÕES:

um chamado à ação

Angélica Benatti Alvim

Pedro Roberto Jacobi

Andresa Ledo Marques

A mudança climática é um dos maiores desafios da contemporaneidade, afetando o planeta de maneira profunda e complexa. As cidades, epicentros da atividade humana, estão na linha de frente desse fenômeno. Com o aumento das temperaturas, elevação do

nível do mar, eventos climáticos extremos e mudanças nos padrões de precipitação, as áreas urbanas enfrentam uma série de desafios sem precedentes. Refletir sobre esses desafios é crucial para encontrar soluções que garantam a resiliência e a sustentabilidade das nossas cidades.



Casas destruídas em deslizamentos na Barra do Sahy após tempestades no litoral norte de São Paulo, em fevereiro de 2023.

Foto: Rovena Rosa/Agência Brasil.

Cerca de 14,5 milhões de brasileiros foram afetados em 2023 por eventos climáticos extremos, de acordo com a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil¹. Mais da metade dos municípios do país decretaram situação de emergência ou estado de calamidade. Esses eventos incluem impactos como inundações, deslizamentos de terra e secas prolongadas, muitos dos quais levaram à decretação de situação de emergência ou estado de calamidade em diversos municípios, indicando a vulnerabilidade das infraestrutu-

ras urbanas e a necessidade urgente de medidas de adaptação e mitigação climática. A recente tragédia no Rio Grande do Sul evidenciou drasticamente a interseção entre problemas urbanos complexos e a mudança climática, sublinhando a importância de políticas públicas eficazes e coordenadas.

O Quadro 1 agrupa os municípios brasileiros segundo características de porte, demografia e vulnerabilidades às mudanças climáticas, buscando entender como diferentes cidades são afetadas por diversos riscos climáticos, dependendo de seu tamanho, localização geográfica e infraestrutura disponível. Por exemplo, municípios de pequeno porte, com menos de

¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 10 jul. 2024.

Tamanho	População	Localização Geográfica	Principais Vulnerabilidades	Exposição
Pequeno Porte	<50 mil	Região Norte, Semiárido, grande parte do Centro-Oeste, Norte e Nordeste de MG, Sul da BA, interior do PR e Sul do RS	Menos recursos para infraestrutura e serviços básicos. Limitadores de desenvolvimento e alta vulnerabilidade socioeconômica. Pobreza. Problemas de saneamento.	Principalmente às secas e cheias. Eventualmente a inundações bruscas. Doenças de veiculação hídrica. Alto crescimento que pode aumentar a exposição a outros perigos.
Médio Porte	50 mil até 100 mil	SP, RJ, Centro-Sul de MG, Oeste do PR, SC e RS, porção Norte do RS, grande parte do litoral que vai do RS até o CE, eixo entre DF - Palmas (TO) - Belém (PA) - Manaus (AM). Regiões espalhadas no MA, MT, e RO, algumas capitais e regiões metropolitanas.	Muito variável. No geral possuem mais recursos que os pequenos. Quanto maior o município, maior aderência a instrumentos de planejamento urbano. Eventuais problemas consistem em drenagem e saneamento.	Habitacões e atividades econômicas em áreas de risco (inundações e movimentos de massa) que caracterizam diferentes graus de exposição, conforme as limitações do uso da terra. Contágio de doenças de veiculação hídrica e, dependendo do caso, de doenças respiratórias.
Grande Porte	100 mil até 500 mil			
	500 mil até 1 milhão	Algumas capitais e polos industriais e de desenvolvimento, sobretudo no Sudeste e Sul e Nordeste.	Possuem mais recursos e capacidade para lidar com problemas estruturais e de serviços básicos. Forte desigualdade social e consequentes problemas de habitação, normalmente ligados a ausência de infraestrutura de saneamento. Inadequação do Sistema de Drenagem devido a intensa impermeabilização. Consequente contaminação dos recursos hídricos.	Alta exposição a inundações bruscas, enxurradas e alagamentos; movimentos de massa e crises hídricas ligadas ao abastecimento urbano. Doenças respiratórias, desconforto térmico, agravamento de quadros de saúde e propagação de algumas doenças de veiculação hídrica.
Metrôpoles	>1 milhão	Capitais de SP, RJ, BA, CE, MG, AM, PR, PE, RS, PA, GO, MA e DF, e outras duas cidades do Estado de São Paulo		

Quadro 1 - Caracterização dos municípios brasileiros quanto aos aspectos demográficos e riscos urbanos no contexto da mudança climática

Fonte: Adaptado pelos autores do documento "Estratégias de Cidades"² do PNA (BRASIL, 2016).

2 BRASIL. Estratégia de Cidades. In: Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima Volume II. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. p. 64-81.

50 mil habitantes, localizados em regiões como o Norte e o Semiárido, enfrentam altos níveis de vulnerabilidade devido a recursos limitados para infraestrutura e serviços básicos, tornando-os mais suscetíveis a secas e cheias. Em contraste, cidades de grande porte e metrópoles possuem mais recursos, mas enfrentam desafios significativos, como a desigualdade social, assentamentos informais e a inadequação dos sistemas de drenagem.

No estado de São Paulo, cidades de médio porte (50 mil a 100 mil habitantes) e grande porte (100 mil a 1 milhão de habitantes), além das metrópoles (>1 milhão de habitantes), apresentam vulnerabilidades significativas, embora disponham de mais recursos e aderência ao planejamento urbano comparadas às cidades menores. De modo geral, as populações das regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista sofrem com deslizamentos de terra e inundações frequentes que se intensificam no verão e causam extensos prejuízos materiais e humanos, afetando especialmente as populações vulneráveis. Basta lembrar as fortes chuvas e deslizamentos de terras ocorridos em fevereiro de 2023, especialmente nos municípios do Litoral Norte de São Paulo, que resultaram em danos significativos à população de baixa renda e enormes prejuízos econômicos.

No interior do estado, incêndios florestais e agrícolas têm se tornado uma preocupação crescente devido às altas temperaturas e à baixa umidade do ar. Em 2023, diversas regiões enfrentaram ondas de calor intensas que contribuíram para a ocorrência de incêndios de grandes proporções, afetando áreas rurais e urbanas. As regiões de Ribeirão Preto, Campinas e Presidente Prudente registraram um aumento significativo no número de focos

de incêndio, causando danos ambientais consideráveis, destruição de vegetação nativa e poluição do ar. Esses eventos não só afetam a biodiversidade local, mas também a saúde pública, com o aumento de casos de doenças respiratórias devido à inalação de fumaça.

A falta de um planejamento urbano adequado que considere as novas realidades climáticas, aliado à ausência de uma política habitacional eficaz, exacerbou a realidade. Os efeitos devastadores dos eventos extremos não respeitam fronteiras municipais, afetando desproporcionalmente os municípios menores e as comunidades mais vulneráveis que possuem menos infraestrutura e recursos para responder a tais crises. Este cenário reflete a necessidade urgente de políticas públicas mais eficazes e integradas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas cidades brasileiras.

A situação crítica atual é fruto de décadas de negligência na construção e aplicação de políticas de planejamento territorial no Brasil, que se sobrepõem e se entrelaçam às dinâmicas econômicas, sociais e culturais que continuam a reproduzir desigualdades e fragmentação em diferentes escalas espaciais. Dessa forma, os territórios são ocupados com uma perspectiva extrativista, na qual interesses de grupos específicos têm sistematicamente se sobreposto aos interesses coletivos, impondo barreiras à construção de cidades e regiões mais sustentáveis e resilientes.

Nesse sentido, é importante relembrarmos a trajetória das políticas urbanas, ambientais e climáticas no Brasil, que tem sido marcada por uma série de avanços e retrocessos, especialmente a partir do final da década de 1980, com a instauração do processo de redemocratização do país.

Se por um lado a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a autonomia municipal ao garantir maior poder de decisão e gestão aos municípios, por outro, resultou em uma abordagem fragmentada e muitas vezes descoordenada na implementação de políticas que exigem ação articulada para além das fronteiras municipais. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015), legislações que regulamentam dispositivos constitucionais, visavam promover uma gestão urbana e metropolitana mais democrática e integrada. No entanto, a implementação de seus instrumentos enfrenta desafios na prática, como a falta de coordenação intermunicipal, a resistência política local, a escassez de recursos financeiros e humanos e, especialmente, a dificuldade em conciliar interesses diversos e frequentemente conflitantes entre os municípios. Além disso, a existência de limites políticos e administrativos e a necessidade de considerar questões ambientais complexas agravam a dificuldade de implementar políticas públicas de interesse comum eficazes.

No âmbito das agendas ambientais globais, as negociações iniciadas com a conferência Rio 92 foram fundamentais para as conquistas relacionadas à questão climática. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)³, instituída em 2009, e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)⁴, de 2016, representam esforços importantes para incorporar a mudança climática nas políticas nacionais, delineando estratégias setoriais que contemplam, ainda que de modo insuficiente,

a dimensão urbana. Contudo, a existência dessas políticas, além de apresentar foco em diretrizes de mitigação em detrimento da adaptação, não tem sido traduzida em ações concretas nas diferentes escalas de planejamento, resultando em uma centralização excessiva da governança climática no nível federal, sem promover uma inclusão efetiva dos governos estaduais e municipais. Essa centralização obscurece o papel específico que as dimensões urbana e regional deveriam desempenhar dentro do compromisso climático nacional e na combinação de ações integradas de mitigação e adaptação.

No Estado de São Paulo, a abordagem às questões climáticas reflete um cenário semelhante ao observado no âmbito federal. A Política Estadual da Mudança do Clima (Lei n. 13.798/2009) e o Fórum Estadual de Mudança do Clima são exemplos de como o estado tem procurado estabelecer uma estrutura para tratar dessa questão. Além disso, a adesão às iniciativas “Race to Zero” e “Race to Resilience” reflete o compromisso de São Paulo com as metas de mitigação e adaptação climática. No entanto, apesar da disponibilidade de instrumentos políticos, a implementação destes enfrenta uma série de desafios. Mais de uma década após a aprovação da Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)⁵ em São Paulo, a avaliação do progresso alcançado revela resultados aquém das expectativas, especialmente na redução das emissões de gases de efeito estufa. A Figura 1 ilustra as emissões totais de gases de efeito estufa por setor ao longo de uma série histórica de 1990 a 2022, revelando uma tendência

3 BRASIL. Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html>. Acesso em: 21 jul. 2024.

4 BRASIL. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA). Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

5 SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. PEMC 10 anos: Política Estadual de Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2022/04/relatorio-pemc-3.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024.

preocupante de aumento das emissões, apesar das políticas estaduais. Em 2009, o total de emissões era de 145.793.674 tCO₂e, enquanto em 2022 esse número subiu para 149.748.721 tCO₂e, destacando a necessidade de ações mais eficazes

e coordenadas para atingir as metas de redução de emissões. É evidente a discrepância entre as metas estabelecidas e os resultados práticos, sublinhando desafios urgentes para os setores de energia, resíduos e planejamento.

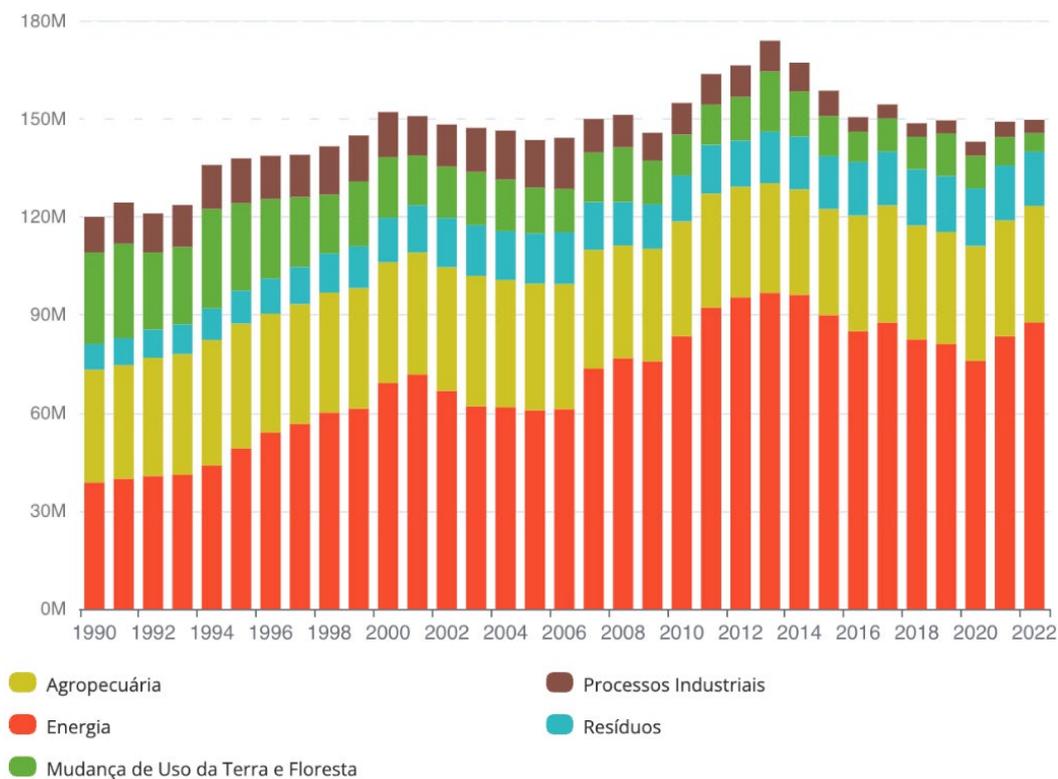


Figura 1 - Emissões total por setor - Série histórica (1990 - 2022)

Fonte: SEEG⁶, 2022.

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a mais populosa do Brasil, não dispõe de uma instituição destinada ao seu planejamento integrado, fato que coloca em dúvida a capacidade dos municípios de enfrentarem de forma articulada questões voltadas à mitigação (ações voltadas à redução dos gases de efeito estufa, como investimentos em transporte multimodal de baixa emissão de carbono e transformações no modelo eco-

nômico) e adaptação (que compreende a adaptação das áreas urbanas às novas condições climáticas, como, por exemplo, a introdução de elementos que reduzam riscos de enchentes e ilhas de calor, como investimentos em infraestrutura verde e azul articuladas a infraestruturas cinzas).

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP)⁷, apesar de ter sido concluído em 2019, até o momento não foi

6 SEEG - SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÃO DE GASES. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

7 SÃO PAULO (Estado). Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP). Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

aprovado como lei pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Apesar de seus limites, o plano previa, de forma genérica, ações voltadas à questão climática, como incentivos para adaptação em conformidade com o PNA e a implementação de um Plano Metropolitano para lidar com a mudança climática que englobaria uma série de ações, como a compilação de um inventário de emissões de gases de efeito estufa, a implementação de programas de mitigação, a educação do público sobre a mudança climática, a promoção da eficiência energética e da mobilidade urbana sustentável, a redução da vulnerabilidade socioambiental e a gestão de riscos, a realização de estudos sobre os impactos da mudança climática nos municípios e a formulação de políticas de proteção climática para cidades em áreas de mananciais.

Infelizmente, o que restou desse processo foi um plano que não possui força de lei, não tem uma instituição responsável por sua execução, monitoramento e financiamento. A extinção da EMPLASA em 2021 foi um ato declarado de desca-so do atual governo com o planejamento metropolitano. Nesse jogo de idas e vindas, avanços e retrocessos, no qual é sempre mais fácil “destruir” do que “construir” e “incrementar”, quem sempre perde é a população, colocando em risco o futuro de nossas cidades e regiões.

Ou seja, é evidente o descompasso entre políticas, planos e projetos, no qual urge a necessidade de um chamado à integração de múltiplas escalas e setores, bem como à ação de diferentes entes federativos e atores para desenvolver soluções transformadoras que abordem de forma integrada os nossos grandes desafios em direção a um modelo de desenvolvimento urbano e regional mais resiliente aos desafios atuais e futuros, evitando

também a ampliação das desigualdades sociais. Governos locais e regionais precisam articular os planos diretores com os planos de ação climática que integrem a mitigação e a adaptação, envolvendo todos os setores da sociedade e as diversas escalas de atuação e governança.

Neste ano de eleição municipal, em que diversos candidatos aos governos locais se articulam com o objetivo de se eleger, cabe refletir sobre o peso que as políticas urbanas, climáticas e ambientais de fato ocupam nas propostas de cada candidato. Em um período de intensa polarização política e fragmentação social, as propostas que realmente têm o poder de promover requalificações urbanas integradas a outras dimensões parecem ser deixadas de lado. Como podemos dialogar e construir consensos em meio a um cenário tão fragmentado? Quais perspectivas de futuro para as cidades e regiões brasileiras estão em disputa?

A falta de propostas é perigosa, assim como a ideia de que é impossível construir consensos. Dessa forma, ao seguir o *status quo*, continua-se a reproduzir o mesmo tipo de política urbana fragmentada e extrativista que nos trouxe ao cenário atual, no qual milhões de pessoas estão expostas ao risco. As áreas verdes e protegidas são ocupadas, a dependência do automóvel aumenta, a fragmentação e a poluição e esse imenso círculo vicioso dilapida a nossa qualidade de vida, tornando-nos menos resilientes em um mundo com eventos climáticos cada vez mais extremos e frequentes.

Os eventos extremos e a crise climática não respeitam limites político-administrativos e afetarão a todos, ainda que de maneira desproporcional. Portanto, nós, como sociedade, precisamos compreender a importância da construção

coletiva, constante e sempre inacabada das cidades e suas políticas, sempre lembrando a nós mesmos que o “inacabado” não significa e nem deve endossar a “inação”. Significa aceitar que se trata de um processo complexo que acomoda diferentes interesses, mas que deve ser enfrentado com uma perspectiva transformadora, pois é mais do que claro que o modelo atual não tem funcionado.

A literatura especializada e experiências internacionais bem-sucedidas apontam que, para enfrentar os complexos desafios territoriais de maneira eficaz, é fundamental uma abordagem de governança que transcenda as fronteiras municipais, promovendo a cooperação entre os municípios. Trata-se de um modelo de governança que deve permitir a coordenação de esforços, a otimização de recur-

sos e a implementação de políticas públicas integradas para mitigar e adaptar-se aos extremos climáticos.

Refletir sobre a mudança climática e seu impacto nas cidades e regiões é um chamado à ação urgente e coordenada. É um chamado à construção de visões de futuro que envolve a complexa disputa de interesses e a difícil tarefa de construir consensos em direção à transição para um modelo de desenvolvimento sustentável. Pois se trata de um desafio complexo, mas não insuperável, embora nossa janela de ação esteja cada vez mais estreita. Com continuidade na gestão e ações coordenadas, podemos reduzir significativamente seus impactos e construir um futuro mais sustentável e resiliente para as próximas gerações. A hora de agir é agora.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA:

caminhos e descaminhos

Dulce Tourinho Baptista

Marijane Vieira Lisboa

As mudanças climáticas devido à ação predatória sobre o meio ambiente, têm sido responsáveis pelos desastres e a eco ansiedade que o mundo atravessa, devido às ocorrências destrutivas em muitos lugares do planeta, com crescente população atingida, aumento de mortes, migrações forçadas, terras e águas mortas.

O enfrentamento à questão vem sendo problematizado nos últimos tempos pela “transição energética”, acompanhado muitas vezes de expressões como “uma economia de baixo carbono” tornando-se um “*must*”, assim como tem sido nos últimos trinta anos a expressão “desenvolvimento sustentável” ou o adjetivo bastante infantil, “verde”, para falar da mesma coisa. De tanto se eleger o tema, governos, empresas e políticos, principalmente, dão a impressão de que todos sabemos do que se está falando, assim como sabemos o que querem dizer tantas expressões de significado compartilhado hoje em dia. Mas assim como nunca sabemos exatamente o que quis dizer “desenvolvimento sustentável”, práticas “verdes” e outras expressões que estão na moda como “ESG”, ou “economia circular”, a “transição energética” pode ter os significados mais diversos para os mais diversos setores sociais, caso se trate de empresas, e especialmente de empresas energo-intensivas, ou seja, que consomem muito energia de origem fóssil na sua produção, bem como para Estados, em especial, Estados-Corporações, cuja principal fonte de renda são os ganhos com suas empresas estatais produtoras de petróleo e empresas privadas produtoras e refinadoras de petróleo.

As populações urbanas são cada vez mais atingidas por eventos climáticos ex-

tremos como inundações, deslizamentos de terras, ou ao contrário cortes de água e eletricidade em função de secas que afetam as bacias hidrográficas que abastecem as cidades. Certamente as cidades atingidas seriam beneficiadas caso se conseguisse, de fato, reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa, os GEE. Mas as populações estão cada vez mais sendo afetadas diretamente pela extração de petróleo, mineração de carvão, lítio e metais ferrosos e não ferrosos e mesmo a instalação de fazendas solares e parques eólicos nas proximidades dos seus territórios. A transição energética pode, desse modo, assumir sobretudo a forma de uma grande injustiça ambiental.

Então, começamos por nos perguntar por que temos que fazer uma transição energética. Em termos globais, a resposta é simples. A economia mundial é fóssil dependente, ou seja, suas principais fontes de energia são fósseis, carvão, petróleo e gás natural e são eles os grandes emissores de GEE, o dióxido de carbono, o metano, o óxido nitroso e outros gases fluorados. Reduzir drasticamente as emissões de GEE para deter o acúmulo desses gases na estratosfera que originam o efeito estufa é imprescindível para evitar que as temperaturas médias da Terra se elevem acima de 2º em comparação com a época pré-industrial e tornem cada vez mais catastróficos os cenários de vida para as gerações já a caminho.

Os eventos extremos mais recentes, coincidentes com um novo El Niño, têm sido capazes de provocar o que se pode chamar de uma eco-ansiedade, enquanto cada vez mais é perceptível, não só o aumento das populações atingidas, vide o caso da inundação recente no Rio Grande

do Sul, geradora de um correspondente aumento de mortes por inundações, mas também desequilíbrios ambientais provocados por incêndios em várias partes

do mundo ou pelo calor extremo, além da intensificação das migrações forçadas decorrentes de desastres ambientais em todo o mundo.



Bombeiros tentam combater incêndios que castigam o Pantanal.

Foto: Joédson Alves/Agência Brasil.

Além disso, em regiões estratégicas para o equilíbrio climático do planeta como a Amazônia, as queimadas e desmatamentos diminuem a área de cobertura vegetal responsável pela geração dos rios voadores que se precipitam em várias regiões do país trazendo chuva, paralelamente aos períodos de seca que tendem a ser mais frequentes e mais intensos, que diminuem igualmente a formação de gelo nos Andes, do qual dependem muitas bacias hidrográficas da América do Sul.

Se considerarmos ainda, globalmente, quais setores da economia emitem mais gases de efeito estufa, veremos que é o setor industrial, em particular o metalúrgico e químico, em seguida a agricultura e usos da terra, dos quais o

desmatamento e a fermentação entérica dos ruminantes constituem o segundo grande emissor global, ainda antes dos transportes. Mesmo nesse último setor, não é o transporte urbano o maior emissor, mas aqueles setores ligados ao comércio interno e externo como estradas, o aéreo internacional e o marítimo internacional¹.

Salta à vista, portanto, que os principais setores emissores estão ligados a uma economia globalizada de indústria pesada e agropecuária intensiva, além do próprio setor explorador e exportador de petróleo. Se considerarmos os principais países emissores, por sua vez, vem em primeiro lugar a China, responsável por

¹ IPCC, dados de 2019, FSP, 19/02/2024, caderno A, p.20).

quase 30% das emissões globais, seguida dos EUA, Índia, União Europeia, Rússia, Brasil, Indonésia, Japão, Irã, México e Arábia Saudita. Essa lista nos permite ver como os 10 maiores emissores contribuem de forma diferente para as emissões de GEE. Enquanto em vários deles como os EUA, União Europeia e Japão são, principalmente, suas indústrias as responsáveis por suas grandes emissões, em outros países é o consumo de carvão para os diversos setores da economia, inclusive a geração de energia e eletricidade que, lhes tornam grandes emissores como a China, a Índia e a Rússia. Já no caso brasileiro e da Indonésia, são o desmatamento e a pecuária os responsáveis pelas altas emissões.

Uma política global de transição energética, portanto, não faz sentido a não ser que se leve em consideração o peso diferente dos diversos setores econômicos nas emissões totais de GEE, provenientes dos países mais dependentes de uma economia fóssil, quer por serem produtores, quer por serem consumidores, ou ambas as coisas ao mesmo tempo. No caso brasileiro, mais importante do que gerar energia por fontes renováveis como solar ou eólica, seria reduzir drasticamente o desmatamento e a pecuária extensiva, ou seja, atacar aquilo que tem sido responsável por parte considerável do crescimento do agronegócio brasileiro. Não é segredo para ninguém que a expansão da soja e do milho tem sido feita às expensas do Cerrado brasileiro, bioma central para a alimentação dos rios que percorrem nosso país. A região chamada de Matopiba, que reúne o Cerrado do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia, tem sofrido um desmatamento agressivo para se tornar a nova área de expansão do milho.

Por outro lado, o desmatamento não só da Amazônia, mas também do Cerrado, da Caatinga e mesmo do Pantanal visa sobretudo criar pastagens para a expansão do rebanho bovino brasileiro. Assim, falar de transição energética no Brasil é fechar os olhos para o óbvio. Nossa grande contribuição para as mudanças climáticas não é prioritariamente o transporte à base de combustíveis fósseis, nem mesmo o seu uso industrial. Ao contrário, costuma-se dizer que temos uma "matriz energética limpa", pois o grosso de nossa energia, especialmente eletricidade, vem das hidrelétricas. Sem ter condições de fazer nesse artigo uma crítica extensa ao uso do adjetivo "limpa", é importante assinalar, contudo, que todas as hidrelétricas têm impactos ambientais como a perda de biodiversidade local, de espécies endêmicas e inclusive emissão de metano pela decomposição da vegetação local, para não mencionarmos os impactos socioambientais nas populações ribeirinhas, indígenas, quilombolas e outras tradicionais.

Assim, no Brasil, cabe falar honestamente no enfrentamento às mudanças climáticas se, em primeiro lugar, adotarmos políticas visando a redução do desmatamento e da criação bovina e em segundo lugar, não abriremos novas explorações de petróleo, já que somos um dos grandes países exploradores e exportadores de petróleo. De nada adianta avançar de um lado na geração de energia de fontes renováveis se, do outro lado, abriremos novos poços para a exploração de petróleo como fez a Petrobras ao fim do ano de 2023, no chamado "Leilão do Fim do Mundo" e insistir em explorar petróleo na margem equatorial, em região absolutamente sensível do ponto de vista

de biodiversidade marinha e das regiões costeiras de mangue do Amapá e do Pará. Por isso mesmo, tampouco faz sentido também argumentar que a exploração de novos poços de petróleo deverá ser feita para financiar a transição energética. Não só esse aumento da produção petrolífera agravará a catástrofe climática atrasando qualquer transição energética, como não é necessário para financiar uma transição energética que exige investimentos bem menores e tem retorno mais imediato do que aquele.

Isso não quer dizer, contudo, que a transição energética seja assunto totalmente dispensável em um país como o Brasil ou a Indonésia, apesar de que sua principal contribuição para as emissões de GEE seja o desmatamento. Eletrificação do transporte, principalmente o público, substituição de indústrias e térmicas a carvão e gás natural por fontes renováveis e ampliação de oferta de energia de fontes renováveis de modo a lidar com a crescente diminuição da geração hidroelétrica resultante de secas periódicas são, certamente medidas necessárias.



Usina de Energia Eólica (UEE) em Icaraí, na cidade de Amontada (CE).

Foto: Divulgação/Ari Versiani/PAC

Mas é preciso atentar para os custos socioambientais das eólicas e solares. Fazendas solares trazem inconvenientes grandes para moradores próximos e até para seus animais com a reverberação de luz dia e noite. O ruído constante das eólicas produz depressão na população vizinha e afeta o bem-estar dos animais. Eólicas *off-shore* por sua vez, comprometem a pesca artesanal e as migrações de

pássaros. Também é preciso considerar os impactos ambientais e socioambientais da extração de minérios necessários à construção de torres eólicas e fazendas solares, bem como às baterias elétricas. Não vale considerar apenas os seus impactos negativos nas regiões em que se implantam, mas em todo ciclo de vida da qual resultam. Painéis solares requerem silício, alumínio e petróleo, pois dele é que sai um

filme encapsulante EVA, acetato vinilo de etileno, além de outros produtos petroquímicos. As torres eólicas, por sua vez, são feitas de fibra de vidro, poliéster (feito de etileno, um polímero derivado do petróleo) e sua base requer concreto e aço. O concreto, por sua vez, é feito de cimento, areia e outras rochas. O cimento é feito de calcário e argila, cozinhado em altos fornos, que é um dos setores industriais mais consumidores de fontes fósseis.

Finalmente as baterias elétricas para carros também requerem de minérios raros como o lítio, cobalto, além de chumbo e petróleo ou carvão para os fornos, fundição de metais e um enorme consumo de cobre e outros minérios e cimento para construir uma rede rodoviária de abastecimento de energia para os carros elétricos. Os impactos socioambientais da mineração, em especial da mega mineração, são bastante conhecidos, indo desde a poluição e esgotamento dos recursos hídricos locais, à poluição e acidentes com rejeitos, perda de solos férteis e expulsão de comunidades tradicionais.

Portanto, se a produção de energia de fontes renováveis requer recursos naturais não renováveis como minérios ou mesmo petróleo, uma transição energética completa, de um ponto de vista qualitativo e quantitativo, é uma impossibilidade lógica. Não só minérios e petróleo se esgotarão mais tarde ou mais cedo, com o crescimento do setor, quanto a produção continuará exigindo o emprego de combustíveis fósseis. Estamos, assim, diante de uma verdade física que a economia capitalista resiste em reconhecer: os recursos naturais são limitados e incompatíveis com um crescimento ilimitado. Seria preciso, enfim, abandonar o “mito do desenvolvimento”, como disse

Celso Furtado², pois o desenvolvimento baseado no crescimento econômico desenfreado é uma doença, jamais uma cura. Devemos registrar também que, conforme analisa Alier³, o custo ambiental não é internalizado, ou seja, há dificuldade de incorporar os custos de danos ambientais crescentes, com metodologias de precificação do patrimônio natural, tendo em vista que o valor da natureza não é redutível ao preço de mercado. O valor gerado por sua atividade é menor que o valor econômico do patrimônio da biosfera destruído.

E as cidades, em que medida elas podem contribuir para o enfrentamento das mudanças climáticas e para uma transição energética? Como disse também Juan Martinez Alier⁴, as cidades são sempre insustentáveis, pois elas consomem mais recursos do que geram e esses recursos vêm de fora, e é para lá que elas também exportam os seus resíduos e poluição.

No cenário catastrófico de eventos climáticos que já estamos enfrentando, é evidente que o maior desafio das cidades está na adaptação e não só na mitigação. Reforma urbana para retirar populações de áreas de risco, planejamento de edificações adequadas no enfrentamento à impermeabilização das metrópoles, oferecendo moradias ambientalmente sustentáveis, ampliação e criação de parques, praças e calçadas que possam absorver chuvas, reflorestamento, jardins suspensos para aumentar o conforto térmico, são algumas dessas alternativas de políticas urbanas urgentes, além do investimento na mobilidade urbana por meio da redução da frota de transporte

2 FURTADO, Celso. (1974) O mito do desenvolvimento econômico. São Paulo: Círculo do livro.

3 ALIER, Joan Martinez (2012). O ecologismo dos pobres. São Paulo: Contexto.

4 Ibidem 44.

público e privado à base de gasolina e diesel, embora saibamos que resultados muito expressivos nesse sentido também poderão ser atingidos com o uso do metrô, bicicleta, trajeto a pé que entram em termos de mitigação. Contudo, importante também seria a política de impostos sobre o consumo de petróleo no transporte privado e pedágios, que também teriam efeitos positivos. Uma reforma urbana efetiva deve buscar adensamento nas áreas centrais providas de moradias, oferta de trabalho e equipamentos públicos e que detenha a expansão urbana para as periferias, reduzindo assim os grandes trajetos. Finalmente, não é desprezível que se consiga reduzir o consumo de energia da rede geral das cidades por meio da instalação de painéis solares em prédios públicos, moradias e condomínios, pois isso permitirá reduzir a demanda urbana pelas fontes de energia que serão cada vez mais escassas.

As considerações feitas acima nos permitem questionar o sentido ambíguo da expressão “transição energética”, pois ela promete ser possível substituir a energia originada de fontes fósseis por renováveis, sem que seja necessário também reduzir a produção e o consumo de bens e serviços que utilizam recursos naturais não renováveis para a sua fabricação e consumo. Não só tal substituição não é possível, como menos ainda é possível continuar crescendo economicamente, objetivo claro e irrenunciável da economia mundial. A verdadeira discussão que não se faz, portanto, ao acenar com esse potencial solução para a catástrofe energética é a de como reduzir a produção e consumo de bens e serviços sem comprometer a qualidade de vida da população mundial e, especialmente, daqueles países e setores sociais que nem sequer

gozam das mínimas condições de segurança alimentar, saúde, educação e moradia adequada.

Bem viver, decrescimento, economia de sobriedade, ecologia integral, ecossocialismo, pós-neoextrativismo, ecofeminismo, green new deal, economia donut, economia circular, são algumas dessas propostas que apontam como fazer essa real transição, e vão muito além do que uma mera transição energética. É isso que se evita, ao restringir a discussão à mera substituição de fontes de energia por trás do termo transição energética.

Concluindo, uma transição energética ambientalmente justa e efetiva só será possível caso não nos enganemos quanto aos seus limites. A ela terá que corresponder uma redução do uso de recursos naturais e biológicos, o que exigirá enfrentar os problemas da desigualdade social entre o Norte e o Sul e, também, dentro de cada um dos países do Norte e do Sul, estabelecendo as prioridades que deverão consumir os recursos energéticos menos abundantes.

Luiz Marques⁵ analisa que “a única saída para diminuir o impacto ambiental do capitalismo é diminuir em termos absolutos a produção e o consumo de energia, o que é incompatível com o mecanismo básico de funcionamento expansivo do capitalismo global e com a visão de mundo vendida à sociedade por esse mecanismo”.

Quanto mais demorarmos para reconhecer essas verdades, mais lenta será a criação de políticas necessárias, efetivas e prioritárias para proteger as populações da catástrofe ambiental que se intensifica a olhos vistos.

5 MARQUES, Luiz (2018). Capitalismo e colapso ambiental. Campinas: UNICAMP.

O LABORATÓRIO DA CATÁSTROFE:

o Rio Grande do Sul e o que está por vir

Francisco Fonseca

Lúcio Viana

Os gravíssimos, em todos os sentidos, acontecimentos climáticos que vêm assolando o Rio Grande do Sul inscrevem-se no cada vez mais presente fenômeno das “emergências climáticas”, cujo desfecho contemporâneo remonta ao início das revoluções industriais, agravadas pela atual (a chamada revolução 4.0), uma vez que exaure ao infinito os recursos da biosfera, colocando em risco as inúmeras manifestações da vida e tudo que a suporta: o que envolve ecossistemas complexos e planetários. Documentários, entre muitas outras manifestações culturais, expressam simbolicamente essa incrível – ao mesmo tempo suicida e homicida – destruição permanente, em nome do “Deus Mercado” e do lucro acima da vida. Entre muitos outros, os documentá-

rios “The Corporation”¹ e “The New Corporation”² apresentam as grandes corporações mundiais como dotadas de todas as características de uma pessoa física com sintomas evidentes de psicopatia, tendo em vista tanto seu comportamento similar aos humanos como a relação simbiótica entre pessoas físicas e jurídicas nos EUA.

Embora o fenômeno climático seja global e provocado estruturalmente pelo “capitalismo selvagem”, há particularidades nacionais e regionais altamente relevantes, tendo em vista que a ação política pode facilitar ou amenizar esse processo de derrogação da vida na biosfera, com impactos significativos nos biomas e, logo, na vida das pessoas, dos animais e do meio-ambiente como um todo.

1 (https://youtu.be/Zx0f_8FKMrY?si=asyt1GBJEMDzrUiG)
2 (<https://youtu.be/6faXjs24Tos?si=DwWoH79K7uKA4PsF>)



Moradores em rua alagada pela enchente no município de Eldorado do Sul.

Foto: Bruno Peres/Agência Brasil.

No caso brasileiro, os crimes ambientais intencionais – dolosos, portanto – cometidos pelo “governo” Bolsonaro, notadamente o desmatamento como “políti-

ca de governo”, entre infindáveis outras ações anti-ambientais, expressam seus trágicos efeitos que, combinados aos impactos do aquecimento global, potencia-

lizam fenômenos supostamente “inexplicáveis”, caso do Rio Grande do Sul.

Somente após o início do Governo Lula que, ao retomar a agenda socioambiental e reconectar-se novamente com o mundo – o retorno dos fundos ambientais, turbinados, são apenas uma de suas expressões –, a dimensão civilizatória tem voltado à tona, mas o legado deixado pela “boiada que passou” mostra-se cada vez mais presente.

Mas, para além desses macros fatores – aquecimento global, diminuição da sustentabilidade na biosfera, governos com pautas anti-ambientais –, alguns aspectos chamam a atenção para a compreensão da catástrofe sulina, notadamente gaúcha: a persistente pauta anti-ambiental no Congresso Nacional, levada adiante nas Comissões por partidos políticos alinhados ao bolsonarismo, notadamente o PL e o PP (esse último, embora tenha cargos no Governo Lula, é claramente um partido de direita e anti-ambiental)³.

Especificamente quanto ao Rio Grande do Sul, o governo de Eduardo Leite, agora em seu segundo mandato, tem sido useiro e vezeiro em desregular, desregular, flexibilizar e afrouxar legislações ambientais, tendo alterado cerca de 500 artigos a respeito, conforme aponta Jeferson Miola⁴. Igualmente, a prefeitura de Porto Alegre, sob o comando de Sebastião Melo, seguiu no mesmo caminho, a partir das competências municipais.

Em resumo, catástrofes socioambientais não são tragédias no sentido de algo

que ocorreu por um acaso ou sem causas conhecidas. Ao contrário: partidos e políticos de direita e de extrema-direita contribuem celeremente para que os efeitos macros do capitalismo “selvagem”, neoliberal, do “Deus Mercado”, sejam potencializados ao limite, tornando determinadas regiões, caso do Rio Grande do Sul, verdadeiro laboratório de horrores. Compreender esse processo é essencial para o enfrentamento, ao mesmo tempo, político, ideológico e em forma de políticas públicas!

Nesse sentido, a partir do seguinte diagnóstico é possível avançar em um conjunto de propostas, isto é, sabe-se o elemento: o planeta terra está no limite de sua sustentabilidade em razão do exaurimento das formas de reprodução da vida. Essa linha limítrofe é resultante do capitalismo sem freios e contrapesos, ancorado em paradigmas de que “tudo é dinheiro”, “tudo deve se transformar em dinheiro”.

Dessa forma, um conjunto de estruturas relacionadas à produção de bens tangíveis e intangíveis estão derogando a vida no planeta, tais como, entre inúmeras outras: a lógica da produção contínua, exaurindo os recursos ambientais para o desnecessário, o supérfluo; em consequência, a ideologia do consumo desnecessário; a obsolescência programada, que encurta artificial e propositalmente a vida útil dos bens tangíveis, causando consequências drásticas ao meio-ambiente; o uso intensivo de materiais não biodegradáveis (o plástico é apenas um exemplo, embora icônico); a incapacidade de os países centrais do capitalismo pensarem no planeta como “nossa casa comum”; as desigualdades sociais profundas e seus efeitos socioambientais; a desregulação e desregulamentação do Estado, enfra-

3 Matéria a respeito chama a atenção para a persistência dessa agenda no Congresso (sem contar Assembleias Legislativas e mesmo Câmaras municipais): <https://climainfo.org.br/2024/04/01/sob-patrocinio-do-centrao-pauta-antiambiental-avanca-no-congresso-nacional/>

4 Matéria “Melo e Leite são culpados pelos efeitos horripilantes da catástrofe”, publicada em 07 de mai. de 2021: <https://www.brasil247.com/blog/melo-e-leite-sao-culpados-pelos-efeitos-horripilantes-da-catastrofe>.

quecendo-o perante as forças do capital e transformando as estruturas políticas em “governos empresariais” em inúmeros países e unidades subnacionais; o entrelaçamento entre o grande capital transnacional e atores políticos tomadores de decisão, a começar por chefes de Estado e dos poderes constituídos; a financeirização das economias, que torna a tudo e a todos “ativos financeiros”, cuja lógica especulativa implica a existência de capital fictício em proporções incomparáveis à produção do mundo real.

Para frear esse “suicídio/homicídio planetário” são necessárias ações políticas em escalas de tomada de decisão distintas e em todas as temporalidades: curta, média e longa. A seguir são listadas algumas delas, sem a pretensão de esgotá-las.

Do ponto de vista macro (planetário), o enfrentamento às grandes corporações é essencial, tendo em vista sua atuação perversa em termos sociais e ambientais, no limite da psicopatia (conforme diagnóstico dos dois documentários citados acima, reitere-se). Deve ser feito pelos Estados Nacionais (embora grande parte deles sejam financiados justamente pelas grandes corporações), pela chamada “sociedade civil organizada”, pelos movimentos sociais (globais, nacionais e regionais) e pelas instituições multilaterais (muitas das quais comprometidas com as principais potências econômicas, embora haja contradições). Como se observa, a tarefa é hercúlea!

Nesse cenário, países que não pertencem ao centro do capitalismo, como o Brasil, têm papel fundamental – se unidos a outros países em condições semelhantes – para propor uma agenda global alternativa. De certa forma, esse papel tem sido cumprido por lideranças mundiais,

como o presidente Lula e outros, embora estejam sempre aquém da magnitude dos desafios existentes. De toda forma, mesmo que a longo prazo, trata-se de ação política de primeira grandeza.

Ainda nessa perspectiva, muito mais do que cartas de intenções, a ação política implica vincular países quanto a um conjunto de regras socioambientais a ser fiscalizada por agências da ONU e sobretudo outras que devem ser criadas. Embora politicamente de difícil operacionalização, trata-se de agenda global a ser perseguida. Igualmente, tendo em vista o ocaso das instituições de governança global surgidas do pós-guerra, erige-se a necessidade de nova governança e governabilidade global, algo que a crise socioambiental alça a primeiro plano, mas igualmente de difícil ação política.

Em relação aos Estados Nacionais, notadamente o Brasil, o “Fundo Amazônia” conecta o capitalismo global à preservação do “pulmão do mundo” e da fantástica diversidade da flora e fauna. Mas “promover a preservação” sem diminuir os poluentes implica em enorme irracionalidade. Essa equação necessita estar na agenda global.

Especificamente quanto ao caso brasileiro, à luz de seu federalismo, alguns elementos são basilares, caso da coordenação federativa, da vinculação entre recursos, metas e monitoramento de sua consecução. Para tanto, somente sua inscrição como Política de Estado, e não de governo, será possível amainar a sanha que exaure a qualquer preço o ambiente, as pessoas, os animais e tudo o que se refere à vida. E, para tanto, estruturas e mecanismos regulatórios socialmente controláveis são essenciais.



Mulher em sua casa alagada no bairro Humaitá, em Porto Alegre, após chuvas e novos alagamentos em junho de 2024.

Foto: Bruno Peres/Agência Brasil

De forma ainda mais concreta, no caso do Rio Grande do Sul, estado com tradição agrícola, o respeito à natureza em forma de Políticas Públicas como Políticas de Estado são os elementos centrais, tais como os aspectos abaixo analisados (em forma de proposições):

- Restabelecimento (e atualização) das referidas mais de quinhentas legislações ambientais flexibilizadas pelos governos Eduardo Leite e Sebastião Melo.
- Manutenção frequente – sempre inscrita como Política de Estado, o que implicará alterações na Constituição do Estado e no Plano Diretor da Prefeitura – nas comportas, diques e todas as formas de proteção da malha urbana e rural da força das águas.
- A política de drenagem do ambiente urbano, cada vez mais impermeável

em razão da especulação imobiliária e da financeirização das terras rural e urbana, necessita ser refeita em perspectiva de longo prazo.

- A política habitacional, sujeita cada vez mais aos interesses das incorporadoras – agentes da especulação imobiliária e financeira – que expulsam os pobres para fundos de vale, encostas, e para as periferias cada vez mais longínquas, necessita de uma revisão profunda. As conhecidas “cidades dormitório” continuam a se expandir, produzindo “tragédias” sem fim aos pobres, pretos e periféricos, reiterando o ciclo da destruição socioambiental no país.
- A existência de “refugiados” internos (no Rio Grande do Sul quase 6% da população pobre foi atingida e está em situação de refúgio) expressa a nova forma de mobilidade

forçada, com implicações severas a comunidades, famílias e meio-ambiente. Tal fenômeno deverá se agravar celeremente daqui para frente, como estamos observando, sendo imperativa sua reversão.

A lista de proposições é longa, complexa, conhecida e, ao mesmo tempo, inovadora em razão de novos desafios. Contudo, a reversão dessa situação, que torna o Rio Grande do Sul espécie de laboratório do que está por vir em perspectiva global, necessita de ações simultâneas das diversas esferas de poder. No regime federativo brasileiro, a pactuação entre União, Estados e Municípios é central, por diversos motivos, entre os quais as baixas capacidades estatais que grande parte dos estados e municípios demonstram em termos tributários, orçamentários, equipes técnicas e aparatos institucionais.

Portanto, embora temas estruturais referentes à dinâmica capitalista, que se desenvolvem num contexto neoliberal, mercadorizador, financeirizado, marcado pela quarta revolução industrial, sejam pauta para ações políticas globais, dos Estados nacionais, de movimentos sociais e de entidades supostamente globais, caso da ONU, entre outras, há enorme espaço de atuação internamente aos países e regiões.

A combinação entre emergência climática global e Estados e regiões que desregulam e flexibilizam legislações e aparatos de proteção ambien-

tal – como é claramente o caso icônico, tornado laboratório de horrores, do Rio Grande do Sul – leva ao paroxismo o sentido de tragédia vivenciado por pessoas, animais e todo o ecossistema rural e urbano.

A ascensão das extremas direitas ao poder, também em perspectiva global, contribui vigorosamente para os crimes socioambientais. No Brasil, o universo envolto ao bolsonarismo é mais uma de suas expressões, não apenas caricata, mas cujas consequências são sentidas por gerações: as queimadas propositais na Amazônia e no Pantanal; o genocídio dos povos indígenas, assim como do entorno ambiental que milenarmente preservam; o negacionismo científico em diversas dimensões; a brutalidade e a mentira como formas de fazer política. Esses *modus operandis* derrogam ainda mais a esfera regional e local, amplificando suas vulnerabilidades, inclusive as socioambientais.

Em síntese, embora a assimetria de poder seja colossal, o que está em jogo é o futuro da vida na biosfera e, claro, a própria biosfera. As formas assumidas pelo necrocapitalismo (o caso de Maceió é igualmente emblemático, uma vez que a cidade literalmente é submersa por interesses empresariais), cujas consequências aparecem dia após dia, sendo o Rio Grande do Sul um exemplo icônico, podem e devem ser combatidas. Para tanto, a política, a ciência e as políticas públicas precisam andar juntas para defender a vida!

REDUÇÃO DE RISCOS NO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL:

como os municípios que tiveram inundações e deslizamentos em 2023 estavam perante as determinações da Lei 12.608/2012 em 2020?

Anderson Kazuo Nakano

Henry Tomio Kreniski Maru

Viver em áreas de risco de inundações, enchentes, deslizamentos e escorregamentos de encostas viola o direito à vida. Em 2010, segundo trabalho elaborado pelo IBGE e pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), havia 8.270.127 pessoas vivendo

em 2.471.349 domicílios localizados em áreas de risco de 872 municípios brasileiros. Certamente esse número aumentou na última década e deverá continuar aumentando na medida em que os impactos dos eventos climáticos extremos se intensificam com o aumento do aquecimento global.



Sobrevoo na região alagada pelas enchentes no Rio Grande do Sul em setembro de 2023. Meses depois, o estado sofreu enchentes ainda mais devastadora.

Foto: Cadu Gomes / VPR

Assim, ano após ano a sociedade brasileira recebe notícias sobre ocorrências de inundações e deslizamentos em cidades localizadas em todas as macrorregiões do país. Muitas dessas ocorrências provocam perdas e danos materiais e humanos como visto nos municípios da região serrana do Rio de Janeiro no verão de 2011 quando os impactos de várias inundações e deslizamentos provocaram a morte de aproximadamente mil pessoas e causaram grandes prejuízos econômicos, urbanos e ambientais. Um ano após a ocorrência dessa tragédia, o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal

12.608/2012 que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Dentre várias determinações previstas nesta Lei, constam as alterações introduzidas na Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, na qual foi incluído o Artigo 42-A que obriga a incorporação de conteúdos relativos à redução e prevenção de riscos nos planos diretores dos "municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos" (Lei Federal 12.608/2012, Artigo 26).

Diante dessa obrigação, os planos diretores desses municípios devem prever, dentre outros conteúdos, o “mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos, ou hidrológicos correlatos” (Lei Federal 10.257/2001, Artigo 42-A, Inciso II), o “planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre” (Idem, Inciso III) e “medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres” (Idem, Inciso IV). Além disso, tais planos diretores devem considerar que “A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas” (Idem, Parágrafo 1º).

Na prática, a inclusão do Artigo 42-A no Estatuto da Cidade obrigou os municípios com “áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos” a terem cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, bem como mapeamentos de áreas de risco de enchentes ou inundações e de escorregamentos e deslizamentos de encostas. Obrigou também que os planos diretores desses municípios contemplem as prevenções desses riscos hidrológicos e geológicos.

Será que, em 2020, os municípios que tiveram registros de inundações e deslizamentos em 2023 segundo o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) estavam regulares perante as determinações relativas ao plano diretor, ao mapeamento de riscos geológicos e hidrológicos e à realocação de moradores de áreas de risco que passaram a ser estabelecidas pelo Estatuto da Cidade a partir das alterações introduzidas pela Lei Federal 12.608/2012? Será que os municípios que tiveram ocor-

rências de inundações e deslizamentos em 2023 estavam, em 2020, com seus instrumentos de planejamento urbano e de redução e prevenção de riscos adequados perante tais determinações?

Para responder essas perguntas, estudamos os dados de Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023, bem como da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Vimos que, em 2023, o REINDESC registrou eventos de inundação em 397 municípios e de deslizamentos em 262 municípios. Houve municípios que tiveram eventos múltiplos os quais foram classificados segundo a gravidade dos seus impactos materiais e sobre vidas humanas. Esses municípios foram distribuídos conforme seus portes populacionais, definidos a partir do Censo Demográfico 2022, em sete faixas populacionais: Até 5.000 habitantes, De 5.001 a 10.000, De 10.001 a 20.000, De 20.001 a 50.000, De 50.001 a 100.000, De 100.001 a 500.000 e Mais de 500.000.

Com base na MUNIC de 2020, verificamos quantos dos 397 municípios que tiveram inundações em 2023 tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de enchentes e inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas; mapeamentos de áreas de risco de enchentes e inundações e programa habitacional para realocação de moradores de baixa renda vivendo nesses tipos de áreas de risco. O mesmo foi feito em relação aos 262 municípios que tiveram deslizamentos em 2023 nos quais verificamos quantos deles tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas; mapeamentos de áreas de risco de escorregamentos ou deslizamentos de encostas e programa habitacional para

realocação de moradores de baixa renda vivendo nessas áreas de risco.

De modo geral, os dados examinados mostram que a maior parte dos municípios que teve eventos de inundações e deslizamentos em 2023 não contavam, em 2020, com planos diretores dotados de medidas para preveni-los. No entanto, a grande maioria desses municípios tinha, também em 2020, mapeamentos das áreas de riscos hidrológicos e geológicos. Isso mostra que o conhecimento sobre essas áreas de risco não foi usado no planejamento urbano local. A informação técnica não foi

usada para evitar a ocorrência daqueles eventos. Ademais, poucos municípios que tiveram eventos de inundações e deslizamentos em 2023 contavam com programas para realocação de moradores de áreas de riscos hidrológicos e geológicos.

Na Tabela 1 verifica-se que os maiores percentuais de municípios que tiveram inundações e tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de eventos hidrológicos estavam inseridos nas faixas populacionais acima de 500 mil habitantes (71%), de 100 a 500 mil (64%); de 50 a 100 mil (57,1%) e de 20 a 50 mil (62,6%).

Faixas Populacionais	Nº de Municípios com Inundações em 2023	Nº de Municípios com PDs Adequados à Lei 12.608/2012	%
Até 5.000	8	1	12,5
De 5.001 a 10.000	22	5	22,7
De 10.001 a 20.000	81	24	29,6
De 20.001 a 50.000	99	62	62,6
De 50.001 a 100.000	56	32	57,1
De 100.001 a 500.000	100	64	64
Mais de 500.000	31	22	71
Total	397	210	52,9

Tabela 1 - Municípios que tiveram inundações em 2023 e tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de enchentes e inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas em 2020

Fontes: Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do IBGE.

A Tabela 2 mostra altos percentuais dentre os municípios que tiveram eventos de inundações e contavam com mapeamentos de áreas de risco de enchentes e inundação. Em todas as faixas populacio-

nais consideradas, esses percentuais foram maiores do que 85%. Porém, conforme mencionado, esses mapeamentos de 2020 não foram devidamente utilizados para evitar aqueles eventos em 2023.

Faixas Populacionais	Nº de Municípios com Inundações em 2023	Nº de Municípios com Mapeamentos de Áreas de Risco	%
Até 5.000	8	7	87,5
De 5.001 a 10.000	22	22	100
De 10.001 a 20.000	81	69	85,1
De 20.001 a 50.000	99	88	88,8
De 50.001 a 100.000	56	48	85,7
De 100.001 a 500.000	100	95	95
Mais de 500.000	31	29	93,5
Total	397	358	90,1

Tabela 2 - Municípios que tiveram inundações em 2023 e tinham mapeamentos de áreas de risco de enchentes e inundações em 2020

Fontes: Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do IBGE.

A Tabela 3 deixa claro que a preocupação com a realocação de moradores em áreas de risco de enchentes e inundação é maior nos municípios com populações acima de 50 mil habitantes. 63,1% dos municípios com população acima de 500 mil tinham programas habitacionais para esse tipo de realocação enquanto nos municí-

pios com população entre 100 e 500 mil esse percentual era 53,7% e entre os municípios com 50 a 100 mil habitantes era 50%. Obviamente, não são todos os moradores de áreas de risco de enchentes e inundação que precisam ser realocados, pois esses riscos podem ser eliminados sem que haja essa realocação.

Faixas Populacionais	Nº de Municípios com Inundações em 2023	Nº de Municípios com Programa de Realocação de Moradores de Áreas de Risco	%
Até 5.000	8	2	25
De 5.001 a 10.000	22	6	27,3
De 10.001 a 20.000	81	24	29,6
De 20.001 a 50.000	99	45	45,4
De 50.001 a 100.000	56	30	53,6
De 100.001 a 500.000	100	63	63
Mais de 500.000	31	28	90,3
Total	397	198	49,9

Tabela 3 - Municípios que tiveram Inundações em 2023 e tinham programa habitacional para realocação de moradores de baixa renda vivendo em áreas de risco de enchentes e inundações em 2020

Fontes: Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do IBGE.

A Tabela 4 mostra o baixo percentual de municípios que tiveram desastres geológicos e tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de escorregamentos e deslizamentos, principalmente naqueles com populações menores do que 50 mil habitantes. Nota-se que os percentuais de municípios nessas faixas populacionais foram menores do que 50%. Em comparação

com os dados da Tabela 1, observa-se que os percentuais de municípios que tiveram desastres geológicos e tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de escorregamentos e deslizamentos (38,1%) era bem menor do que o percentual de municípios que tiveram inundações e tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de eventos hidrológicos (52,9%).

Faixas Populacionais	Nº de Municípios com Deslizamentos em 2023	Nº de Municípios com PDs Adequados à Lei 12.608/2012	%
Até 5.000	7	1	14,3
De 5.001 a 10.000	15	1	6,6
De 10.001 a 20.000	54	12	22,2
De 20.001 a 50.000	62	19	30,6
De 50.001 a 100.000	38	19	50
De 100.001 a 500.000	67	36	53,7
Mais de 500.000	19	12	63,1
Total	262	100	38,1

Tabela 4 - Municípios que tiveram deslizamentos em 2023 e tinham planos diretores que contemplavam a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas em 2020

Fontes: Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do IBGE.

Assim como a Tabela 2 demonstrou altos percentuais de municípios que tiveram inundações e contavam com mapeamentos de áreas de riscos hidrológicos, a Tabela 5 também demonstra altos percentuais de municípios que tiveram deslizamentos e tinham mapeamentos de áreas de riscos geológicos. Na comparação entre essas duas Tabelas nota-se que a segunda traz percentuais menores nas faixas populacionais até 5 mil e de 50 a 100 mil habitantes.

Faixas Populacionais	Nº de Municípios com Deslizamentos em 2023	Nº de Municípios com Mapeamentos de Áreas de Risco	%
Até 5.000	7	4	57,1
De 5.001 a 10.000	15	13	86,6
De 10.001 a 20.000	54	46	85,2
De 20.001 a 50.000	62	53	85,5
De 50.001 a 100.000	38	30	78,9
De 100.001 a 500.000	67	60	89,5
Mais de 500.000	19	19	100
Total	262	225	85,9

Tabela 5 - Municípios que tiveram deslizamentos em 2023 e tinham mapeamentos de áreas de risco de escorregamentos ou deslizamentos de encostas em 2020

Fontes: Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do IBGE.

Por fim, os dados da Tabela 6, referentes aos percentuais de municípios que tiveram deslizamentos em 2023 e contavam, em 2020, com programas habitacionais para realocação de moradores de baixa renda em áreas de riscos geológicos, seguem os mesmos padrões verificados na Tabela 3. Porém, na primeira Tabela, os percentuais são ligeiramente menores do que na segunda, com exceção do percentual de municípios inseridos na faixa populacional de até 5 mil habitantes.

Faixas Populacionais	Nº de Municípios com Deslizamentos em 2023	Nº de Municípios com Programa de Realocação de Moradores de Áreas de Risco	%
Até 5.000	7	3	42,8
De 5.001 a 10.000	15	3	20
De 10.001 a 20.000	54	13	24,1
De 20.001 a 50.000	62	23	37,1
De 50.001 a 100.000	38	14	36,8
De 100.001 a 500.000	67	32	47,8
Mais de 500.000	19	16	84,2
Total	262	104	39,7

Tabela 6 - Municípios que Tiveram Deslizamentos em 2023 e Tinham Programa Habitacional para Realocação de Moradores de Baixa Renda Vivendo em Áreas de Risco de Escorregamentos ou Deslizamentos de Encostas em 2020

Fontes: Registros de Eventos de Inundação e Deslizamento do Cemaden (REINDESC) de 2023 e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2020 do IBGE.

A leitura dos dados das tabelas anteriores nos leva a concluir que as inundações e deslizamentos ocorreram em municípios que tinham e não tinham: planos diretores que contemplavam a prevenção de inundações e deslizamentos; mapeamentos de áreas de riscos hidrológicos e geológicos; e programas habitacionais para realocação de moradores de baixa renda dessas áreas de risco. Ou seja, esses dados

mostram tanto municípios que estavam quanto municípios que não estavam adequados perante as determinações da Lei Federal 12.608/2012. Tal situação mostra que essa Lei precisa ser melhor operacionalizada para gerar resultados mais efetivos para evitar ocorrências de recorrentes tragédias anunciadas nas cidades brasileiras. Para isso é necessário construir uma verdadeira governança de risco no país.

**EIXO
ILEGALISMOS**

O PROBLEMA DAS DARK KITCHENS NA CIDADE DE SÃO PAULO

Rafael Araujo
Igor Fediczko

Manuel Castells, em “*A Sociedade em Rede*”, identifica uma nova economia a partir da presença exponencial da informação e estruturação social em rede. Esse fenômeno, que se inicia no século XX, ganhou volume e relevância na medida em que ocorreu a aceleração tecnológica. A pandemia de Covid-19 criou a oportunidade para que essa economia se desenvolvesse, encontrando um mercado de consumidores com acesso à internet por meio de smartphones e aplicativos. Segundo Castells, essa nova economia é informacional porque se organiza em torno da capacidade produtiva dos agentes gerarem, processarem e aplicarem a informação baseada em conheci-

mento. Além do caráter global, destaca-se também a presença de redes empresariais que interagem entre si, compartilhando informações e criando condições de orientação ao mercado. Trata-se de uma economia que foi impulsionada pela tecnologia da informação, que ganha volume nos sites e aplicativos on-line, mas que reconfigura a vida na cidade e contribui para moldar o futuro das metrópoles. O caso das *dark kitchens* é, nesse sentido, emblemático. A presença tecnológica nas cidades tem implicações sociais, econômicas e ambientais. A realidade digital, que transforma a metrópole do futuro, apresenta tanto oportunidades quanto desafios, exigindo uma reflexão crítica sobre os caminhos a serem trilhados para uma urbanização sustentável e inclusiva.

1 CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.



Fachada de uma dark kitchen em Santo Amaro, na Zona Sul da capital.

Foto: Divulgação.

As *dark kitchens*, também conhecidas como cozinhas fantasmas ou cozinhas para *delivery*, são estabelecimentos que operam exclusivamente para atender pedidos de comida via aplicativos de entrega, sem possuir atendimento presencial

ao cliente. Este modelo foi concebido para aumento de produtividade, redução de custos e maior lucratividade, focando exclusivamente na produção e entrega de alimentos, reduzindo gastos com salões de jantar e espaços para consumo inter-

no. Localizadas estrategicamente em áreas com alta demanda de pedidos, as *dark kitchens* permitem que restaurantes ampliem sua capacidade de atendimento e alcancem um público maior sem os custos e limitações de um restaurante tradicional.

A implementação das *dark kitchens* é marcada pela rapidez e pela ausência dos processos prolongados típicos da abertura de restaurantes tradicionais. Existem empresas especializadas em criar hubs de *dark kitchens*, localizadas em pontos estratégicos de bairros residenciais, criando diversos cardápios e opções de restaurante em um só local. O modelo das *dark kitchens* incentiva a experimentação e a diversificação, permitindo que um único espaço abrigue múltiplas marcas e cardápios. São empresas que alugam suas cozinhas para outras cozinhas. Com um tempo muito curto para o início das operações, esses estabelecimentos conseguem entrar no mercado rapidamente. Uma rapidez propiciada por uma regulamentação ineficiente, que tem gerado um significativo impacto socioambiental nos bairros. A flexibilidade das *dark kitchens* pode ser vista como uma resposta às rápidas mudanças nas preferências dos consumidores e nas tendências de mercado. Contudo, a proliferação dessas cozinhas pode contribuir para a precarização do trabalho no setor alimentício, com um aumento na informalidade e na rotatividade de funcionários.

Os entregadores de aplicativos, peça fundamental desse modelo de negócios, percorrem diversos bairros da região metropolitana, muitas vezes sem tempo para descansar. Enfrentam longas filas de espera nos estabelecimentos, muitos dos quais não oferecem água, ponto de carregamento para o celular, ou um banheiro para uso desses trabalhadores. Encaram

os congestionamentos nas ruas e a pressão constante para cumprir os prazos de entrega e as metas diárias dos aplicativos. Os entregadores fazem parte de uma nova economia digital, que se estrutura aproveitando-se da precarização do trabalho e tem transformado a rotina urbana. A presença das *dark kitchens* em São Paulo é um reflexo dessa transformação, criando novas oportunidades e desafios para esses trabalhadores.

Do ponto de vista econômico, as *dark kitchens* reduzem significativamente os custos operacionais, principalmente em relação ao aluguel de espaços maiores e ao emprego de uma equipe numerosa. Operando com uma equipe reduzida e muitas vezes sem a necessidade de despesas com decoração e atendimento ao cliente, essas cozinhas podem atingir o ponto de equilíbrio financeiro em um período muito curto, se comparado aos restaurantes tradicionais. No entanto, essa redução de custos implica condições insalubres de trabalho, com funcionários submetidos a jornadas intensas e ambientes de trabalho precários, sem acesso a benefícios e condições básicas.

A tecnologia desempenha um papel central no funcionamento das *dark kitchens*, com sistemas que permitem o gerenciamento de pedidos através de plataformas digitais integradas. Este controle centralizado pode fornecer dados valiosos sobre o desempenho do negócio, mas também levanta questões sobre a vigilância e a privacidade dos dados dos trabalhadores e dos consumidores. Além disso, a dependência de tecnologias avançadas pode exacerbar as desigualdades digitais, excluindo aqueles que não têm acesso ou habilidades para utilizar essas plataformas.

Em São Paulo pelo menos um em cada

três restaurantes cadastrados na plataforma iFood é uma *dark kitchen*, segundo os dados publicados por Hakin et al., pesquisadores da UNICAMP². Elas representam 35% dos restaurantes da cidade de São Paulo; 24,4% de Campinas e 22,5% de Limeira. Essas proporções indicam um crescimento significativo deste modelo de negócio, que ocorreu especialmente durante a pandemia, quando os restaurantes tradicionais tiveram que fechar seus salões para cumprir as regras de isolamento. No entanto, a expansão das *dark kitchens* traz problemas de regulação e fiscalização. Muitos desses estabelecimentos barram visitantes e são invisíveis até para a vigilância sanitária, o que dificulta a garantia de padrões de higiene e segurança alimentar. A falta de transparência e a ausência de informações claras nas plataformas de delivery dificultam a identificação dessas cozinhas pelos consumidores. Mesmo sabendo de sua existência, os consumidores não conseguem identificá-las rapidamente para fazer sua escolha, o que pode levar à subestimação dos riscos associados a esses estabelecimentos. A pesquisa também destaca a necessidade de um plano de ação ou regulamentação específica para as *dark kitchens*, visto que elas operam fora do escopo tradicional de fiscalização sanitária. A invisibilidade desses estabelecimentos para as autoridades sanitárias é um ponto crítico, pois impede um controle adequado. A situação é agravada pela falta de estudos ou informações oficiais sobre a segurança dos alimentos produzidos nesses locais.

Além dos desafios de regulação, as *dark kitchens* enfrentam problemas urbanísticos, especialmente quando localizadas em áreas residenciais. Moradores próximos a esses estabelecimentos frequentemente relatam incômodos como barulho excessivo, odores desagradáveis e aumento do tráfego. Essas questões levantam preocupações sobre a adequação desses empreendimentos em determinados contextos urbanos, exigindo uma abordagem mais rigorosa na concessão de licenças e na fiscalização.

Conforme a reportagem de Bárbara Muniz Vieira para o portal G1³, esse modelo não foi bem recebido por todos. Moradores de vários bairros residenciais da cidade reclamam do barulho, comparado a uma turbina de avião, durante 20 horas por dia, da gordura impregnada nas roupas no varal e dos odores vindos das coifas que causam ânsia de vômito.

A Kitchen Central, uma das empresas responsáveis por esses hubs, possui várias unidades na cidade, como na Lapa e no Butantã. Nessas unidades, “são 35 cozinhas de estabelecimentos diferentes em operação compartilhada. Cada uma delas ocupa uma sala com pelo menos um fogão industrial, uma coifa e um refrigerador. Cada cozinha é separada como se fosse uma sala individual, que tem sua conta de gás, água e energia separadas”, descreve a matéria do G1. Apesar dessas instalações, há críticas sobre a transparência e o acesso a essas cozinhas, que muitas vezes impedem as visitas de consumidores e da imprensa.

Em 09 de maio de 2023, foi publica-

2 HAKIN, P.M. et al. “Exploring dark kitchens in Brazilian urban centers: A study of delivery-only restaurants with food delivery apps”. In: Food Research International. Vol. 170, august, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0963996923005148>. Acesso em 22/07/24.

3 VIEIRA, Bárbara Muniz. Dark kitchens: como funcionam os galpões com dezenas de cozinhas para delivery. Portal G1, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/saopaulo/noticia/2022/06/03/dark-kitchens-como-funcionam-os-galpoes-com-dezenasde-cozinhas-para-delivery.ghtml>. Acesso em 14 de jul. de 2024.



Trabalhadores em dark kitchen em São Paulo.
Foto: Divulgação.

do o Decreto Municipal nº 62.365/2023, que regulamenta a Lei Municipal nº 17.853/2022, mais conhecida como Lei das *Dark Kitchens* do Município de São Paulo. O conjunto de regras delega a fiscalização à Divisão de Silêncio Urbano (PSIU), às subprefeituras ou à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), dependendo do item em questão. No entanto, não há uma definição sobre quais as multas aplicáveis às empresas que descumprirem as normas. Um desafio para a gestão pública é fazer com que a regulamentação seja cumprida, reconhecendo a importância dessa atividade econômica para a dinâmica da cidade. As *dark kitchens* representam um fenômeno emergente na economia digital que altera significativamente o panorama do setor alimentício. Sua rápida expansão e os desafios associados exigem uma análise crítica e uma regulamentação adequada capaz de mitigar não só os efeitos negativos sobre

as comunidades urbanas, mas também sobre os trabalhadores envolvidos.

O presidente do iFood, Fabricio Bloisi, disse em entrevista para a Folha de S.Paulo que em 10 anos o preço de pedir comida será o mesmo de cozinhar em casa⁴. O número de 30% de *dark kitchens* nos aplicativos aumentaria ainda mais, criando uma legião de cozinhas fantasmas com dezenas de milhares de pedidos todos os dias. Segundo Bloise, “entre cinco e dez anos, vai começar a ser tão barato [pedir comida feita fora de casa] quanto comprar no mercado e fazer. Assim como a gente não produz mais roupa em casa, nem educa as crianças em casa, digamos assim. Receber uma comida de qualidade, saudável, no pre-

4 WIZIAK, Julio. Em dez anos, ninguém vai mais cozinhar, diz presidente do iFood. Folha de S.Paulo, 17 de fev.2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2024/02/em-dez-anos-ninguem-vai-mais-cozinhar-diz-presidente-do-ifood.shtml>. Acessado em 22 de jul. 2024.

ço que você teria, fazendo em casa, só que sem o trabalho de fazer. Acho que isso é uma tendência para acontecer em dez anos". Em 2023, as marmitas já foram responsáveis pela maior parte dos pedidos do aplicativo.

Ao que tudo indica, é de fato uma previsão plausível. A tecnologia produz objetos, mas também procedimentos. O exemplo das *dark kitchens* reúne as duas situações. Essas cozinhas industriais oferecem não só um modo de produção em larga escala que se atrela ao consumo por meio de aplicativos, como também impactam o cotidiano de todos os moradores; o trânsito; as condições de

trabalho dos entregadores; as regiões em que são instaladas e, por consequência, a vida dos que moram na vizinhança. No próximo pleito municipal, é fundamental que as candidaturas apresentem soluções para o problema. Não apenas de como a regulamentação existente será efetivamente cumprida, garantindo que os cuidados sanitários sejam observados. Caberá também à próxima gestão apresentar soluções para esse modelo de negócios que possam reconhecer sua importância para a economia e, ao mesmo tempo, dirimir os impactos ao ambiente e ao cotidiano das áreas onde são instaladas.

SOBRE OS AUTORES

Aldaíza de Oliveira Sposati

Professora titular sênior da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e membro do Conselho Técnico da Fundação Tide Setúbal-FTAS. Gestora pública municipal ocupando na cidade de São Paulo cargos de Secretária Municipal das Administrações Regionais (1989/1990); Assistência Social (2002/2004). Vereadora da Cidade de São Paulo por três mandatos (1993-2004), Conselheira da cidade de São Paulo (2012-2015). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Anderson Kazuo Nakano

Professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), coordenador do Observatório de Lutas Urbanas (OLU) e pesquisador do Observatório das Metrôpoles de São Paulo. Arquiteto e doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Foi gerente de projetos do Ministério das Cidades (2004-2005) e diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (2013-2014).

André Isai Leirner

Professor convidado da Escola da Cidade e da Oficina Municipal e pesquisador do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Architectural Association de Londres e Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV).

Andresa Lêdo Marques

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Engenharia pela Fakultät für Architektur und Landschaft da Leibniz Universität Hannover. Integrante do Grupo de Pesquisa Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos da FAU-UPM e da Rede de Pesquisa CIAM Clima.

Angélica Tanus Benatti Alvim

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e líder do Grupo de Pesquisa Urbanismo Contemporâneo: redes, sistemas e processos. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq nível 1 D. Foi presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (ANPARQ) - gestão 2015/2016; Diretora da ANPARQ (gestão 2014-2015). Doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

Camila Rodrigues da Silva

Jornalista e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo e do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO — UNICAMP). Foi assessora de comunicação da revista Cadernos Metrôpoles em 2022. Doutoranda em

Demografia pela Unicamp, mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi

Professora do curso em Serviço Social e Psicologia da Universidade Paulista (UNIP), coordenadora do Observatório da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Clarissa Maria Rosa Gagliardi

Coordenadora do Curso de Turismo e professora do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) e do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Museologia da USP (PPGMus). Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Dulce Maria Tourinho Baptista

Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa Religião e Cidade (PUC-SP), Centro de Estudos Migratórios — CEM e do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Fabricio Augusto Antonio Amorim

Pesquisador no Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP PUC-SP) e editor assistente da Revista Aurora. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Félix Ramon Ruiz Sánchez

Professor da Escola de Pós-Graduação da Universidad Nacional del Este, técnico sociólogo da Prefeitura do Município de São Paulo, membro do conselho editorial do Jornal Correio da Cidadania, e membro do conselho editorial do Caderno Metrôpole. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Filipe Souza Corrêa

Professor adjunto do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Francisco César Pinto da Fonseca

Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), professor na Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP) e pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (Ceapg-FGV). Doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP).

Henry Tomio Kreniski Maru

Pesquisador no Núcleo de Gestão de Riscos do Instituto de Pesquisas Ambientais (IPA) e no Observatório de Lutas Urbanas (OLU-ICZL-UNIFESP). Graduado em Geografia no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo.

Igor Fediczko

Pesquisador na área de internet, tecnologia, artes e assessor de comunicação política. Doutor e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

João Marcus Pires Dias

Pesquisador nos campos de estudos das práticas participativas e análises sociais das metrôpoles contemporâneas na área de habitação social, com ocupações de movimentos sociais de moradia e análises de políticas públicas para a pessoa idosa. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Lucia Maria Machado Bógus

Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coordenadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo, editora dos Cadernos Metrôpole. Doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Membro do conselho editorial da EDUC/PUCSP. Pesquisadora sênior CNPq.

Lúcio Hanai Valeriano Viana

Professor do curso de Gestão Pública do Senac-SP e revisor/ e parecerista da Revista da Direito da Cidade, Revista Íconos (América Latina) e da Revista Café com Sociologia. Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Luís Felipe Aires Magalhães

Professor credenciado da Escola do Parlamento e coordenador-adjunto do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO – UNICAMP). Doutor e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisador do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Marijane Vieira Lisboa

Professora, coordenadora do curso de Ciências Socioambientais da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e membro da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Desde outubro de 2023 é membro do Grupo de Especialistas em Agrobiodiversidade-GEA do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Marisa do Espírito Santo Borin

Pesquisadora da Rede Brasileira de Pesquisadores sobre População em Situação de Rua e membro do Conselho e Pesquisadora da Organização do Auxílio Fraternal (OAF, SP). Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo.

Mônica Muniz Pinto de Carvalho

Professora do Departamento de Sociologia e do Programa Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP. Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo.

Pamella Oliveira Silva

Graduanda do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Paulista (UNIP).

Paulo Edgar da Rocha Resende

Pesquisador e professor do Centro Paula Souza. Doutor e mestre em Políticas Públicas pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). Publicou livros, artigos e capítulos de interesse à Sociologia Política e às Relações Internacionais, sobre instituições participativas, movimentos sociais, grupos minorizados, democracias, anarquismos e pós-estruturalismo. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles São Paulo.

Pedro Roberto Jacobi

Professor titular sênior do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM/IEE/USP), coordenador do grupo de Estudos de Meio Ambiente e Sociedade do Instituto de Estudos Avançados da USP. É livre-docente em Educação da Universidade de São Paulo (USP), doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo, mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Graduate School of Design - Harvard University.

Rafael de Paula Aguiar Araújo

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte Mídia e Política e diretor de Segmento do Colégio São Luís. Doutor e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Ricardo Carlos Gaspar

Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contábeis e Atuariais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), autor de numerosas publicações sobre Estado e Desenvolvimento. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles São Paulo.

Rogério Palhares Zschaber de Araújo

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG. Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais pela University of Rhode Island nos Estados Unidos. Foi consultor da Práxis Projetos e Consultoria Ltda.

Rosana Pedrosa Pereira

Coordenadora na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestre em Políticas Sociais pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICUSUL). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo.

Suzana Pasternak

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (FAUUSP). Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Observatório das Metrôpoles São Paulo e pesquisadora A1 do CNPq.

Vera Lucia Michalany Chaia

Professora na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e coordenadora e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP/PU-C-SP). Tem livre-docência pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo em (PUC-SP). Pesquisadora do CNPq e da FAPESP e do Observatório das Metrôpoles de São Paulo.

Viviane de Andrade Sá

Professora no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Paulista (UNIP), professora na Universidade Católica de Santos e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP. Doutoranda pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP).



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

