

A geografia da desigualdade na cidade de São Paulo

Américo Sampaio¹

Resumo

A noção de cidade é uma convenção social. Não sendo natural, toda e qualquer cidade é construída e desenvolvida pelos seres humanos como um padrão determinado de convivência e de organização social. Esse modo de viver junto é um organismo complexo de interações humanas, como um organismo vivo recheado de relações sociais, ambientais, culturais, políticas e econômicas.

É importante destacar que esse arranjo humano tem a capacidade de promover qualidade de vida ou de fragilizá-la. Qual o caminho devemos seguir? Qual a nossa capacidade de construir cidades que garantam a vida? Como produzir cidades nas quais toda a população tenha acesso aos serviços, direitos básicos e dignidade humana?

Essas são algumas das perguntas que orientaram a elaboração desse texto. O debate posto no presente artigo tem por objetivo provocar reflexões acerca da noção de cidade, tratando São Paulo como foco principal. Ao analisar seus dados e sua história, busca contribuir para a compreensão de que as desigualdades presentes em nossa cidade não são naturais, mas não por isso devem ser ignoradas pela nossa indignação coletiva.

Na primeira parte do texto o(a) leitor(a) encontrará uma breve reflexão sobre o papel das cidades na construção e condução das relações sociais da vida em sociedade. Esse ponto é importante para que não observemos a cidade de São Paulo como um cenário desconectado das relações humanas, ou mesmo como obra do acaso. As cidades não são naturais, assim como São Paulo não é natural.

1 Sociólogo, Coordenador da *Rede Nossa São Paulo*, integra o Grupo de Trabalho de Democracia Participativa da mesma instituição, é professor e membro da direção da *Escola de Governo*, é associado ao *Centro Santo Dias de Direitos Humanos*, faz parte da *Rede pela Transparência e Participação Social* (RETPS) e assessora as *Escolas de Cidadania da Pastoral Fé e Política*. Integra o Conselho Consultivo da Ouvidoria Geral da Defensoria Pública de São Paulo.

Ela é construída historicamente pelas mãos humanas e, se as desigualdades nela presentes são gritantes, é porque assim é nossa sociedade e assim a construímos.

Mais adiante, quem lê este texto poderá encontrar um conjunto bastante vasto de dados de diversas áreas de políticas públicas detalhados por distrito. Este item busca revelar, com base em dados oficiais, os indicadores e suas gigantescas diferenças, conferindo valores aos altos índices de desigualdade presentes na cidade. Sobre este tópico, vale explicar ao(à) leitor(a) que São Paulo é dividida hoje em 32 Subprefeituras e em 96 distritos. Com base nesses dados, é possível conhecermos melhor as diferentes realidades da cidade.

Mais à frente, no tópico seguinte, é apresentado um breve histórico acerca das políticas de participação e descentralização da gestão municipal, e como cada um dos governos municipais pós-Lei Orgânica do Município (LOM), de 1990 até os dias atuais, se comportaram com relação a estes temas. Os dois destacados – descentralização e participação popular – foram escolhidos pelo fato de os estudos e diálogos tidos na cidade sobre as possibilidades de se combater as desigualdades em São Paulo apontarem fundamentalmente para esses dois elementos.

Por fim, o quarto e último tópico deste artigo busca articular as ideias apresentadas nos três primeiros itens e tenta localizar as principais razões pelas quais o combate às desigualdades é tarefa tão árdua na cidade, sem deixar de apontar também alguns caminhos possíveis.

Boa leitura.

Introdução

A cidade de São Paulo é constituída por muitas cidades. Distintas e com características próprias, todas elas se misturam e interagem entre si no interior da metrópole, configurando, dessa forma, a dinâmica que forja o movimento histórico da capital paulista e o desenho do solo urbano. Para compreender São Paulo é necessário analisá-la com lupa, destrinchando suas regiões e buscando identificar como cada um dos diferentes territórios se acomoda no espaço e se conecta ao tecido social. Não é a cidade, mas sim a relação entre todas as cidades internas a São Paulo, que nos permite conhecer de fato o que é e como funciona a principal capital do país.

Fazer o contrário, e querer explicar São Paulo como uma coisa só, é inexoravelmente errôneo e, nesse sentido, impossível e arriscado de compreendê-la. São Paulo é curiosa, peculiar e magnânima justamente por não ser uma, mas muitas cidades.

Frente a isso, é imprescindível mencionar também que cada uma dessas cidades intra-urbanas de São Paulo precisam ser igualmente compreendidas umas em relação às outras, e não isoladamente.

Em resumo, a cidade de São Paulo é uma miríade de relações, conexões e desconexões entre muitas cidades que convivem de forma harmônica e conflituosa ao mesmo tempo, tencionando o espaço urbano que consensuamos chamar de município. E, assim, configurando aquilo que entendemos por cidade.

A cidade e seu profuso emaranhado de relações nos afeta de modo muito singular. A forma como moramos, convivemos, nos deslocamos, trabalhamos, nos relacionamos com a natureza, nos sentimos mais ou menos seguros, consumimos e produzimos cultura, aprendemos, ensinamos, amamos, praticamos mais ou menos atividades físicas, respiramos, temos uma saúde melhor ou pior, entre muitas outras coisas, resulta da relação que criamos com a cidade e da relação que ela estabelece conosco. Em grande medida, a forma como vemos o mundo é a forma como vemos a cidade, e vice-versa. Quanto mais a conhecemos, mais conhecemos também o mundo.

Não obstante, é preciso registrar que não é apenas a cidade que nos afeta e influencia. Nós também afetamos a cidade. E, mais do que isso, além de afetar a cidade, nós a produzimos e a construímos cotidianamente. Ao passo que fazemos cidade, a cidade também nos faz, nos produz e nos constrói. Essa relação dialética é o que torna o papel dela tão elementar na vida de uma sociedade. Somos produto e ao mesmo tempo produzimos cidade, numa relação que não tem começo nem fim. A cidade é um processo. Produzimos cidade para que ela nos produza de volta, formando assim uma espiral de acúmulos e sobreposições de experiências e relações humanas que marcam São Paulo.

Quero dizer, da mesma forma como nós somos fruto da relação entre as diferentes cidades dentro de São Paulo, isto é, da interação entre suas regiões e territórios que deslizam, se chocam e se conectam no solo urbano, a cidade também é produto das nossas relações humanas. A dinâmica é forjada no registro dessas relações, buscando encontrar saídas para o desafio da vida em comunidade e do convívio coletivo de uma grande diversidade de desejos, interesses e opiniões que constroem uma comunidade política.

Na prática, a forma como nos relacionamos com a nossa cidade, e como ela se relaciona conosco, produz uma nova cidade para uma nova geração e para uma nova sociedade. E essa nova interação produzirá outras e mais outras e mais outras interações entre os humanos e a cidade futura, e assim por diante.

É impossível não mencionar aqui o fato de que essa lógica reforça de pronto a dimensão da responsabilidade que as paulistanas e paulistanos deveriam ter com a cidade. Pois cuidar bem dela é também cuidar bem das próximas gerações. Uma cidade degradada e desigual produzirá novas gerações em muito distanciadas política e socialmente umas das outras.

As cidades são mais do que um aglomerado de pessoas vivendo juntas, elas são uma racionalidade humana que expressa um padrão de convivência social, cultural, ambiental, econômica e política. Ou seja, a convivência, ou melhor, o diálogo humano é a base da produção das cidades. Se São Paulo é extremamente desigual – como veremos mais à frente –, isso revela o tipo de sociedade que somos.

Uma sociedade marcada por uma interação social desigual, violenta, racista, machista, LGBTfóbica, exploradora, desumana e opressora não poderia fazer outra coisa que não construir uma cidade à sua imagem. As cidades são sempre o espelho da sociedade que a constrói, e não o seu avesso. Logo, conhecer a fundo a cidade de São Paulo é conhecer também a sociedade paulistana.

A São Paulo de hoje é o resultado material histórico e político do padrão de convivência social que marcou a sociedade da capital paulista nos últimos 465 anos. Compreender nossa cidade é como um trabalho de arqueologia urbana, política e cultural. A história das relações sociais está estampada na infraestrutura e no desenho do solo urbano como desenhos rupestres. Compreender São Paulo em seus detalhes é compreender nossa sociedade. E é isso que torna esse trabalho tão fabuloso e interessante.

São Paulo em números

A cidade de São Paulo esconde suas realidades atrás de sua dimensão desproporcionalmente colossal. Seu tamanho, sua população, sua movimentação econômica, sua importância política, seu posicionamento geográfico, sua história, entre outras coisas, fazem com que recorrentemente sua análise se dê por meio de uma lente hegemônica, como se ela fosse apenas uma.

É justamente por trás dessas grandes marcas que caracterizam a cidade de maneira estigmatizante que se pode compreender de fato que cidade é São Paulo. Ou melhor, conhecer o que são as muitas cidades de São Paulo.

Nesse sentido, o Mapa da Desigualdade elaborado anualmente pela *Rede Nossa São Paulo* desde 2012 nos permite conhecer mais a fundo as verdadeiras realidades que caracterizam nossa cidade a partir de dados e indicadores que demonstram como a qualidade de vida e o desempenho das políticas públicas se dão nos diferentes territórios e distritos, e qual o tamanho de suas desigualdades.

Um dos temas importantes de analisarmos nesse estudo é a cultura, ou melhor, o acesso à cultura por meio dos equipamentos e serviços municipais. Por exemplo, com relação ao acervo de livros infanto-juvenis ofertados pela gestão municipal, chama a atenção o indicador que demonstra que no distrito da Consolação existem 11 exemplares de livros disponibilizados em instituições públicas para cada habitante na faixa etária de 7 a 14 anos, enquanto no distrito de Capão Redondo existem apenas 0,02 livros nas mesmas condições, o que representa uma desigualdade de 517 vezes. Somado a isso, preocupa também o fato de que neste tema existam 36 distritos com indicador 0 na cidade, isto é, em um terço de São Paulo não é disponibilizado nenhum exemplar de livros infanto-juvenis em instituições públicas.

No mesmo sentido, destaca-se o indicador relativo ao acervo de livros para adultos disponíveis nas instituições públicas. Nesse quesito, a desigualdade na oferta é bastante semelhante. Enquanto no distrito da República são disponibilizados 3,01 livros para cada habitante, em Pirituba são apenas 0,01. Isso representa uma desigualdade de 588 vezes. Cabe destaque ainda ao fato de que em 37 distritos este indicador é 0, o que demonstra que também não existe oferta de livros para adultos em mais de um terço da cidade.

Quando analisamos a oferta de equipamentos culturais na cidade, a desigualdade também é bastante significativa, em especial pelo déficit gigantesco nas regiões periféricas. Por exemplo, em 53 distritos não existem centros culturais, casas e espaços de cultura; em 54 distritos não existem cinemas; em 60 distritos não existem museus; em 52 distritos não existem salas de shows e concertos; e em 42 distritos não existem teatros. Ou seja, em praticamente metade do território da cidade não são ofertados equipamentos culturais para a população próximos de suas casas.

Tudo isso mostra que, por mais que a cidade de São Paulo tenha uma significativa oferta de equipamentos culturais, estes estão concentrados na região central, e não espalhados pelos distritos, o que propiciaria acesso à cultura a toda a população paulistana.

Em relação à dimensão das desigualdades, destacam-se os indicadores de cinema e teatro. Os distritos da Barra Funda e República, ambos na região central da cidade, têm, respectivamente, 8,35 cinemas e 5,92 teatros para cada 10 mil habitantes, enquanto no Capão Redondo existem apenas 0,03 cinemas e em Sapopemba 0,03 teatros, ambos para cada grupo de 10 mil habitantes. Isso representa um fator de desigualdade de 240 vezes no caso dos cinemas, e de 170 vezes no caso dos teatros.

Outro ponto de destaque são as políticas voltadas para a Educação Infantil. O atendimento em creches municipais é bastante assimétrico na cidade e chama

a atenção o dado que revela a demanda e a capacidade de atendimento dessas instituições para a população de 0 a 3 anos. Enquanto no distrito de Lajeado 98% da demanda registrada para vagas em creches é atendida pela rede municipal, no distrito da Sé apenas 44% dessa demanda é absorvida.

Nesse caso, o fato de o pior indicador ser na região central e o melhor indicador estar na periferia da zona leste não é contraditório. Revela apenas que a demanda para creche no distrito do Lajeado é muito melhor atendida do que a da Sé, o que pode ser explicado pela hipótese de que talvez pais e mães de várias partes da periferia registrem o pedido de vaga em creche na região central da cidade e não nos distritos onde moram, porque é lá, no centro, que se concentram os postos de trabalho formal. Além disso, por conta do tempo médio de deslocamento da periferia para o centro ser bastante elevado, quando pais e mães saem de suas casas para trabalhar as creches ainda não abriram suas portas. Esse movimento orgânico inflaciona a demanda por creche na região central, ao passo que subestima a de algumas regiões periféricas.

Em todo caso, esse indicador demonstra que há uma dificuldade de atendimento uniforme da demanda por creche na periferia e na região central da cidade, e que esse atendimento é bastante desigual no município.

No entanto, por mais que o atendimento tenha menos abrangência na região central, é nela que se concentra a maior rapidez no atendimento. Por exemplo, enquanto no distrito da República, em média, pais e mães demoram 8 dias para conseguir uma vaga em creche após a solicitação, no distrito da Pedreira se leva em média 401 dias. Isso representa uma desigualdade de 48 vezes.

O mesmo fenômeno desigual acontece quando analisamos os indicadores de educação básica. Destaca-se no Mapa da Desigualdade o dado que mostra a proporção de matrículas em escolas públicas em relação ao total de matrículas efetivadas nos distritos. Por exemplo, no distrito do Jardim Ângela 89,3% de todas as matrículas efetuadas nessa região são em escolas públicas, ao passo que no distrito do Jardim Paulista apenas 6,8% das matrículas são feitas em instituições públicas. Ou seja, enquanto na periferia o ensino básico é majoritariamente feito pelas escolas públicas, nas regiões centrais e mais ricas da cidade a predominância é de escolas privadas. Esse dado é reforçado pela oferta de emprego e também pela renda média da população, que é muito maior nas regiões centrais e ricas de São Paulo do que nas regiões periféricas.

Outro tema bastante relevante para esta análise diz respeito à habitação. Sobre isso, o destaque do Mapa da Desigualdade é a presença desigual de favelas na cidade. Enquanto no distrito de Pinheiros apenas 0,8% dos domicílios são

localizados em regiões caracterizados como favelas, no distrito da Vila Andrade, onde se localiza Paraisópolis, 49% dos domicílios estão nessas condições. Isso representa uma desigualdade de 605 vezes.

Já com relação ao meio ambiente, o Mapa revela que existe uma desigualdade muito grande quando analisamos a emissão de material particulado na cidade, especificamente aquela associada ao transporte rodoviário de passageiros e gerada por combustão e desgaste de pneus, freios e pistas. Enquanto o distrito da Sé registra emissão de 10,89 Kg de material particulado gerado pelo transporte público por Km² por dia, no distrito de Marsilac essa mesma emissão é de 0,01. Isso revela que nas regiões onde se concentra a infraestrutura de mobilidade urbana da cidade os níveis de emissão de poluentes são muito superiores aos aqueles identificados nas regiões que não têm uma alta infraestrutura de mobilidade.

Somado a isso, os dados também chamam a atenção para o fato de ser inversamente proporcional à emissão de poluentes pelo transporte público a oferta de áreas verdes. Por exemplo, enquanto na Prefeitura Regional de Parelheiros, que registra baixos índices de emissão de poluentes, existem 505 m² de área verde por habitante, na Prefeitura Regional de Cidade Ademar são apenas 0,74 m² de área verde por habitante.

Na área da saúde, as assimetrias da cidade seguem na mesma direção. O Mapa revela uma brutal desigualdade em todos os temas abordados e nos diversos níveis de atenção e cuidado com a população, do pré-parto à idade média ao morrer. A incidência de bebês com baixo peso ao nascer, por exemplo, mostra que no distrito do Campo Belo 14% das crianças nascidas vivas no território tinham menos de 2,5 kg, enquanto no distrito do Pari esse índice é de apenas 5%.

Em Parelheiros, a gravidez na adolescência é uma realidade para 17% das gestantes, enquanto no Jardim Paulista apenas 0,7% dos bebês nascidos vivos são filhos de mães com menos de 19 anos.

Outro indicador de saúde que merece atenção especial é o tempo médio de vida da população. Enquanto no distrito do Jardim Paulista a idade média ao morrer é de 81 anos, no distrito de Cidade Tiradentes essa idade é de 58 anos, o que representa uma diferença de 23 anos a menos de vida entre quem vive nas áreas nobres da cidade e quem reside nas periferias.

Com relação aos leitos hospitalares disponíveis na cidade, a desigualdade também é bastante significativa. No distrito da Bela Vista existem 48 leitos hospitalares públicos e privados disponíveis por mil habitantes; já no distrito de São Rafael são apenas 0,03, o que representa uma desigualdade de 1.251 vezes.

Essa tendência se repete nos índices de mortalidade infantil. O Mapa revela que no distrito do Butantã não houve nenhum caso em 2017, ao passo que no distrito de Artur Alvim foram 21 óbitos de crianças menores de um ano em cada mil crianças nascidas vivas de mães residentes na região.

O indicador que mostra os dados sobre pré-natal insuficiente também revela grandes desigualdades. No distrito de Moema, apenas 4% das gestantes fizeram menos de sete consultas pré-natal; no distrito de Itaim Paulista esse índice foi de 31%. Isto é, praticamente um terço dos bebês nascidos vivos nessa região não teve o acompanhamento adequado durante a gestação.

Com relação à violência contra a mulher, o Mapa revela que o distrito do Jardim Paulista teve registro de apenas 0,55 notificações de agressão à mulher entre 20 e 59 anos, para cada 10 mil mulheres nessa faixa etária; no distrito do Jardim São Luís, foram 100 registros do mesmo tipo, o que representa um fator de desigualdade de 180 vezes.

Outro destaque do Mapa diz respeito ao tema de trabalho e renda na capital paulista. Enquanto no distrito da Barra Funda existem 59 postos de emprego formal para cada 10 habitantes em idade ativa (idade maior ou igual a 15 anos), no distrito de Cidade Tiradentes são apenas 0,2 postos de emprego formal para a mesma proporção de habitantes. O que significa que nas áreas mais centrais da cidade existem 246 vezes mais postos do que nas regiões periféricas.

Ainda em relação à renda, é possível observar que o gênero também é determinante na remuneração de homens e mulheres. Enquanto no distrito da Consolação as mulheres ganham em média 39% a menos do que os homens, no distrito do Jaguara são as mulheres que ganham mais, 15% em média. Os distritos com maior igualdade na remuneração entre homens e mulheres são os da Brasilândia e da Cachoeirinha, ambos com uma diferença salarial entre homens e mulheres na casa de 2%. É fato que em alguns distritos a remuneração média de homens e mulheres é mais igualitária, assim como em alguns dos distritos as mulheres ganham em média até mais que os homens. No entanto, não há motivo para comemoração. O Mapa revela que, dos 96 distritos da capital paulista, em apenas 7 deles as mulheres ganham mais que os homens, o que representa apenas 7% dos distritos. Ou seja, em 93% dos distritos os homens ainda ganham mais do que as mulheres.

Na área de mobilidade, destaca-se no Mapa da Desigualdade o indicador relativo ao número de mortes no trânsito. No distrito de Perdizes foram 1,75 mortes em acidentes de trânsito por 100 mil habitantes; no distrito da Barra Funda, o índice é de 44,98 mortes na mesma medição. Isso representa uma desigualdade de 25 vezes.

Dessa forma, com todos os dados aqui apresentados, sem avançar em longas análises sobre cada um dos temas abordados, podemos concluir que São Paulo possui profundas desigualdades nas mais variadas áreas de políticas públicas, demonstrando que os poderes públicos municipais conferem tratamento absolutamente diferenciado às diversas regiões da cidade.

As desigualdades exemplificadas pelo Mapa da Desigualdade são a prova cabal de que a qualidade de vida e a noção de direitos básicos e de dignidade humana são compreendidas de formas bastante distintas entre o centro e as periferias.

Destaca-se ainda a simetria das assimetrias, ou seja, os maiores e menores indicadores, salvo raríssimas exceções, sempre se comportam de maneira diametralmente opostas quando comparamos o eixo determinado pela relação centro-periferia, o que nos permite concluir também que quanto mais se caminha para as franjas da cidade, menores serão os índices de qualidade de vida e de garantia de direitos.

A cidade de São Paulo, dessa forma, ao ser analisada com base em indicadores econômicos e sociais por distrito, pode ser compreendida como uma cidade caracterizada por uma ilha de privilégio num oceano de desigualdade.

Por fim, é importante destacar que essa desigualdade tem cor e endereço. Se sobrepusermos o mapa da distribuição da população preta e parda da cidade aos mapas dos indicadores acima apresentados, veremos que as regiões onde a qualidade de vida apresenta seus piores índices são justamente as regiões onde está concentrada majoritariamente a população negra paulistana. Para se ter uma ideia, nos distritos do centro expandido da cidade, onde os indicadores de qualidade de vida e acesso a serviços básicos são sempre os melhores, menos de 15% da população residente se autodeclara preta ou parda. No anel em torno do centro expandido, essa proporção sobe para 30% da população. Mas, quando observamos as periferias das zonas leste, sul e norte, notamos que essa proporção sobe para mais de 40%, podendo chegar até a 60% de população preta e parda nos extremos da cidade.

A desigualdade em São Paulo, para ser de fato combatida, precisa ser bem compreendida. Os indicadores que deflagram as piores condições de vida na cidade e os menores acessos aos serviços e políticas públicas municipais estão sobre os territórios dos distritos mais afastados do centro e com maior proporção de população jovem, preta e parda. Esse elemento não pode ser desconsiderado dessa análise. Assim, para que haja um efetivo combate às desigualdades na cidade de São Paulo, é preciso que a administração municipal inverta as prioridades de gestão, e coloque essas regiões e essa parcela da população no centro do planejamento e execução de políticas públicas, em especial no orçamento municipal.

É preciso urgentemente reduzir as desigualdades na cidade de São Paulo. Priorizar os territórios mais vulneráveis e suas populações é apenas o primeiro passo para que ocorra uma transformação de fato na capital paulista.

Desigualdade, participação e descentralização, um longo caminho para outra governança

O debate sobre mecanismos para ampliar a participação popular nas políticas públicas é historicamente conhecido na cidade de São Paulo. Da mesma forma, a capital paulista também flertou com diferentes maneiras de se descentralizar a gestão municipal, dando mais poder para as prefeituras regionais e aproximando a sociedade do governo em seus territórios, por exemplo.

Propostas desse tipo pressupõem a necessidade de alterar radicalmente como se governa a cidade, para que a administração municipal consiga ser mais eficiente no combate e na redução das desigualdades que acometem seus distritos e territórios.

Nesse sentido, as políticas descentralizadoras e de ampliação da participação social foram sempre apresentadas à sociedade paulistana por espasmos progressistas numa cidade de perfil mais conservador.

Frente a isso, dada a dimensão das desigualdades na capital, vale registrar brevemente o histórico das tentativas de se construir essa nova governança em nível municipal.

Na gestão Luiza Erundina, por exemplo, foram implementadas políticas na perspectiva de descentralizar a cidade por meio de estruturas submunicipais, o que já vinha sendo construído na era Jânio Quadros, por meio das Administrações Regionais (AR). Junto com essa perspectiva descentralizadora, foram elaboradas também políticas radicais de participação social. Esse modelo remontava a tendência de garantir a participação direta da população na gestão das políticas públicas por meio de conselhos e associações populares.

É importante destacar que essa característica de uma gestão participativa e descentralizadora teve início no processo interno do Partido dos Trabalhadores, em que as prévias foram disputadas por Luiza Erundina e Plínio de Arruda Sampaio.

Com amplo apoio dos movimentos sociais, mas nem tanto dos setores majoritários do partido, Erundina venceu a disputa e foi alçada à candidata à prefeitura de São Paulo, com uma plataforma eleitoral calcada na ideia de participação e descentralização da gestão da cidade. O mutirão habitacional, a instalação do Conselho Municipal de Saúde e o trabalho de mobilização da sociedade em torno da tarifa zero para a mobilidade são algumas das consequências dessas políticas.

Ao longo desse processo, e não menos importante, ocorreu também a elaboração e aprovação da Lei Orgânica do Município (LOM) em 1990, que trouxe diversos avanços na política municipal no sentido da participação direta da população.

Nesse aspecto, é importante lembrar que a LOM nasceu no bojo, ou na sequência, da Constituição Federal de 1988 que, por sua vez, abriu espaço para a elaboração de emendas populares e teve como consequência a mobilização de diversos setores da sociedade civil – em especial aqueles ligados à Igreja Católica e às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

Os pontos de destaque da Lei Orgânica do Município de São Paulo são aqueles referentes à formalização dos mecanismos de participação. O art. 2º da LOM traz em seus primeiros itens a prática democrática, a soberania e a participação popular; a transparência e o controle popular na ação do governo e o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais. O que demonstra que a Carta Magna da cidade de São Paulo tem em sua origem uma profunda vocação participativa.

Somado a isso, a Lei Orgânica do Município confere também avanços do ponto de vista da democracia direta, como, por exemplo, os dispositivos para a convocação de plebiscitos e referendos municipais, a possibilidade de elaboração de leis municipais de iniciativa popular, e também a possibilidade de convocação de plebiscitos antes da realização de obras, públicas ou privadas, de elevado valor orçamentário e de grande impacto social e ambiental.

Porém, mesmo com todos estes avanços institucionais na noção de participação direta da população, nenhum desses mecanismos foi regulamentado nos quase trinta anos que se passaram desde a promulgação da LOM, como também nunca foram de fato utilizados.

Não obstante, é importante analisarmos a proposta e a engenharia utilizada pela gestão Erundina para democratizar a participação da sociedade na elaboração e acompanhamento do orçamento municipal.

O foco dessa estratégia foi a criação dos Núcleos Regionais de Planejamento, ainda em 1989. Tais núcleos tinham por objetivo estabelecer instâncias de participação da população que pudessem equacionar as demandas locais, as Administrações Regionais e as Secretarias Municipais vinculadas às políticas sociais, como saúde, educação e assistência social.

O objetivo era trazer a população das diferentes regiões da cidade para o debate, elaboração e acompanhamento do orçamento, formando politicamente os participantes desse processo e traduzindo as tecnicidades do orçamento público para os trabalhadores menos instruídos.

Entre erros, acertos, burocracias e dificuldades – algumas delas impostas pelo próprio partido que tinha algumas restrições ao projeto de gestão de Erundina –, fato é que no começo dos anos 1990 São Paulo incorporou um projeto de cidade que apontava concretamente para a descentralização, para a participação direta e para a soberania dos movimentos sociais.

Após a gestão Erundina, com a eleição de Paulo Maluf para a prefeitura, esse projeto foi completamente desmontado e descontinuado, promovendo uma ruptura no sentido que a cidade vinha construindo.

Paulo Maluf, assim como seu sucessor Celso Pitta, interditarão as instâncias de participação popular, centralizaram a gestão municipal e quebraram qualquer vínculo de confiança e trabalho conjunto entre a prefeitura de São Paulo e os movimentos sociais de base popular.

Pelo contrário, as gestões Maluf e Pitta foram marcadas pelo ataque aos movimentos populares, pela ausência de diálogo e participação e pelos diversos escândalos de corrupção envolvendo grandes e desnecessárias obras viárias, políticas privatistas e de completa ausência de transparência.

Sem entrar nos detalhes relativos aos governos de Paulo Maluf e Celso Pitta, o ponto elementar de reflexão reside no fato de que estes governos desmontaram o processo de construção de uma cidade democrática, popular e participativa, implementando uma lógica completamente oposta de se governar São Paulo.

No começo dos anos 2000, com a eleição de Marta Suplicy, o projeto interrompido na primeira metade dos anos 1990 voltou ao centro do poder. Eleita com base numa plataforma democrática e popular, Marta Suplicy trouxe novamente propostas participativas e descentralizadoras para a prefeitura de São Paulo.

O destaque nessa análise foca na política de Orçamento Participativo (OP), na implementação dos Conselhos de Representantes – que são instâncias de participação previstas na Lei Orgânica do Município (LOM), mas que até então nunca tinham sido colocadas em prática –, e também na criação da Lei das Subprefeituras.

Com o processo de Orçamento Participativo (OP) local, Marta trouxe uma inovação para a cidade ao atrelar esse instrumento ao próprio gabinete, estando assim institucionalmente acima das demais secretarias municipais. Além disso, ela também aprovou a Lei das Subprefeituras, caracterizando essas instâncias de gestão municipal com mais concretude e dando-lhes atribuições específicas no tocante à gestão e ao planejamento territorial das políticas públicas.

Os Conselhos de Representantes avançaram no mesmo sentido, ganhando uma forma de atuação regulamentada e com mais definição em suas atribuições.

Tudo isso, porém, não foi o suficiente para garantir que um projeto democrático e descentralizador viesse a se consolidar na cidade, muito menos para reduzir as desigualdades internas de São Paulo. A resistência da burocracia municipal e, principalmente, dos partidos políticos e dos vereadores foi mais forte do que se podia imaginar.

No caso das Subprefeituras, o modelo foi forjado na disputa fisiológica dos vereadores com o poder executivo, no qual os representantes municipais viam nas estruturas de gestão regional uma possibilidade de consolidar sua base eleitoral. Por meio de cabos eleitorais e figuras próximas a eles, que poderiam ser indicados a cargos nesses órgãos, os vereadores viram uma oportunidade para cristalizar um canal direto de diálogo entre uma determinada região e seus representantes.

No mais, a proposta de Conselhos de Representantes eleitos diretamente pela população conformaria um conselho regional da sociedade civil para acompanhar e fiscalizar a ação do governo em cada uma das regiões da cidade. Isso foi visto como uma ameaça aos vereadores, pois desse processo participativo poderiam surgir ou se fortalecer lideranças políticas ou quadros comunitários antagônicos aos parlamentares municipais com mandatos.

Dessa forma, a retomada de um projeto descentralizado de cidade estava politicamente comprometida, pois a própria burocracia e a dinâmica política da cidade já não comportavam mais propostas como essas.

Com relação ao Orçamento Participativo, a falta de regionalização do gasto municipal, a ausência de uma linguagem acessível e compreensível à população e os obstáculos para conectar propostas aos projetos do corpo de Secretariado da prefeita também dificultaram a implementação da ferramenta. Tanto que na campanha de reeleição de Marta Suplicy a experiência do OP praticamente não apareceu como sendo um grande feito de seu governo.

A eleição seguinte levou José Serra à prefeitura e comprometeu mais uma vez um projeto democrático e descentralizado de cidade. Um exemplo foi a obstrução do processo de eleição dos Conselhos de Representantes que acontecia ao final da gestão Marta Suplicy.

Com todo o processo eleitoral acontecendo a passos largos, com a ampla mobilização da sociedade civil em torno desses conselhos e, ainda, com a negociação já realizada com os vereadores e partidos políticos, José Serra, recém-eleito, promoveu uma articulação extra-institucional que enterrou a implementação do Conselho de Representantes. No caso, o então prefeito conseguiu que o Ministério Público e o Tribunal de Justiça de São Paulo intervissem no processo e anulassem toda a já avançada eleição que escolheria os primeiros representantes da

sociedade para o conselho. Assim, promoveu-se um gigantesco retrocesso nesse mecanismo de participação direta antes mesmo de ele ser implementado de fato.

Além de interditar o processo eleitoral do Conselho de Representantes, José Serra promoveu significativas alterações na burocracia e no funcionalismo público das Subprefeituras, descaracterizando por completo o projeto original. Por meio de Decretos Autônomos, Serra lotou os cargos das Coordenadorias de políticas públicas que faziam parte das estruturas administrativas das Subprefeituras na administração central. Isto é, aqueles cargos criados por Marta Suplicy e previstos na Lei das Subprefeituras, cujo objetivo era garantir que gestores de políticas públicas fossem lotados em cada uma das Subprefeituras, foram alocados pelo novo prefeito novamente nas Secretarias Municipais centrais, acabando de vez com a proposta de descentralização.

Em resumo, com pouco tempo de governo José Serra conseguiu impedir a eleição dos Conselhos de Representantes por vias judiciais – colocando a própria existência desses órgãos em cheque –, descaracterizou a proposta de descentralização da cidade com um conjunto de Decretos Autônomos e também desidratou a proposta de Orçamento Participativo até o seu fim. Dessa forma, conferiu, mais uma vez, uma ruptura na construção de um projeto democrático e descentralizado de cidade.

Gilberto Kassab sucedeu José Serra ainda na metade do mandato e, depois de reeleito pelas urnas, seguiu na mesma linha, desvitalizando qualquer resquício de descentralização e participação popular. Prova disso foi o fato de acomodar nas estruturas das Subprefeituras militares da reserva de alta patente, a fim de gerir as políticas de zeladoria da cidade, inibindo, dessa forma, qualquer possibilidade de diálogo e participação social nas estruturas regionais.

Na gestão seguinte, de Fernando Haddad, o projeto democrático e participativo voltou a tomar corpo na cidade de São Paulo. Como uma de suas primeiras medidas, instaurou os Conselhos Participativos, em caráter provisório, para substituir temporariamente os Conselhos de Representantes que foram questionados judicialmente por José Serra. A instalação destes Conselhos logo no primeiro ano de seu mandato deu maior fôlego para a bandeira da participação na cidade, somado à criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP), que tinha por objetivo garantir a participação da população na elaboração e acompanhamento no orçamento da cidade.

No entanto, Haddad não avançou em projetos e políticas de descentralização. Não anulou, por exemplo, os Decretos Autônomos de José Serra, o que possibilitaria que as Coordenadorias de políticas públicas básicas voltassem ao seu lugar de origem, as Subprefeituras. Dessa forma conservou a gestão centralizada,

mantendo a função das Subprefeituras única e exclusivamente de cuidar das políticas de zeladoria da cidade.

Os Conselhos Participativos, por outro lado, foram um forte instrumento de engajamento e mobilização da população na primeira metade de seu governo, mas se enfraqueceram e acabaram desvitalizados ao final do mandato. O mesmo aconteceu com o CPOP, que no início do governo teve uma alta capacidade de participar e influenciar na gestão orçamentária do município, mas que, ao final, também perdeu força.

Com o fim do mandato de Haddad, João Doria assumiu a prefeitura e, logo nos primeiros meses de gestão, tratou de pôr fim ao Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Também cortou pela metade os Conselhos Participativos, talvez por uma leitura de que não conseguiria acabar com eles, mas poderia promover alterações de tamanho impacto que este mecanismo perderia seu efeito mesmo que ainda existisse.

Assim, nesse breve resumo do histórico das políticas de participação social e descentralização, é possível observar que São Paulo nunca teve outro modo de ser governada que não fosse o modelo tradicional, centralizado, impermeável às demandas sociais e sem participação direta da população. Por mais que em trinta anos apenas três espasmos democratizantes tenham sido tentados por governos municipais, vigora na história recente da cidade a consolidação de uma tradição de governança centralizada e sem participação direta. Nunca experimentamos de fato outro modelo.

Esse elemento é importante porque, se os dados relativos às desigualdades na cidade de São Paulo demonstram um profundo abismo social entre ricos e pobres, brancos e negros, moradores do centro e das periferias, tal distância aparece também consolidada na esfera pública do município. Uma desigualdade estrutural que não apresenta nenhuma melhora ou movimentação nos últimos anos.

Para que haja um verdadeiro combate às desigualdades intramunicipais, é mais do que fundamental a atuação dos poderes públicos, diagnosticando que é por meio da melhor execução das políticas que se poderá alterar este cenário. Por isso é profundamente relevante analisarmos a governança da cidade, buscando entender a relação entre o modelo de suas instâncias decisórias e o combate às desigualdades.

Se as desigualdades na cidade encontram-se congeladas há muitos anos, igualmente congelada está sua governança. Nos últimos 30 anos fomos acometidos pelo mesmo modelo de governo, apesar dos espasmos de participação popular e descentralização, e as sucessivas gestões municipais foram incapazes de alterar a dinâmica da desigualdade na cidade. Fica evidente que é preciso estabelecer uma governança diferente para se obter resultados diferentes. Se a gestão centralizada e

impermeável à participação não vem apresentando resultados no combate às desigualdades, é urgente e necessário tentar uma outra forma de governar São Paulo.

Conclusão

Não é estranho notar que, quanto mais centralizada e sem participação popular é a gestão da cidade, maiores são os índices de desigualdade. Uma coisa está diretamente ligada à outra.

Não existe outro caminho para reduzir as desigualdades em São Paulo do que uma melhor e mais eficiente gestão das políticas públicas. Não se pode acreditar que desigualdades de tamanha magnitude diminuam ou desapareçam naturalmente ou sem um grande esforço governamental. Estamos fadados a este caminho: a atuação das autoridades públicas na gestão de políticas municipais para reduzir esse abismo.

Evidente que a sociedade também tem sua responsabilidade nesse processo. Mas o longo caminho que nos levará a uma sociedade mais justa e igualitária passa fundamentalmente pela atuação do governo e dos parlamentares municipais.

Dessa forma, é preciso que seja pensado qual modelo de gestão municipal deve ser perpetrado, para que as políticas públicas tenham maior efeito sobre a realidade.

Até hoje, o modelo centrado no papel do Prefeito e de suas Secretarias Municipais, sem instâncias de participação direta da população e sem ter nas Subprefeituras um polo indutor de políticas sociais no território, demonstrou-se fracassado.

As desigualdades são inaceitáveis sob qualquer ponto de vista, seja ele político, econômico, social ou cultural. As distâncias tão brutais que separaram a população paulistana e conferem modos radicalmente diferentes de vida violam a ética da convivência em comunidade e também o princípio da liberdade. A igualdade é um valor constitutivo da noção de democracia. Para que tenhamos uma cidade verdadeiramente democrática, justa, igualitária e ética é preciso um outro modelo de governar. É preciso colocar a redução das desigualdades como o coração do governo, sendo todo o resto secundário.

Referências bibliográficas

REDE NOSSA SÃO PAULO. Mapa da Desigualdade. São Paulo: 2018