

Introdução

Em 2006 o livro “São Paulo - Crescimento e Pobreza” fará 30 anos. Esse trabalho, organizado pelo Cebrap, teve grande importância na época, ao mostrar que o pujante crescimento econômico do país promovido pelas políticas do regime militar também produzia pobreza e desigualdade social de modo substancial. O trabalho tinha objetivos políticos - ao criticar um certo tipo de capitalismo e combater a ditadura militar - assim como acadêmicos - ao tentar compreender as questões social e urbana no Brasil. A sua publicação inaugurou um conjunto amplo de estudos sobre nossas grandes cidades e as suas condições de vida, que conformaria a sociologia urbana brasileira ao longo da década subsequente. Este trabalho foi um dos primeiros a prestar sistemática atenção sob um olhar sociológico às chamadas periferias urbanas, áreas em permanente expansão que constituíam vastas porções urbanas cada vez mais distantes dos serviços e empregos geralmente localizados nos centros metropolitanos. Naqueles espaços, as condições de vida eram muito precárias e nelas imperava uma baixíssima presença do Estado.

Quase 30 anos depois, o que poderíamos dizer a respeito deste cenário, ou dos processos que construíram os nossos espaços metropolitanos e os vêm reconstruindo? A disponibilidade de informações sobre a realidade urbana da cidade de São Paulo é muito maior do que antes, e as técnicas a serviço de análises precisas e empiricamente embasadas se encontram disseminadas e disponíveis. Apesar disso, tem sido raros os trabalhos que tentam retomar este debate utilizando esses novos dados e técnicas. O presente livro pretende contribuir para isso. Utilizando um conjunto amplo de informações produzidas recentemente, em boa medida pelo Centro de Estudos da Metrópole, analisamos a dinâmica social da metrópole de São Paulo, com especial atenção para os temas da segregação residencial, da pobreza urbana e das desigualdades sociais. Ao longo desse exercício, buscamos dialogar com as teorias e análises produzidas nas últimas três décadas sobre a metrópole. Em alguns casos, esse debate nos levou a desmontar ou problematizar trabalhos existentes; em outros, conseguimos apenas observar fenômenos e processos ainda não analisados e apontar para a construção de novas agendas de pesquisa.

Como veremos, as informações indicam que o espaço metropolitano é hoje mais complexo do que descrito nos anos 1970, embora não necessariamente mais justo ou menos desigual. Em termos analíticos essa transformação faz muita diferença. A literatura anterior descrevia os conteúdos sociais negativos encontrados nas periferias a partir de uma interpretação elegante e parcimoniosa, herdeira da interpretação crítica à teoria da marginalidade sobre o trabalho urbano,

e posteriormente associada à sociologia urbana marxista francesa. De uma forma geral, simplificando os modelos explicativos da época, analisados em detalhes no Capítulo 1, as desigualdades sócio-espaciais eram entendidas como reflexo territorial das grandes desigualdades produzidas no mercado de trabalho, geradas por um tipo de capitalismo periférico e dependente. A categoria analítica central era o trabalho (e em especial o trabalho informal) e os mecanismos que produziam o espaço metropolitano levavam à homogeneidade territorial da pobreza, caracterizando assim uma grande e precária periferia.

O que podemos observar da metrópole hoje é ao mesmo tempo positivo e negativo. Por um lado, podemos encontrar locais pobres com características sociais relativamente boas e dotadas de infra-estrutura, mesmo em áreas periféricas. Por outro, extensas regiões apresentam indicadores sociais muito mais precários do que a média da metrópole, acumulando num mesmo local diversos elementos negativos. A diferença entre esses locais e os espaços mais ricos e mais bem equipados retrata uma cidade (ainda) profundamente desigual, embora essas regiões das cidades sejam melhores do que se poderia supor a partir do olhar da sociologia urbana brasileira dos anos 1970. Porém, quando a lente da análise é voltada para os detalhes, a situação pode se mostrar muito dramática, pois certos lugares apresentam características de precariedade muito intensas, cumulativas e mesmo piores que a situação descrita nos anos 1970. Portanto, devemos destacar uma maior heterogeneidade dos territórios da pobreza, agora marcados por um tecido mais complexo.

Entretanto, a estrutura geral da metrópole continua a ser marcada pela existência de inúmeros espaços homogêneos socialmente e espacialmente separados entre si, configurando uma intensa segregação entre áreas ricas e pobres. Ao mesmo tempo, entretanto, espaços igualmente pobres por vezes apresentam características muito diferentes entre si no que diz respeito ao acesso a equipamentos públicos ou a características relativas a diferentes intensidades de mazelas urbanas tais como desemprego, violência, etc.

A rigor, o que se observa hoje não é mais passível de tradução pelos modelos de análise da sociologia e da geografia urbanas inspirados no marxismo estruturalista e em suas derivações posteriores. De certo modo, o desgaste dessas macro-narrativas a partir dos 1980 no Brasil (e mais cedo no exterior), nos deixou sem grandes modelos explicativos para as transformações urbanas recentes captadas pelos novos recursos de pesquisa empírica: como explicar a maior heterogeneidade da pobreza e a maior complexidade do espaço urbano a partir de modelos muito

gerais ou narrativas homogeneizantes? Como explicar essa heterogeneidade permanece como um desafio que este livro pretende apenas indicar.

A questão é fundamental, pois pensar a heterogeneidade da pobreza não tem apenas interesse acadêmico, mas é também importantíssimo para as políticas públicas. Se os espaços onde residem os pobres não são homogêneos, existe a possibilidade de se organizar a oferta dos diferentes serviços públicos segundo as características desses diversos locais - mesmo no caso de políticas universais - gerando iniciativas estatais mais eficazes e distributivas, como sustenta o Capítulo 12. A incorporação do espaço nas políticas, portanto, é fundamental para a execução de políticas que atinjam verdadeiramente os seus públicos-alvo.

Entretanto, as evidências vão ainda mais longe ao sugerir uma segunda dimensão da importância da incorporação do espaço nas políticas. Como será tratado em diversos capítulos desse livro, o território parece ser uma dimensão constitutiva da situação social em que se encontram os diversos grupos sociais na cidade, em especial entre os mais pobres. Isso significa, por exemplo, que indivíduos e famílias igualmente pobres e escolarizados têm condições e características diferentes dependendo de onde moram. A existência de intensa segregação exerce particular influência sobre a situação social dos grupos mais pobres que habitam a cidade, ao isolá-los dos circuitos sociais e econômicos mais amplos, reduzindo significativamente as possibilidades de interação e mobilidade social. Tudo isso torna o território em uma dimensão decisiva para a ação pública e entender os processos que produzem (e reproduzem) as condições de pobreza no espaço é importantíssimo para combatê-la.

Em termos mais gerais, entendemos que - se é verdade que o mercado de trabalho continua a ocupar um papel fundamental na produção e reprodução da pobreza e das desigualdades urbanas - é também verdade que inúmeros processos locais da dinâmica das políticas públicas, e outros ligados ao cotidiano das comunidades, influenciam e diferenciam os lugares. Além disso, o próprio espaço, ao contrário de ser apenas um produto desses elementos, representa também um conjunto de estrangimentos e possibilidades, diferenciando as oportunidades que moradores de lugares mais ou menos segregados experimentam. É como se nos diferentes locais se configurassem diferentes “estruturas de oportunidades” - proporcionadas pelo mercado, pela comunidade e pelo estado - que vão condicionar as possibilidades das famílias aí residentes saírem ou persistirem na situação de pobreza em que vivem.¹ Essa situação é produzida de forma combinada pelas características sociais locais, pelas dinâmicas da segregação e pelas redes

¹ (Kaztman e Filgueira, 1999). Ver capítulo 8.

sociais entre lugares, que definem a maior ou menor possibilidade de que se produzam trajetórias de mobilidade social.

Entretanto, essa formulação genérica não encerra o problema, visto que é necessário especificar as condições em que cada um desses elementos se torna fundamental, e quais combinações de processos levam a que tipo de resultados. Como essa tarefa ainda está em aberto, sustentar a multiplicidade dos processos é um ponto de partida para uma ampla agenda de análises ancoradas empiricamente. Estabelecer um primeiro patamar nessa trajetória analítica é a tarefa para a qual esse livro pretende contribuir.

Nosso primeiro, e talvez mais importante esforço, diz respeito à análise detalhada dos conteúdos sociais dos vários espaços da cidade, tentando compará-los com o padrão anterior. Como não há descrição nos mesmos termos dos processos anteriores, só nos resta analisar os atuais, regredindo à data mais distante com dados disponíveis – o ano de 1991 - e dialogar com fontes secundárias e análises presentes na literatura sobre os processos anteriores. Estão envolvidos neste exercício vários elementos. Em primeiro lugar, tratamos de descrever as múltiplas faces ou formas de pobreza urbana, cruzando conteúdos sociais (mensuráveis por indicadores), formas de ocupação do espaço urbano (legalidade e forma de produção do espaço), indicadores de acesso a políticas públicas (analisáveis, ao menos parcialmente, pela estrutura de equipamentos) e resultados em termos de condições de vida. Este esforço é realizado ao longo do livro segundo diferentes perspectivas: a partir da construção de uma tipologia de áreas urbanas (capítulo 2), através da análise de como os padrões residenciais afetam a performance escolar (capítulo 5), por meio da caracterização sócio-espacial das favelas da região (capítulo 6), pela investigação da dinâmica territorial do emprego urbano (capítulo 7) e mediante a realização de um estudo de caso na favela de Paraisópolis (capítulo 8).

Ainda nessa linha, cabe destacar também o papel da dinâmica demográfica na estruturação do espaço metropolitano. De fato, embora a metrópole cresça hoje próxima à média do Brasil, uma dinâmica demográfica intra-urbana muito intensa faz com que enquanto as áreas mais centrais (e ricas) do município percam – de modo geral - população em números absolutos, algumas periferias continuem a crescer a taxas muito elevadas como veremos no Capítulo 4. Tal dinâmica exige do Estado uma permanente política de expansão da infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais, mesmo em situações de crescimento demográfico baixo para o conjunto da metrópole (ver Capítulo 10). Porém, cabe destacar que essas áreas de intenso crescimento demográfico não podem ser pensadas apenas em áreas de periferia. Como veremos nos

Capítulos 2 e 6, existem áreas ricas, assim como favelas não periféricas, em situações de intenso crescimento demográfico, ao mesmo tempo em que podemos encontrar áreas consideradas usualmente como de periferia com crescimento demográfico moderado.

Em segundo lugar, é preciso entender como opera a dinâmica de segregação residencial. Ao contrário da literatura anterior, não entendemos a segregação como mera expressão da desigualdade no acesso a serviços públicos. Definimos a segregação residencial como o grau de separação ou isolamento residencial entre diferentes grupos sociais. A rigor, apesar de segregação e acesso a serviços estarem muitas vezes relacionados, é possível identificar no último censo grupos pobres altamente segregados em termos residenciais com acesso relativo a serviços públicos. A segregação residencial, a sua distribuição e as suas dinâmicas são tratadas com maior profundidade nos capítulos 2, 3 e 4, aonde buscamos apresentar a distribuição dos grupos sociais, quantificar relativamente a segregação e analisar a sua evolução em período recente na cidade.

Além de constatarmos que esta segregação cresceu na última década (capítulo 3), tratamos de refletir sobre as causas e os significados desse processo. Por um lado, tentamos mostrar que a separação residencial entre ricos e pobres não é uma mera curiosidade sociológica, mas que traz consigo importantes repercussões para as oportunidades econômicas e sociais dos indivíduos e famílias residentes nas áreas mais segregadas. Por exemplo, os Capítulos 5 e 7 mostram que as chances dos indivíduos concluírem o segundo grau e conseguirem emprego são afetadas não apenas por suas características individuais (escolaridade, renda, sexo, raça, escolaridade dos pais, etc.) mas também em função das características de seu local de residência.

Por outro lado, tentamos indicar também como a dinâmica do mercado imobiliário formal (Capítulo 9) e determinadas políticas públicas (Capítulos 10 e 11) contribuem para o aumento (ou diminuição) da segregação residencial existente. Ainda com relação a este tema, o estudo de caso apresentado no capítulo 8 apresenta a interessante situação da favela de Paraisópolis que, por estar situada junto ao afluyente bairro do Morumbi, oferece a seus moradores um conjunto muito mais abrangente de oportunidades econômicas e sociais do que seria de se esperar em uma favela semelhante localizada na periferia.

Em terceiro lugar, cabe também interpretar como esses elementos interagem com os diversos atores que constroem e reconstroem o espaço urbano, observando - em particular - o papel do Estado. Entendemos que embora diversas políticas públicas contribuam, em muitos casos, para a intensificação dos processos de segregação, o Estado representa potencialmente o principal

agente no processo de combate à segregação, seja através de estratégias diretas, seja exercendo o seu papel de regulação. Embora esgotar este tema exija um esforço analítico muito mais intenso do que aquele que pudemos apresentar aqui, tratamos de iniciar a tarefa, estudando a política de investimentos viários de pequeno porte (Capítulo 10), a política habitacional (Capítulo 11) e a política de transferência de renda (Capítulo 12).

Outra dimensão dessa questão envolve a capacitação do Estado. Para que seja possível desenvolver políticas bem formuladas, eficientes e em larga escala, as instituições públicas devem ser capacitadas através da construção de capacidades técnicas e administrativas, assim como de burocracias e de procedimentos especializados. Essas tarefas consomem recursos humanos, financeiros e políticos, mas tendem a retornar de forma significativa. Neste particular, os Capítulos 10 e 11 mostram a importância da construção de capacidades organizacionais e da continuidade institucional para a explicação do maior ou menor sucesso das políticas estatais e para as suas possíveis conseqüências redistributivas. Sustentamos que, em especial no caso das políticas urbanas, o espaço seja considerado uma das dimensões centrais na construção dessas capacidades, pelo seu uso potencial na construção de estratégias territorializadas de ação do Estado (Capítulo 12).

Em suma, através dos diversos temas aqui tratados, pretendemos apresentar um quadro ao mesmo tempo aprofundado e diversificado da situação social no espaço da região metropolitana de São Paulo neste início de século. Esperamos que os resultados aqui apresentados contribuam não apenas para o debate sobre a questão urbana e para a construção de uma agenda de pesquisa no tema, mas também para a formulação de políticas públicas mais adequadas e justas de combate à pobreza, à segregação e às desigualdades em nossas cidades.

KAZTMAN, R. E FILGUEIRA, C. Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Montevideo: Cepal, 1999.