



DESIGUALDADE EM MOVIMENTO

DESIGUALDADE EM MOVIMENTO

São Paulo, janeiro de 2017

DIREÇÃO EXECUTIVA

DA OXFAM BRASIL

Katia Maia

DIREÇÃO DO CENTRO

DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

Marta Arretche

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Tauá Pires

Fernanda Papa

Paola Bello

Gabriel Feltran

Marta Arretche

ARTIGOS

Adrian Gurza Lavalle

Glauro Peres da Silva

José Marcos Pinto da Cunha

Leonardo Sangali Barone

Luciana Jaccoud

Oded Grajew

Rogério Jerônimo Barbosa

Ronaldo de Almeida

PROJETO GRÁFICO

Adriana Fernandes

Daniel Kondo

Le Monde Diplomatique Brasil

ILUSTRAÇÕES

Daniel Kondo

TIRAGEM

25.500 exemplares

A DESIGUALDADE EM DIFERENTES NUANCES

POR KATIA MAIA E MARTA ARRETCHÉ*



Novos prefeitos acabam de assumir os governos municipais no Brasil. Tomam posse em um contexto marcado por grandes desafios, resultado da combinação de demandas conhecidas há tempos com o agravamento advindo de um ambiente em que crise econômica e crise política se reforçam mutuamente. O ano de 2016 não foi fácil. As expectativas para 2017 não são otimistas, em particular porque apontam na direção de altos níveis de desemprego e queda da renda. Por outro lado, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 55 (PEC do Teto dos Gastos Públicos) tem grande potencial para afetar negativamente os gastos federais nas áreas de saúde, educação e assistência.

Demandas novas e antigas deverão recair sobre os governos municipais, que são os responsáveis pelos serviços ligados diretamente às condições de vida da população. Estes serviços afetam a renda real dos cidadãos, na medida em que esta depende, e muito, de quanto devem gastar com escola, saúde, transporte público e lazer, para ficarmos apenas nos serviços mais essenciais. As populações que mais carecem desses serviços também são as que menos dispõem de renda, o que reforça um círculo vicioso em torno da desigualdade.

Segundo dados da Síntese de Indicadores Sociais 2016,¹ publicada em dezembro pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, quase 18% dos brasileiros e brasileiras vivem com menos de meio salário mínimo por mês, por pessoa da família. Quando a análise é feita sob a perspectiva de raça, o contraste é ainda maior: de todo o contingente que ocupa a faixa dos 10% dos menores rendimentos, 75,5% são pessoas pretas e pardas, enquanto pessoas brancas representam apenas 23,4% deste grupo. No outro extremo, na faixa do 1% da população com os maiores rendimentos, 79,7% são brancos e 17,8% são pretos e pardos. Assim, é principalmente no plano da oferta de serviços públicos, em especial às populações de menor renda, que as gestões municipais afetam as desigualdades entre os cidadãos.

Ignorar estas demandas também implica riscos políticos e eleitorais. O legado de precariedades e múltiplas formas de exclusão estão na origem de manifestações públicas derivadas da aguda percepção de que as oportunidades e os bens coletivos são desigualmente distribuídos, a começar pelos bens mais essenciais. Os últimos dados do IBGE também mostram que 34,7% dos brasileiros e brasileiras não contam com coleta de esgoto, 14,6% não têm água encanada e 11% não dispõem de qualquer tipo de coleta de lixo residencial. Apenas na cidade de São Paulo, estima-se que mais de 120 mil crianças de 0 a 5 anos estejam na lista de espera por uma vaga em creche. Por outro lado, a expansão dos níveis de escolaridade, combinada à difusão de oportunidades de obtenção de informação, tornou cidadãos e cidadãs mais exigentes e aptos a examinar o conteúdo das políticas.

Inúmeros veículos de informação, cujo acesso é imensamente facilitado pelos recursos da internet, possibilitam ao cidadão comparar seu bairro ou seu município com os demais. Exemplo é o Mapa da Desigualdade de São Paulo, apresentado neste encarte, que torna cada vez mais transparente o véu de desinformação sobre o funcionamento e o resultado das políticas públicas, de qualquer nível de governo. Bem-sucedidas iniciativas locais para mapear a desigual apropriação da cidade proliferam, aumentando a capacidade de pressão para tornar nossas cidades acessíveis a todos e todas.

A sociedade brasileira mudou muito nas últimas décadas, como revelam as reflexões apresentadas nas próximas páginas. Disseminaram-se os conselhos de participação em políticas públicas, com destaque para temas como saúde, educação, direitos da criança e do adolescente, e assistência social. Proliferaram as associações da sociedade civil, em particular naqueles municípios com maiores carências. Assim, para além da participação eleitoral, os cidadãos contam

com outras formas de participação e controle social que podem potencialmente operar como instâncias de vocalização de demandas. E com o fim do monopólio da Igreja Católica sobre a participação religiosa, a associação entre filiação religiosa e renda dos indivíduos tornou-se mais nítida, acompanhada da emergência de uma teologia da prosperidade entre os mais pobres.

O tamanho das cidades, por sua vez, é em grande medida explicada pelo fato de que urbanização e migração andaram juntas na história de nosso país, pois os fluxos migratórios são um componente importante do inchaço populacional das cidades brasileiras, fluxos estes em grande parte motivados pela busca de trabalho e melhores condições de vida. Se, nos anos 2000, a migração de retorno esteve associada à melhora das condições de renda e de vida nas cidades do Nordeste, principal região expulsora de trabalhadores no Brasil, é razoável supor que a crise econômica produza mais uma vez fluxos migratórios em direção às regiões com maiores oportunidades econômicas.

A concentração espacial da atividade econômica e a consequente expansão horizontal das cidades, por sua vez, implicam na problemática da mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras. Esta é, juntamente com a precariedade dos serviços públicos, uma das grandes fontes do cotidiano de mal-estar em que estão imersos os cidadãos brasileiros. Enfrentá-la constitui um dos grandes desafios dos prefeitos que assumem.

Convidamos você para uma reflexão sobre alguns dos desafios colocados para as gestões municipais no Brasil. Nas próximas páginas, você terá contato com temas antigos, porém atuais, acerca de diferentes dimensões da vida em sociedade no Brasil contemporâneo.

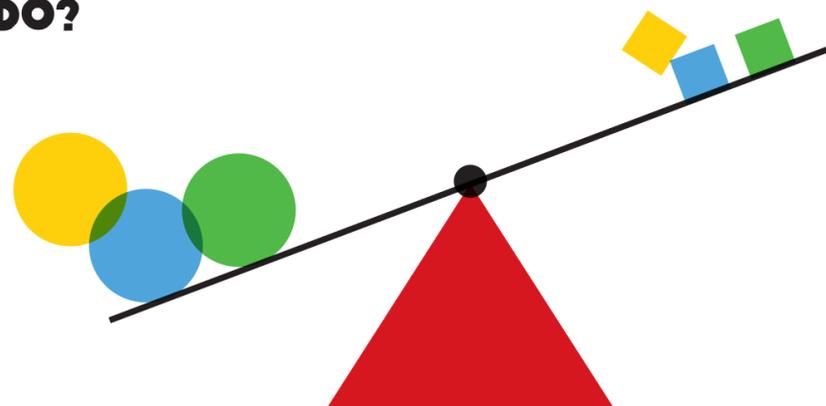
Os artigos deste encarte são fruto de uma parceria entre a Oxfam Brasil, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da Universidade de São Paulo (USP) e o *Le Monde Diplomatique Brasil*. São resultados não apenas de uma produção, mas do debate sobre a sociedade mais justa que queremos construir. Que nas próximas páginas você possa mergulhar nesta reflexão e se juntar a nós na luta por cidades menos desiguais. ●

*KATIA MAIA É DIRETORA EXECUTIVA DA OXFAM BRASIL; E MARTA ARRETCHÉ É PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA USP E DIRETORA DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE.

¹ Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98965.pdf>>.

A IGUALDADE AINDA É UM VALOR A SER PERSEGUIDO?

POR LUCIANA JACCOUD*



Como destaca Atkinson em livro recente, trajetórias relevantes de redução das desigualdades são dependentes de expressivos gastos e institucionalidades em políticas públicas. Desigualdades não se acumulam aleatoriamente, tampouco se restringem a refletir heranças históricas ou insuficiência de crescimento econômico. Expressam processos sociais e experiências coletivas que têm impactos profundos na dinâmica social. Longe de afetar somente os mais pobres, dizem respeito à sociedade como um todo. Por isso, tendem a mobilizar o debate público e a abrir caminho para o reconhecimento de direitos e o fortalecimento da ação do Estado na área social.

Contudo, no Brasil, e em que pesem os expressivos níveis de desigualdade, é limitada a presença do tema no debate público. A atual conjuntura expressa bem as dificuldades. A crítica ao chamado “contrato social da redemocratização” tem mobilizado segmentos sociais, econômicos e políticos em defesa da redução do gasto social. O estreitamento da ação do Estado no campo social foi proposto pelo governo, que encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 241/2016, visando instituir um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos vinte anos. Nas áreas de saúde, educação e assistência social, o ajuste alcançará metade dos recursos federais, segundo estimativas recentes de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(Ipea). Para citar apenas o caso da educação, a PEC representaria, de acordo com tais estimativas, a redução da despesa obrigatória da União de 18% da receita líquida de impostos (atual regra constitucional) para 13% em dez anos e para 10% em vinte anos. Para além dos aspectos fiscais, cabe refletir sobre o impacto dessa proposta nas políticas sociais.

A trajetória indicada pela PEC n. 241, que no Senado ganhou o nome de PEC n. 55, aponta na direção oposta à que vem trilhando o país desde 1988, quando, no bojo da democratização, o sistema de proteção social foi expressivamente adensado. Datam desse período a construção e expansão do Sistema Único de Saúde, do Sistema Único de Assistência Social, além da introdução dos benefícios não contributivos, tais como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada; a universalização da Educação Básica e a expressiva ampliação do ensino superior; e a expansão da previdência social para a população rural e para os trabalhadores do setor informal. Esse movimento significou inédita ampliação da proteção social, com impacto em vários indicadores de desigualdade.

A PEC do Teto dos Gastos Públicos foi aprovada em novembro de 2016 e transformada em emenda constitucional no início de dezembro. Ela extingue os atuais mecanismos constitucionais de vinculação de gasto público federal em educação e saúde e congela o conjunto dos gastos sociais nos patamares atuais. Por via de reforma

constitucional, impõe um projeto reducionista de proteção social: desde que a economia comece a se recuperar, o gasto social se reduzirá relativamente diante do PIB e da receita pública, assim como em relação ao incremento da população e de suas demandas. A estimativa é de que a despesa primária do governo federal, majoritariamente destinada à área social, seja reduzida de 20% para 12% do PIB em vinte anos (Fórum 21 et al, 2016, p.9).¹ Quadro ainda mais dramático considerando-se que, pela proposta, o congelamento atingirá apenas as despesas primárias, mantendo excluídos desse regime os gastos financeiros da União.

A reversão da cobertura e dos patamares de acesso já alcançados pelas políticas sociais é, assim, pauta da proposta de ajuste fiscal. Ela tem sido justificada por três argumentos principais, frequentemente encadeados. O primeiro, de que as políticas sociais pressionariam o gasto público, onerariam o setor produtivo, bloqueariam o investimento e a capacidade de poupança e constrangeriam a geração de empregos. O segundo, de que elas sustentariam privilégios atendendo públicos que não precisariam do suporte público – ou não o mereceriam. Por fim, que o mercado seria capaz de operar serviços sociais com melhor qualidade e competência. O objetivo aqui não é debater a necessidade do chamado ajuste fiscal ou as alternativas de um ajuste visando preservar o gasto social (assunto que vem sendo explorado por economistas de diferentes matizes, como pode ser visto em recentes publicações do IPC, Fórum 21, Plataforma Política Social, universidades e outras instituições de pesquisa), mas ponderar o impacto que teria a descontinuidade das políticas sociais considerando os patamares ainda surpreendentemente altos da desigualdade no Brasil.

Contudo, antes de tratar desses impactos, cabe lembrar que a defesa da redução do gasto social é um claro retorno ao debate dos anos 1960-1970, quando as crenças, tanto no antagonismo entre gasto social e crescimento econômico como no mercado como alternativa para as ofertas públicas no campo social, ainda se mantinham altas no país. E é um retorno extemporâneo, contrário a experiência internacional recente. Mesmo com taxas reduzidas de crescimento, a maioria dos países desenvolvidos vem preservando seu Estado de bem-estar social. Um crescimento econômico que não seja socialmente predatório tem como contraparte a ação pública operando em prol da manutenção de padrões dignos de vida, da ampliação de oportunidades e da reversão de desigualdades. No contraexemplo, já estivemos nós: o Brasil experimentou um dos maiores índices de crescimento do Ocidente nas três décadas seguintes ao pós-guerra.

Não logramos, naquele período, acabar com a pobreza e a miséria ou mesmo reduzir os indicadores de desigualdade. A insistência na visão virtuosa do mercado como motor único da promoção do desenvolvimento é sobejamente contestada pelas trajetórias históricas.

Sabemos que o enfrentamento da desigualdade exige a construção de políticas públicas desenhadas com esse objetivo. Exige ainda enfrentar a naturalização das iniquidades realizada sob o manto de mitos como o da meritocracia e do esforço individual. A violência contra jovens negros é uma das mais emblemáticas expressões da naturalização das desigualdades e de sua criminalização. Segundo o Atlas da Violência do Ipea (2016),² são mais de 30 mil jovens entre 15 e 29 anos assassinados por ano, alcançando o patamar de 113,3 a cada mil homens. As vítimas são jovens negros (50% mais chances de sofrer homicídio que os jovens brancos), com menos de oito anos de estudo (5,4 vezes mais chances de homicídio que os que contam com escolaridade superior). Chama ainda atenção o fato de que o aumento na taxa de homicídios de jovens negros é contínuo, enquanto se reduz a de jovens brancos. São indicadores da falta de oportunidades oferecidas aos jovens negros, patamar paradigmático da desigualdade que marca a sociedade brasileira. Mais que isso: junto com os alarmantes dados sobre crescimento do encarceramento da juventude negra, expressam a aceitação da violência e da eliminação física e simbólica como reação legitimada em relação a essa extrema desigualdade.

A ação pública voltada à redução das desigualdades é condição para a vida coletiva e democrática em sociedades progressivamente mais complexas, e é ainda mais imprescindível quando a desigualdade naturalizada esvazia o campo político e amplia o do conflito social aberto. Torna-se urgente avançar para além das injunções da interpretação fiscalista da vida social e retomar o debate sobre os caminhos para consolidar e qualificar a proteção social pública no país. ●

*LUCIANA JACCOUD É PESQUISADORA DA DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS DO IPEA E PESQUISADORA COLABORADORA DO INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UNB. AS OPINIÕES EMITIDAS NESTA PUBLICAÇÃO SÃO DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDADE DA AUTORA, NÃO EXPRESSANDO, NECESSARIAMENTE, O PONTO DE VISTA DAS INSTITUIÇÕES A QUE ESTÁ VINCULADA.

¹ Fórum 21 et al. Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo, set. 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>.

² Ipea, Atlas da Violência 2016. Brasília, Nota técnica n.17, mar. 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf>.

CONSELHOS, ASSOCIAÇÕES E DESIGUALDADE TERRITORIAL

POR ADRIAN GURZA LAVALLE E LEONARDO SANGALI BARONE*

Brasil é mundialmente conhecido entre especialistas como um enorme laboratório de experiências participativas e como um país marcado pela vitalidade da sociedade civil. A fama tem ancoragem nos fatos. A redemocratização no Brasil foi acompanhada por expressiva expansão de conselhos gestores de políticas públicas e de associações civis. Existem hoje cerca de 30 mil conselhos municipais no país. Há mais conselheiros da sociedade civil do que vereadores nas câmaras municipais. As associações civis, por sua vez, cresceram em todas as regiões do país pelos menos 30% e, na virada dos anos 2000, já estavam na casa das 270 mil.

Espera-se que conselhos operem como canais de representação extraparlamentar e que associações vocalizem aspirações e interesses da sociedade civil. Sua expansão, assim, está associada a expectativas de que colaborem para a racionalização das políticas e para fazer escutar a voz de grupos afetados por decisões do poder público. Quer pela inclusão política, quer pela vocalização, ou por sua combinação, espera-se que a expansão de conselhos e associações con-

tribua para a redução das desigualdades mediante políticas mais inclusivas e eficientes.

A desigualdade, todavia, opera em diferentes escalas, e sua redução dentro dos municípios pode aumentar comparativamente a desigualdade entre municípios ou regiões. Assim, cabe perguntar se conselhos e associações têm se expandido privilegiando municípios mais prósperos, adicionando-se à lista de fatores que reproduzem a desigualdade territorial no país, ou se se expandiram de modo a permitir que, pelo menos em princípio, seus eventuais efeitos de inclusão e vocalização ajam como um contrapeso à desigualdade territorial, mesmo que modesto.

A resposta varia não apenas segundo os tipos de conselho ou conjunto de associações civis considerados, mas também, sobretudo, entre conselhos e associações, que apresentam um padrão oposto. Consideremos a evolução dos conselhos municipais ao longo de vinte anos (1988-2009), examinando sua presença entre grupos de municípios (quintis) ordenados de pior a melhor posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um indicador sintético de desigualdade.



Existe uma tendência geral de expansão: se em 1990 havia uma média bem menor do que um conselho por município, em 2008 a média era superior a três conselhos no grupo de municípios com pior IDH e igual a sete naqueles com maior IDH (considerando dezessete diferentes conselhos para os quais existem informações no IBGE). Não apenas a expansão é clara, como também a correlação entre IDH municipal e presença dos conselhos.

A tendência geral, porém, encobre três padrões diferentes de expansão e desigualdade territorial. Um primeiro grupo de conselhos converge para a universalização: saúde, educação, direitos da criança e do adolescente e assistência social, presentes em mais de 90% de todos os grupos de municípios. Tamanha convergência é resultado de fortes mecanismos de indução federal, notadamente aqueles que condicionam o acesso a recursos à criação de conselhos.

O segundo padrão corresponde a um conjunto de conselhos com expansão média e altamente desigual, estimulada por modalidades de indução moderadas ou fracas. Os conselhos de cultura, habitação, direitos do idoso e meio ambiente expandiram-se a partir do final dos anos 1990, mas de modo acentuadamente desigual e sem atingir patamares próximos à universalização. Sua expansão oscila entre 20% e 80% nos grupos de municípios.

O terceiro padrão corresponde a uma expansão baixa e desigual, determinada pelas vicissitudes da política municipal. Ele engloba a maioria dos conselhos: direitos humanos, esporte, juventude, direitos da pessoa com deficiência, da mulher, LGBT, igualdade racial, política urbana, segurança e transporte. Sua expansão é a tal ponto limitada que, em 2009, no grupo de municípios com pior IDH, a média desses nove conselhos era de apenas 0,2 por município.

Por sua vez, associações são muito diversas e há controvérsia a respeito das características que as definem como sociedade civil. Consideremos a evolução territorial de quatro conjuntos de associações, entre 1999-2009, partindo-se, primeiro, de todas as entidades nacionais sem fins lucrativos (ESFL), conforme definidas pelo IBGE. O segundo conjunto de ESFL considerado exclui associações de condôminos e cartórios, que dificilmente seriam entendidas como sociedade civil. No terceiro desconsideram-se também partidos políticos, Sistema S e outras associações patronais, profissionais, sindicatos e Igrejas. Por fim, o conjunto menor considera unicamente associações que se dedicam à defesa pública de direitos, as quais correspondem a algo entre 35% e 40% do total de ESFL.

Também nesse caso a tendência geral é de expansão: o número de ESFL por habitante registrou incremento generalizado nos municípios, independentemente de seu nível de IDH. Ocorre uma inversão, todavia, quando suprimidos progressivamente da análise os tipos de associação em alguma medida distantes da ideia de uma sociedade civil dedicada à defesa pública de direitos. Se desconsiderados cartórios e associações de condôminos, não apenas as ESFL mantêm sua tendência de expansão em todos os municípios, mas também praticamente desaparecem diferenças do número de associações disponível para os habitantes dos grupos de municípios segundo seu IDH. Surpreendentemente, a trajetória das associações se inverte parcialmente e elas passam a se tornar mais presentes em municípios de mais baixo IDH se excluídos também sindicatos, associações profissionais e patronais, partidos políticos e Igrejas. A inversão torna-se mais acentuada e nítida se consideramos apenas as ESFL dedicadas à defesa de direitos. Assim, ao longo da década, as organizações que correspondem a uma definição contemporânea de sociedade civil cresceram mais e ganharam comparativamente maior presença nos municípios com menor IDH – representando um terço das ESFL neles presentes, enquanto nos municípios com maior IDH correspondiam a apenas 9%, em 2010.

A trajetória de expansão de conselhos e associações da sociedade civil apresenta um padrão estável: divergente entre ambos e invertido quando considerada sua relação com a desigualdade territorial. Divergente porque todos os tipos de associação se expandiram e, no caso dos conselhos, apenas alguns. Invertido porque os conselhos registram maior presença em municípios de elevado IDH, o oposto daquilo que ocorre com associações de defesa de direitos. Existem, assim, tendências de equalização territorial de duas índoles, institucional e social. De um lado, os conselhos municipais que seguiram uma trajetória de universalização fizeram-no pela presença de forte indução federal; de outro, associações mais próximas da compreensão da sociedade civil seguem padrão oposto à desigualdade socioeconômica territorial, embora por motivos que ainda demandam elucidação. ●

*ADRIAN GURZA LAVALLE É PROFESSOR DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA USP E PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM); E LEONARDO SANGALI BARONE É PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS EM ECONOMIA E POLÍTICA DO SETOR PÚBLICO NA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (SP) E PROFESSOR VISITANTE DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA USP.

FLUXOS MIGRATÓRIOS E A DESIGUALDADE PERSISTENTE NO BRASIL

POR JOSÉ MARCOS PINTO DA CUNHA*

Em se tratando da migração interna, em especial aquela de longa distância, mais que as desigualdades sociais, seriam as desigualdades regionais as que historicamente poderiam ser consideradas os principais motores dos deslocamentos dos brasileiros pelo território nacional.

Pode-se dizer que uma das principais expressões da mobilidade interna no país foi a migração rural-urbana ligada a dois processos. O primeiro deles, de caráter "centrípeto", relacionado basicamente aos movimentos migratórios motivados pela intensa industrialização e urbanização observadas no Sudeste do país. O segundo, de caráter "centrífugo", movimentou grandes levas de população do Sul e do Nordeste do país rumo às novas fronteiras agrícolas no Norte e Centro-Oeste, servindo de "válvula de escape" para aquelas áreas que sofriam os impactos da estagnação econômica ou da modernização agrícola e da concentração de terra.

As informações que constam do Gráfico 1 mostram que, embora o volume da migração interna de caráter interestadual tenha sofrido importante incremento (de 6,9 milhões na década de 1960 para 11,4 milhões de pessoas nos anos 2000), é notório o fato de que a intensidade do fenômeno sofreu forte redução ao longo do período.

Marcadamente nos anos 1990, confirma-se uma tendência que já vinha se configurando nos anos 1980, que denotava mudanças significativas nos processos migratórios internos, com redução das perdas populacionais de áreas tradicionalmente expulsoras, como Minas Gerais, Paraná e estados do Nordeste. Esse processo é associado à tendência de desconcentração econômica, particularmente da indústria, e ao crescimento e expansão territorial do agronegócio e da agricultura irrigada. Da mesma forma, o aparecimento das "ilhas de prosperidade" (Pacheco, 1998)¹, a progressiva recuperação do salário mínimo e mesmo a ampliação das políticas de transferência

de renda especialmente para as áreas mais pobres (Cunha, 2006)² estavam presentes no debate sobre os condicionantes da migração regional e intrarregional da década de 1990.

Ainda no período 1990/2000, influenciado pela crise econômica, percebe-se simultaneamente visível redução da capacidade de atração e retenção da migração interna nas maiores regiões metropolitanas do Brasil, sobretudo em São Paulo e Rio de Janeiro. Em um país cada vez mais urbanizado, assistia-se nesse período à intensificação de um fenômeno: a migração de retorno. No entanto, o gráfico apresentado mostra que, mesmo tendo se intensificado a partir dos anos 1980, esse fenômeno já estava presente no processo migratório há mais tempo, sugerindo que já no passado mais distante existia tendência de volta para as áreas de origem, em especial no caso dos nordestinos.

Paralelamente a esse processo, registrava-se um progressivo "fechamento" das fronteiras agrícolas que, pelo menos até os anos 1970, tiveram impacto decisivo na ocupação territorial e mobilidade da população. Se as chamadas "fronteiras minerais", especialmente no Pará, propiciadas tanto pelo garimpo (este mais efêmero) quanto pela exploração de outros minérios, ainda davam algum fôlego a essa forma de indução da ocupação territorial até os anos 1990, essa força deixou de ser a mesma.

Chega-se ao século XXI com um quadro econômico, social e demográfico bem distinto daquele do século anterior, com a migração interestadual ganhando novas feições e até menor relevância no processo de redistribuição espacial da população. Nesse sentido, esse fenômeno, no passado protagonista, passa a compartilhar com outras formas de movimentos espaciais (em escalas geográficas menores) a influência sobre o processo de redistribuição espacial da população brasileira.

Grosso modo, pode-se dizer que, no processo migratório nacional dos últimos cinquenta anos, houve importantes rupturas e algumas continuidades. Contudo, tudo isso deve ser considerado à luz de um contexto no qual a migração interestadual perde volume e principalmente intensidade. O fechamento progressivo das fronteiras, a desconcentração das atividades econômicas, o desempenho da economia, a redução do crescimento demográfico, sobretudo de áreas tradicionais de evasão demográfica, o enorme esvaziamento rural com a respectiva urbanização, enfim, as grandes transformações pelas quais passou o Brasil em especial depois dos anos 1980 claramente mudaram o "rosto" da migração no país.

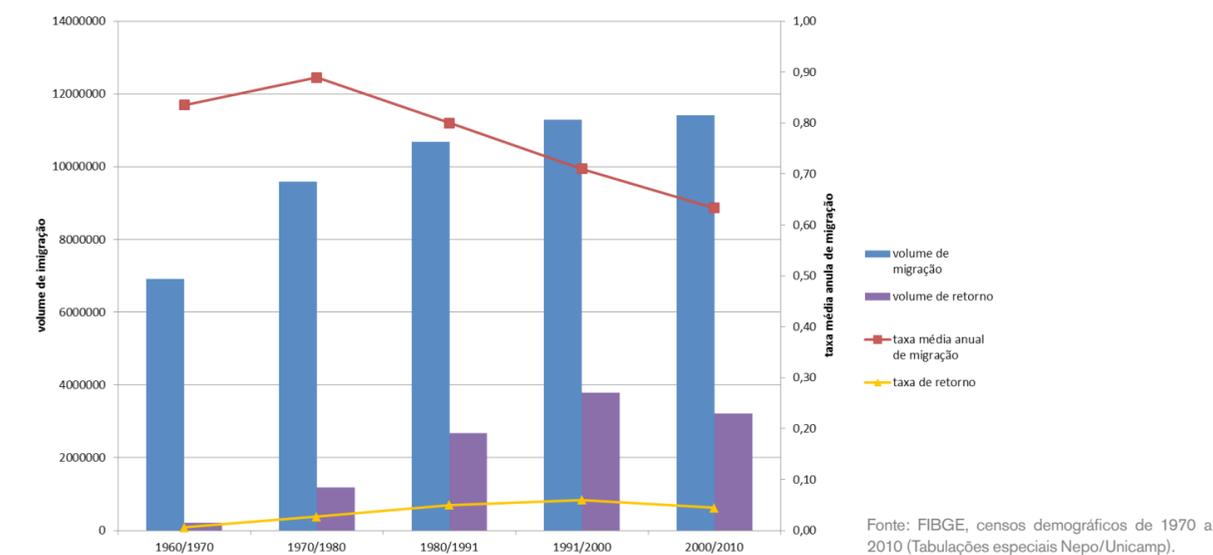
O que nos parece mais evidente é que o quadro que emerge da análise de cinco censos demográficos, de 1970 a 2010, remete a uma reflexão propiciada pela leitura de *Morte e vida severina*, de João Cabral de Melo Neto, cujo contexto e situação de vida narrados parecem persistir até hoje e, de forma muito eloquente, são lamentados pelo jornalista Clóvis Rossi na apresentação da reedição desse belo livro.³ De fato, não obstante as mudanças no processo migratório

nacional, nossa conclusão é que ao menos uma característica parece persistir: a situação do Nordeste como área de evasão demográfica. Em pleno século XXI, notícias sobre o que teria sido a pior seca da história da região mostram que, como afirmava Clóvis Rossi, estamos longe de modificar essa situação. De qualquer maneira, a migração interna no Brasil já tem outra "cara", que precisa ser mais bem conhecida e explicada. ●

*JOSÉ MARCOS PINTO DA CUNHA É DEMÓGRAFO, DOUTOR EM CIÊNCIAS SOCIAIS, PROFESSOR TITULAR DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS E MEMBRO DO NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO (AMBOS DA UNICAMP), E PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE.

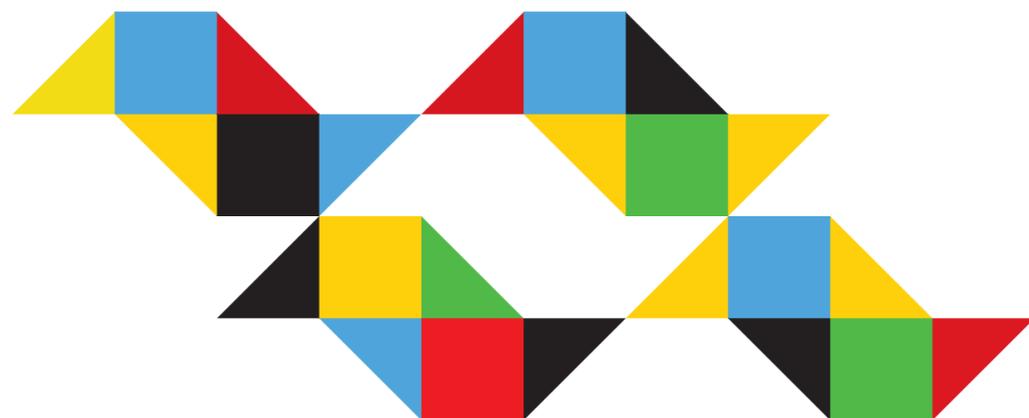
- 1 PACHECO, C. A. Fragmentação da nação. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1998.
- 2 CUNHA, J.M.P. A migração no Brasil no começo do século 21: continuidades e novidades trazidas pela PNAD 2004. Parcerias Estratégicas, n. 22, p. 381-439, junho 2006.
- 3 Coleção Folha Grandes Escritores Brasileiros, v.2, 2008.

Gráfico 1 – Volume e taxa média anual de migração interestadual total e de retorno (última etapa) Brasil, 1970-2010



MAPA DA DESIGUALDADE REVELA AS DIFERENTES CIDADES DENTRO DA CAPITAL PAULISTA

POR ODED GRAJEW*



São Paulo é a cidade mais rica do Brasil. Ao mesmo tempo, apresenta vergonhosos indicadores de desigualdade: dos 96 distritos da cidade, 31 não mantêm sequer um leito hospitalar; 34, nenhum parque; e em 36 não há uma biblioteca pública sequer. A diferença entre os indicadores do melhor e do pior distrito chega, em inúmeros casos, a milhares de vezes. A mortalidade infantil é 14,85 vezes mais grave no Pari do que em Pinheiros. Um novo dado é bastante emblemático e assustador: o tempo médio de vida do morador de Cidade Tiradentes é de 53,85 anos; no Alto de Pinheiros, chega a 79,67.

Dados como esses ganharam notabilidade e espaço na mídia e nas discussões públicas graças a uma iniciativa da sociedade civil paulistana: o Mapa da Desigualdade de São Paulo, divulgado anualmente pela Rede Nossa São Paulo. Com a proposta de revelar a cidade por meio de suas diferenças regionais (alcançando a menor unidade administrativa possível), a ferramenta apresenta uma seleção de indicadores técnicos essenciais por distrito e aponta as di-

ferenças entre os melhores e os piores – a essa diferença foi dado o nome de "desigualtômetro", ou seja, quantas vezes o indicador da região com o pior indicador é pior em relação ao indicador da melhor região.

A metodologia que dá base ao mapa prevê que, após os cálculos dos indicadores, é preciso avaliar se os fatores de desigualdade melhoraram ou pioraram. Em seguida, organiza-se uma lista dos indicadores avaliados com o desigualtômetro e destacam-se os que melhoraram (cor verde), os que pioraram (vermelho) e os que permanecem iguais (amarelo). Para a avaliação das regiões com os piores indicadores é necessário fazer um recorte daquelas que aparecem entre as trinta piores para todos os indicadores. Com isso, é possível montar um ranking dos piores distritos e mostrar quantas vezes cada um deles aparece nessa lista, explicitando ainda mais a desigualdade. Em São Paulo, por exemplo, o distrito do Brás ocupa a primeira posição, já que aparece 26 vezes entre os trinta piores distritos nos quarenta indicadores analisados.

O objetivo final, a meta que sustenta a iniciativa, é reduzir a desigualdade, zerando os zeros e diminuindo a distância entre os indicadores melhores e piores nas regiões. Considerando que cada distrito de São Paulo é uma cidade de porte médio, deveria haver oferta completa de equipamentos para atender sua população em cada um desses territórios e, assim, começar a reduzir as desigualdades urbanas. Apesar dos pequenos avanços nos últimos anos, o abismo continua enorme.

Em grande parte dos 96 distritos de São Paulo não há instalações e serviços públicos adequados e suficientes. Enquanto um distrito mais central, como o Jardim Paulista, mantém uma taxa de 0,11% de adolescentes grávidas, em distritos na periferia, como Perus, adolescentes grávidas representam 19,41% do total de nascidos vivos. O índice de centros culturais, casas e espaços de cultura, por grupo de 10 mil habitantes, é de 3,58 no distrito da Sé (o melhor indicador da cidade), enquanto no Sacomã é de apenas 0,039 e, em São Mateus e outros 59 distritos, é zero. Em relação ao meio ambiente, os dados revelam que o total de área verde por habitante é 341,43 vezes maior em Parelheiros (o melhor índice) do que na Cidade Ademar (o pior), que possui apenas 0,77 m² por habitante – a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda um mínimo de 12 m² de área verde por habitante.

Em 2016, a iniciativa do Mapa da Desigualdade foi aprimorada e ganhou novos mecanismos para ampliar a disseminação das informações e otimizar a comunicação. O formato de apresentação foi aperfeiçoado, e está sendo lançado um aplicativo, que permite maior clareza na utilização dos dados georreferenciados e democratiza o uso dos indicadores. O sistema pode ser utilizado no planejamento de ações para as organizações da sociedade civil e governos.

O Mapa da Desigualdade também vem sendo utilizado como fomento de um projeto de comunicação, o site 32xSP (www.32xsp.org.br), uma iniciativa da Rede Nossa São Paulo e da Agência Mural de Jornalismo das Periferias. O objetivo é dar visibilidade aos indicadores e revelar as desigualdades internas da cidade por meio de matérias jornalistas produzidas diária e exclusivamente para o projeto por uma rede de cerca de sessenta jornalistas que vivem nas regiões periféricas da cidade.

Com base na experiência paulistana, centenas de outros municípios brasileiros – por meio do Programa Cidades Sustentáveis e da Rede Social Brasileira por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis – estão sendo estimulados a criar seus próprios mapas. Para isso, a Rede Nossa São Paulo está elaborando um guia

prático com um roteiro completo que aborda desde a importância da iniciativa para governos e sociedade até o passo a passo de como selecionar os indicadores e montar uma apresentação. Com essa ferramenta em mãos, as cidades terão a oportunidade de valer-se de um diagnóstico preciso de suas regiões e, desse modo, incidir em políticas públicas que contribuam para a superação da desigualdade.

O projeto também colaborará para que a sociedade como um todo possa se apropriar de informações públicas e, assim, conquistar instrumentos para a transformação. O mapa procura preencher uma lacuna em termos de difusão de informações públicas, ampliando o alcance do conhecimento sobre os territórios e facilitando a assimilação dos dados disponíveis, tendo por metas o aprofundamento da democracia, a promoção da igualdade territorial e o horizonte do desenvolvimento sustentável.

Há um justíssimo clamor para que recursos públicos sejam utilizados com ética, competência e responsabilidade. Graças à lei que instituiu o Programa de Metas podemos cobrar do prefeito o cumprimento das metas e das promessas de campanha. Graças à Lei de Acesso à Informação, ao grande poder que tem a Câmara Municipal de fiscalizar a aplicação de todos os recursos, aos diversos conselhos da sociedade civil que atuam junto às secretarias e às subprefeituras, ao Ministério Público e à sociedade civil, é possível ter acesso a todas as contas e exercer um forte controle sobre a aplicação dos recursos públicos.

Para tudo isso, a informação é elemento essencial. É a partir dela que começa nossa obrigação de não se omitir, exercendo os deveres e direitos da cidadania. Ferramentas de informação e comunicação, como o Mapa da Desigualdade, são fundamentais para traduzir a realidade e impulsionar processos de transformação.

Ao visibilizar a desigualdade na cidade, o mapa orienta as ações para zerar os zeros e redistribuir os recursos às regiões mais pobres, bem como às áreas de maior necessidade detectadas pelos desigualtômetros, e, ao fim, permite avaliar se as desigualdades aumentam ou diminuem ao longo dos anos e dos mandatos. ●

*ODED GRAJEW É COORDENADOR GERAL DA REDE NOSSA SÃO PAULO E DO PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS, PRESIDENTE EMÉRITO DO INSTITUTO ETHOS E PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA OXFAM BRASIL. É IDEALIZADOR DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. FOI IDEALIZADOR E PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO ABRINQ E ASSESSOR ESPECIAL DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM 2003.

MOBILIDADE URBANA: O DESAFIO MÚLTIPLO PARA AS CIDADES NO SÉCULO XXI

POR GLAUCO PERES DA SILVA*

A mobilidade nos centros urbanos é objeto de crescente preocupação no meio acadêmico e para os gestores de políticas públicas. O adensamento populacional em áreas de pequena extensão relativa, antes sinal de progresso e modernidade, atualmente apresenta problemas sérios de várias ordens que reverberam na capacidade de deslocamento dos indivíduos. A mobilidade urbana deficiente é um problema de múltiplas causas e, portanto, exige esforços em várias direções. Ao mesmo tempo, essas soluções envolvem grandes custos de planejamento e dependem de soluções em outras dimensões também problemáticas, como a maneira pela qual o território urbano é ocupado ou a questão ambiental. Além disso, o deslocamento pelas cidades tem impacto econômico considerável.

Nas grandes cidades brasileiras, de modo geral, a expansão urbana se deu como decorrência de um grande fluxo migratório – das áreas rurais para as cidades, no sentido Norte-Sul do país – sem um proporcional aumento de infraestrutura que atendesse às necessidades do rápido crescimento. Essa expansão urbana teve causas e consequências econômicas: o deslocamento movido pela busca de melhores condições de vida proporciona a aglomeração das cidades, que, por sua vez, gera rendimentos crescentes, provocando maior crescimento econômico dessas áreas. A formação das periferias, comumente ocupadas por famílias de menores faixas de renda, deu às cidades brasileiras características muito marcadas: cinturões de pobreza bastante adensados formando uma franja urbana. Apesar do ganho econômico proporcionado por aquele incremento populacional, o adensamento mais rápido do que a capacidade de oferecer serviços públicos nessas regiões acentuou o problema do deslocamento dentro dos perímetros urbanos: os equipamentos públicos e a oferta de emprego permaneceram concentrados espacialmente, enquanto o espaço urbano se expandia. Esse contexto gerou fluxos pendulares populacionais em geral de mesma direção: maior deslo-

camento para regiões mais centrais para realizar atividades cotidianas ao longo do dia e maior fluxo às periferias no final do dia, retornando para seus domicílios.

Essa dinâmica faz os fluxos gerados pelo deslocamento cotidiano de pessoas serem similares tanto no trajeto como no modal de transporte utilizado. Dois efeitos decorrem dessa similaridade no trajeto e no modal de transporte: a sobrecarga dos sistemas de transporte e a sobrevalorização das regiões mais centrais das cidades.

Surge assim um desafio importante ao deslocamento urbano: atender às demandas por locomoção é altamente custoso. Por um lado, o volume desses deslocamentos seguindo os mesmos trajetos implica expandir a oferta de meios de transporte nessas direções em áreas já ocupadas; por outro, o custo de alterar vias urbanas adensadas em áreas centrais das cidades é elevado. O exemplo da ampliação de vias de metrô é emblemático: ainda que suporte o deslocamento de número considerável de passageiros, a construção de novas estações em áreas já ocupadas torna o empreendimento muito mais caro. As alternativas buscadas para resolver essas dificuldades passam pelo incentivo a transportes de superfície, como ônibus e trens urbanos, e a modais individuais, como bicicletas ou até mesmo deslocamentos a pé. A velocidade de deslocamento é o conceito-chave considerado nessa dimensão. O incentivo ao transporte público de fato provoca aumento na velocidade de deslocamento, notadamente em horários de pico, justificando a intervenção do poder público.

Do ponto de vista da ação governamental, o desafio está em criar essas opções ao mesmo tempo que se concorre com a tendência de aumento no transporte motorizado individual, seja via carro, seja via motocicletas. Estima-se para o ano de 2010, na América Latina, uma média de 2,5 registros de novo veículo motorizado para cada nascimento. Ainda que não seja uniforme em todas as cidades e países, a expansão do transporte individual está entre os mais preocupantes desafios que as cidades estão enfrentando. Não sem razão, a regu-



lação do uso do automóvel está entre as principais soluções propostas por especialistas, pois essa tendência de aumento é inevitável e observável em todo o mundo. Ações como pedágio urbano, como feito em Londres, que transferem ao motorista do veículo os custos sociais de sua escolha, ou a cobrança de tarifas diferentes para o uso de vias em horários de maior pico, são recomendações que ainda suscitam bastante polêmica.

A emissão de poluentes é possivelmente o segundo maior desafio colocado para a mobilidade urbana. Os centros urbanos são em geral áreas em que há acúmulo de gases poluentes emitidos por veículos motorizados. Aproximadamente um quinto de toda a emissão de CO₂ é gerado por veículos que utilizam combustíveis fósseis. Assim, a expansão de modais alternativos é vista como uma solução tanto para a redução da velocidade de deslocamento como para a qualidade de vida das populações urbanas.

Por fim, se a ação para a promoção de novas formas de deslocamento em áreas urbanas deve se adequar à distribuição da população pelo território, ela também cria incentivos para o deslo-

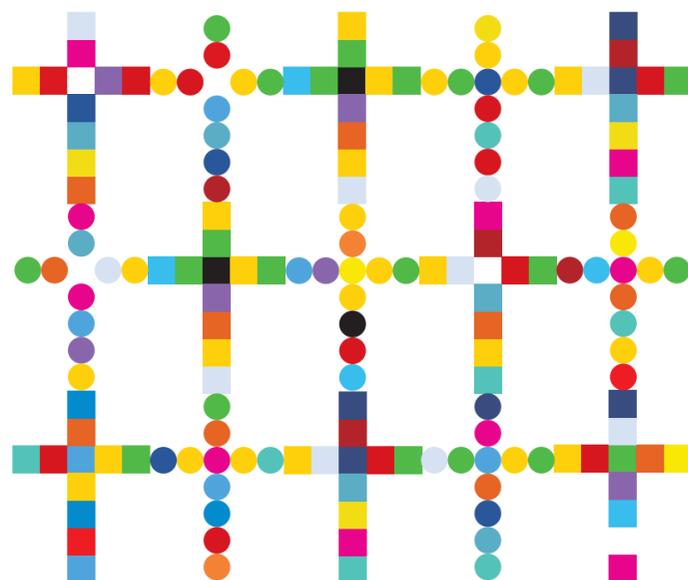
camento dessa população. Áreas mais bem servidas de diferentes modais de transporte e o próprio incentivo à criação de atividade econômica em novas áreas da cidade alteram os sentidos de deslocamento das pessoas. A preocupação com o deslocamento das pessoas deve acontecer ao mesmo tempo que se discute a forma como o território urbano será ocupado, por que tipo de construções e atividades, e quais áreas serão preservadas, como uma forma direta de garantir a viabilidade das grandes cidades em um futuro próximo.

Como pode ser visto, os desafios sobre a questão da mobilidade urbana são significativos e se desdobram em várias dimensões que se reforçam mutuamente. A mobilidade dentro de grandes centros urbanos é um desafio fundamental que se coloca como resultado de um longo processo histórico de formação das cidades e de aglomeração da população. Não será simples a alteração desse rumo. ●

*GLAUCO PERES DA SILVA, ECONOMISTA, É PROFESSOR DE CIÊNCIA POLÍTICA DA USP E PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE.

RELIGIÕES E DESIGUALDADES SOCIAIS

POR RONALDO DE ALMEIDA E ROGÉRIO JERÔNIMO BARBOSA*



As religiões não têm olhos só para o “outro mundo”. Ao contrário, como colocou o sociólogo Max Weber, elas possuem interesses ideais e materiais – e se dirigem a “este mundo” para tentar mudá-lo, nele agir ou dele fugir. E isso não decorre apenas das teologias e crenças, mas também dos contornos históricos. Assim, para saber como determinada religião se relaciona com a sociedade é importante indagar se seu culto é permitido ou proibido, se seus membros são maioria ou minoria na população, se tem apoio do Estado, se está bem organizada institucionalmente etc. – fatores que variam enormemente no tempo. Não há apenas uma forma de relação entre religião e realidade social; essas duas partes frequentemente se alternam como causa e efeito.

Estamos atravessando uma *transição religiosa* no Brasil. Ela vem acontecendo há mais de um século, mas se acelerou nas décadas mais recentes. Dados dos últimos seis censos demográficos eviden-

ciam que há três vetores principais: a) grande queda das religiões tradicionais (especialmente o catolicismo); b) um expressivo aumento e diversificação dos protestantes (neo)pentecostais; e c) um avanço tímido das religiões não cristãs e daqueles que se declaram ateus, agnósticos e afins.

Nesse ínterim, o catolicismo se reinventou diversas vezes. Até 1890 era a religião oficial e parte do Estado brasileiro. A partir de então precisou se organizar como instituição independente. Na década de 1930 aproximou-se novamente do poder central e serviu de grande pilar de ações nas áreas de saúde e educação. A Igreja Católica garantiu um lugar ao sol mesmo quando a laicidade legal já estava instituída. Mas sua força advinha também dos valores enraizados nas práticas da população.

A transição rural-urbana teve impacto profundo sobre o monopólio católico, formando as bases para a pluralização do cristianismo. Cabe diferenciar o protestantismo histórico/reformado (Igreja Luterana,

Calvinista, Anglicana etc.) do pentecostal (Assembleia de Deus, Congregação Cristã, Deus é Amor, Universal etc.). O primeiro chegou ao Brasil por meio dos imigrantes europeus no século XIX, principalmente na região Sul, mas careceu do ímpeto proselitista, ficando restrito a comunidades étnicas ou locais (apesar de suas teologias universalistas). Manteve-se como “religião tradicional”, recompondo aqui uma parte do mundo dos imigrantes. O pentecostalismo, por sua vez, veio em diversas ondas ao longo do século XX, inicialmente por meio de *missionários* estrangeiros. Estilos opostos de protestantismo: os pentecostais são “expansionistas”.

Suas crenças, ritos e comportamento também se diferenciam. O protestantismo histórico enfatiza condutas metódicas e sobriedade. É clássica a interpretação weberiana sobre a afinidade de sentidos entre a ética protestante (em particular, do calvinismo) e o espírito do capitalismo: são subjetividades que atribuem valor ao trabalho em detrimento do gozo material. O pentecostalismo também se apoiou em valores do mundo do trabalho, mas seus membros sempre foram caracteristicamente mais pobres e sujeitos a instabilidades. Sua ética econômica se orienta para a providência divina: Deus provê nos momentos de dificuldade – algo mais emocional e menos ascético.

O pentecostalismo oferecia ao migrante rural uma forma de compreender o mundo e o inseria em grupos e relações – num ambiente que se tornava cada vez mais anônimo e desconhecido. As inovações rituais proporcionavam apoio e pessoalidade, o que contrastava com o lado ritualizado e impessoal dos ritos católicos. Distante da vida cotidiana, o catolicismo se viu em risco.

A emergência de movimentos de esquerda católicos a partir dos anos 1950 foi uma resposta a essa preocupação com as mudanças sociais. Contudo, a esquerda católica nunca mobilizou maciçamente a população e já na década de 1980 entrou em remissão. Muitos foram os motivos: o Vaticano assumiu posturas mais conservadoras; a redemocratização no Brasil ampliou o espaço da esquerda fora dos âmbitos religiosos; e a ênfase na necessidade de mudança estrutural da sociedade ofuscou as necessidades mais imediatas dos indivíduos.

A Igreja reagiu novamente. A Renovação Carismática Católica (RCC) surgiu como uma “frente pentecostal”, enfatizando o caráter emocional da relação com Deus e a crença em dons e milagres – tudo isso sem romper com a hierarquia e a tradição católica. A RCC cresceu bastante de 1980 a 2010, transformando católicos “não praticantes” em “praticantes”, mas sem tanto êxito em converter externos. Católicos eram 65% da população em 2010, segundo o Censo. Em 1960, eram 93%.

Entre alguns pentecostais, nos anos 1970 emergiu uma nova perspectiva: a teologia da prosperidade (TP), que afirma a possibilidade de gozar *neste mundo* as benesses materiais proporcionadas por Deus. Esse subgrupo passou a ser identificado como *neopentecostal* (ex.: Universal, Sara Nossa Terra, Renascer, Mundial do Poder de Deus). A TP incentiva o empreendedorismo e o sucesso individual, e forneceu uma ética econômica para as situações de informalidade que caracterizaram os anos 1980 e 1990, bem como para o aumento do consumo dos anos 2000. No Censo de 2010, os evangélicos somavam 22% da população; eram apenas 4% em 1960.

O declínio católico e o crescimento evangélico são os dois principais movimentos da transição religiosa; porém, ainda são religiões cristãs, bíblicas e monoteístas. O terceiro componente é justamente o crescimento da diversidade e daqueles que não declararam religião alguma. Em bloco, essas categorias são 13% da população (os sem religião são 8%). Apesar da grande importância cultural, o espiritismo kardecista e as religiões afro-brasileiras abarcam muito pouco da população: cerca de 2% e 0,3%, respectivamente. Porém, os kardecistas quase duplicaram seu tamanho absoluto nos últimos dez anos; as religiões afro voltaram a crescer levemente (estavam em queda); e as outras (um conjunto vasto) quase triplicaram.

A transição religiosa tem consequências. Do ponto de vista social, ela muda as bases de sociabilidade, solidariedade e confiança. Do ponto de vista político, altera a formação de preferências e os comportamentos eleitorais. O exemplo mais patente é o avanço pentecostal sentido no crescimento da bancada evangélica na Câmara (hoje são mais de setenta deputados). De fato, ser pentecostal aumenta drasticamente as probabilidades de votar em candidatos de denominações afins. Mas o “voto evangélico” não é unívoco. Por um lado, o vetor religioso impele ao conservadorismo comportamental; por isso, parte dos evangélicos torna-se base da “nova direita”. Por outro, essas pessoas são, em geral, mais pobres, o que as liga a agendas de esquerda.

Fato é que a religião está cada vez mais na esfera pública. Ironicamente, muitos pensavam que o “fim da religião” estava próximo! Poucos anteviram essa importância crescente. Agora, já não é possível ignorá-la. ●

*RONALDO DE ALMEIDA É PROFESSOR DE ANTROPOLOGIA DA UNICAMP E PESQUISADOR DO CEBRAP; E ROGÉRIO JERÔNIMO BARBOSA É DOUTORANDO EM SOCIOLOGIA PELA USP E PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE.



foto: Apu Gomes

JUNTE-SE A NÓS!

Queremos um Brasil
sem desigualdades.

www.oxfam.org.br/doe

