



ALEXANDRE SIMÕES PIMENTEL

**A FORMAÇÃO DA PERIFERIA URBANA METROPOLITANA E A DEMOCRACIA
SOCIO-ESPACIAL: A PROPOSTA DE USO DE INDICADORES DE QUALIDADE DE
VIDA (IQV) NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO MUNICIPAL DE
CARAPICUÍBA (SP)**

CAMPINAS

2014



NÚMERO: 240/2014

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

ALEXANDRE SIMÕES PIMENTEL

**A FORMAÇÃO DA PERIFERIA URBANA METROPOLITANA E A DEMOCRACIA
SOCIO-ESPACIAL: A PROPOSTA DE USO DE INDICADORES DE QUALIDADE DE
VIDA (IQV) NO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO MUNICIPAL DE
CARAPICUÍBA (SP)**

ORIENTADOR: PROF. DR. VICENTE EUDES LEMOS ALVES

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA AO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA UNICAMP NO PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM GEOGRAFIA
NA ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA
TERRITORIAL**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO
APRESENTADA PELO ALUNO ALEXANDRE SIMÕES PIMENTEL E
ORIENTADO PELO PROF. DR. VICENTE EUDES LEMOS ALVES**

CAMPINAS

2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Cássia Raquel da Silva - CRB 8/5752

P649f Pimentel, Alexandre Simões, 1973-
A Formação da periferia urbana metropolitana e a democracia socioespacial : a proposta de uso de qualidade de vida (IQV) no plano diretor municipal de Carapicuíba (SP) / Alexandre Simões Pimentel. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Vicente Eudes Lemos Alves.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Democracia. 2. Indicadores sociais. 3. Periferias urbanas - Carapicuíba (SP). 4. Planejamento regional. I. Alves, Vicente Eudes Lemos, 1967-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The development of metropolitan urban outskirts and the social and spacial democracy : a proposal the use of live quality indicators (IQV) in the directos plan of Carapicuíba (SP)

Palavras-chave em inglês:

Democracy

Social indicators

Urban peripheries - Carapicuíba (SP)

Regional planning

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Mestre em Geografia

Banca examinadora:

Vicente Eudes Lemos Alves [Orientador]

Márcio Antonio Cataia

Cássio Arruda Boechat

Data de defesa: 29-08-2014

Programa de Pós-Graduação: Geografia



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTOR: Alexandre Simões Pimentel

"A Formação da Periferia Urbana Metropolitana e a Democracia Sócio-espacial: a proposta de uso de indicadores de qualidade de vida (IQV) no plano diretor municipal de Carapicuíba (SP)

ORIENTADOR: Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

Aprovado em: 29 / 08 / 2014

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves

Vicente Eudes Lemos Alves - Presidente

Prof. Dr. Márcio Antônio Cataia

Márcio Antônio Cataia

Prof. Dr. Cássio Arruda Boechat

Cássio Arruda Boechat

Campinas, 29 de agosto de 2014.

AGRADECIMENTOS

Após anos de conclusão da graduação e, afastado da vida acadêmica, encerro aqui mais um desafio, com a entrega desta conclusão da minha dissertação de mestrado para a defesa final. Algo desproporcional a um cotidiano tomado por diversas tarefas como a ação parlamentar, a carreira de professor, vida pessoal entre outros compromissos. Enfrentar mais esse desafio foi me colocar diante de um gigantesco obstáculo. Jamais tive a dimensão da necessária dedicação que o trabalho me ocasionaria. A experiência de encarar um Trabalho de Graduação Individual – TGI, no Departamento de Geografia da USP, foi essencial para enfrentar essa demanda tão complexa.

Não foram poucos aqueles que disponibilizaram atenção e sentimentos de estímulos durante o trabalho de pesquisa, redação e finalização do trabalho. Assim, gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos de maneira particular: Aos professores Márcio Cataia e Carlos de Almeida Toledo, pelas sugestões precisas no momento da qualificação do projeto de pesquisa, o meu singelo agradecimento;

Ao prefeito do Município de Carapicuíba Sergio Ribeiro, já são quase três décadas de jornada juntos, construindo o movimento popular e o Partido dos Trabalhadores. Seu governo possibilitou a construção desta experiência. Sou grato pela oportunidade a mim confiada, ao exercer um cargo que me permitiu juntar geografia e gestão pública, no território onde vivo desde a minha infância;

Aos meus companheiros que tanto contribuíram para este trabalho: servidores na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e na Câmara Municipal de Carapicuíba;

A contribuição direta de Leandra Alves dos Santos, Veridiana Prina, Andre Antunes e Rinaldo Gomes Pinho, entre outros que foram fundamentais para realização desta pesquisa;

Ao meu orientador Prof. Dr. Vicente Eudes Lemos Alves, por confiar na realização deste trabalho mostrando-me os caminhos suficientes para corrigir equívocos nas interpretações. Acima de tudo, um companheiro que na arte de ensinar soube conduzir e alicerçar este trabalho de maneira brilhante;

À secretaria de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Unicamp, pela atenção e pela cordialidade dispensada durante todo o Programa de Mestrado.

Por fim, à minha mãe dona Aurelinda Simões Pimentel, meus Irmãos e minha companheira Priscila Peixoto Figueiredo, pelo incentivo e confiança, motivos que sempre me fizeram prosseguir.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

A Formação da Periferia Urbana Metropolitana e a Democracia Sócio-espacial: A proposta de uso de Indicadores de Qualidade de Vida (IQV) no Plano Diretor Participativo Municipal de Carapicuíba (SP)

RESUMO

Dissertação de mestrado

Alexandre Simões Pimentel

Propõe-se compreender, na dissertação, como se deu a construção da periferia urbana, tendo como enfoque o município de Carapicuíba-SP, localizado na parte oeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Objetiva-se, especialmente, entender como, a partir da escala do município, é possível realizar uma leitura das disputas e dos conflitos socioespaciais e as formas disponíveis para a compreensão da presença da democracia socioespacial numa periferia densamente povoada e que sofre influência dos comandos exercidos pelo movimento urbano metropolitano e que foge ao controle de decisões do poder público municipal. A partir da vivência no município e do acompanhamento das disputas entre os moradores da cidade com distintas condições econômicas, buscou-se analisar de que maneira essas diferenciações sociais e de locais de habitação dos moradores refletem nas reivindicações distintas destes em relação ao uso e apropriação do espaço da cidade. Para tanto, propôs-se entender o processo de construção do Plano Diretor Participativo (PDP) de Carapicuíba, ocorrido entre 2009 e 2010, e de que maneira as diversas audiências públicas ocorridas durante a execução do PDP foram ocasiões em que se revelaram as disputas pelo uso diferenciado do território da cidade. Do mesmo modo, nesse trabalho, propõe-se analisar a pesquisa de opinião pública sobre qualidade de vida no município, realizada no mesmo período do PDP, e se a inserção desse instrumento na lei do Plano Diretor Participativo municipal pode se transformar em um indicador de política pública de qualidade de vida. Ou seja, de que maneira uma pesquisa que analisa as desigualdades internas municipais pode permitir leituras qualitativas sobre a democracia socioespacial em Carapicuíba, na medida em que ela poderia captar as prioridades da população em relação a determinados serviços prestados pelo poder público, podendo servir de orientação para uma agenda pública a partir da criação de bases de informações que subsidiem o diálogo entre o poder público municipal e a população local. Busca-se, nesse sentido, avaliar se os indicadores sociais podem auxiliar a mensuração do desenvolvimento humano do município, tornando-se uma possibilidade para análise dos progressos da democracia socioespacial.

Palavras-chave: Democracia socioespacial, indicadores sociais, periferia, plano diretor participativo



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ABSTRACT

Dissertação de mestrado

Alexandre Simões Pimentel

This research aims at investigating the construction process of the urban outskirts of Carapicuíba-SP, located at the west part of the Metropolitan Region of São Paulo (RMSP). The main goal is to understand how from the city scale, it is possible to read the social and spacial disputes and conflicts and the available ways to understand the presence of social and spacial democracy in the outskirts which is heavily populated and suffers the influence of commands performed by the urban metropolitan movement, which goes beyond the decisions of the city public power. From the experience of living in the city and from following the disputes among the inhabitants of the city, who come from distinct economical conditions, it was analyzed in which ways these social differences and the different locations of the inhabitants reflect in their distinct reivindications in relation to the use and appropriation of the city space. In order to do so, the construction process of the

Participative Directive Plan (PDP) of Carapicuíba was analyzed, during the period of 2009-2010, and it was observed the way in which the several public hearings, occurred during this period, revealing the disputes by the different uses of the territory in the city. In the same way, this research aims at analyzing the survey of public opinion about the life quality in the city, undertaken in the same period of PDP, and at understanding if the inclusion of this instrument in the law of PDP can be transformed into an indicative of public policies for life quality. That means, in which ways this research that analyzes the city inner inequalities can allow qualitative readings about social and spatial democracy in Carapicuíba, as long as it can grasp the priorities of the population in relation to certain services provided by the public power. In this way, this research can be used as a guideline for a public agenda, since the creation of an information basis which would support the dialogue between the city public power and the local population. In this sense, we search to evaluate if the social indicators can help to measure the human development in the city, becoming a possibility for the analysis of the social and spatial democracy progresses.

Key words: Social and spatial democracy, social indicators, outskirts, participative directive plan.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	vii
RESUMO	ix
ABSTRACT	xi
ÍNDICE DE MAPAS, TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS	xi
INTRODUÇÃO	1

Capítulo 1

A CONCEPÇÃO E A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES SOCIAIS PARA O MUNICÍPIO

1.1 - Indicadores sociais no sistema ONU	14
1.2 - Indicadores sociais no Brasil	20
1.3 - O uso dos indicadores sociais nos municípios brasileiros	23

Capítulo 2

EVOLUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO CARAPICUIBA

2.1 - O Século XVI e o início da ocupação com o aldeamento jesuítico: a construção histórica do lugar ou do espaço pré-urbano	37
2.2 - Século XIX e o XX: A chegada da ferrovia e dos Migrantes, a construção de um território para suporte do capital industrial de São Paulo	47
2.3 - O adensamento urbano e a piora da qualidade de vida de seus habitantes	55
2.4 - Carapicuíba: migração na periferia da metrópole paulistana.	58
2.5 - Século XXI: o município de Carapicuíba e a sua explosão demográfica.	69

Capítulo 3

O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DA ESCALA DO MUNICÍPIO: A EXPERIÊNCIA DA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E DO INDICADOR MUNICIPAL DE QUALIDADE DE VIDA DE CARAPICUIBA

3.1 - Visões sobre democracia participativa	77
3.2 - A experiência da construção do Plano Diretor Participativo e do indicador municipal de qualidade de vida de Carapicuíba	87

Capítulo 4

INDICADOR MUNICIPAL DE QUALIDADE DE VIDA DE CARAPICUIBA

4.1 - A pesquisa que possibilitou a geração do primeiro conjunto de Indicadores de Qualidade de Vida	104
4.2 - Relação/Identificação com Carapicuíba	119
4.3 - Indicador: notas médias, pesos e resultados finais por esfera administrativa	121
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
6 – BIBLIOGRAFIA	129

ÍNDICE DE MAPAS, TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS.

Quadro 1 – Sistemas de indicadores Sociais	12
Quadro 2 – Principais registros administrativos na área social	28
Foto 1 – Vista aérea da Aldeia de Carapicuíba	42
Mapa 1 – Região de São Paulo e Santos, Aldeamentos nos século XVII	45
Mapa 2 – Densidade populacional de Carapicuíba	64
Mapa 3 – Localização de Carapicuíba na RMSP	69
Tabela 1 – Cidades Brasileiras com maior densidade demográfica	70
Quadro 3 – Temas e artigos do PDP	99
Tabela 2 – Dados gerais, caracterização das famílias	109
Gráfico 1 – Trabalhadores carapicuibanos distribuídos por municípios onde trabalham	109
Gráfico 2 – Percepção d responsabilidades	110
Gráfico 3 – Avaliação dos serviços urbanos	110
Tabela 3 – Uso de transporte Público	111
Gráfico 4 – Distribuição da utilização do transporte público	112
Gráfico 5 – Meio ambiente	113
Gráfico 6 – Espaços públicos de lazer	114
Gráfico 7 – Existem bons espaços públicos de lazer em Carapicuíba	115
Quadro 4 – Segurança	116
Gráfico 8 – Avaliação de segurança no bairro	116
Gráfico 9 – Educação pública	117
Quadro 10 – Avaliação do atendimento em saúde em Carapicuíba	118

Quadro 11 – Qualidade de vida em Carapicuíba	119
Gráfico 12 – Nota média do bairro e da cidade	120
Gráfico 13 – Peso das áreas avaliadas: médias da ordem de importância	122

INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto, antes de qualquer coisa, de uma implicação entre o pesquisador e o objeto de sua análise, que é resultante de uma construção das contradições sociais de um modo de produção capitalista, vivenciadas no município de Carapicuíba, na região metropolitana de São Paulo, na qual estou implicado, e onde vivo um relacionamento intenso com as questões do espaço. Todas essas questões me permitiram uma série de vivências práticas e teóricas ao longo da vida como militante, professor, parlamentar, secretário municipal de desenvolvimento urbano e habitação e pesquisador, que teimosamente participou das disputas locais, por meio do exercício direto de governo e um mandato parlamentar, nos quais a complexidade é sempre crescente.

Outras dificuldades foram sempre presentes, como o método, por meio do envolvimento direto entre seu pesquisador e seu objeto, impondo uma série de barreiras para não transformar este trabalho em uma auto-exaltação. A primeira afirmação apresentada nesta pesquisa objetiva contribuir para a mudança da realidade aqui exposta, quando se está imbricado em uma teia de relações com movimentos sociais, partido político, parlamento, governo e pesquisa, o que nos leva sempre a assumir sérios compromissos.

Evidentemente, esse emaranhado de envolvimento nos coloca em constatações bastante interessantes, por meio de reflexões teóricas e ação política prática, no momento da elaboração de um Plano Diretor Participativo de um município como Carapicuíba, situado na maior região metropolitana do país, onde a dinâmica urbana nos consome, não tendo como escapar das celeridades do processo. Porém, como cita Alexandre Rocha em sua tese de doutorado:

Existem questões delicadas e várias dificuldades em tornar experiências – de geógrafo, professor, militante e de morador da periferia – parte de uma tese, pois sempre terminam por ser constatações prenhes de críticas aos processos de produção e de reprodução das relações sociais de produção, porém trata-se de uma visão parcial (ou particular) da realidade. Ao mesmo tempo é constante a sensação de que seria interessante como contribuição ao mundo acadêmico um relato dessas experiências, não por uma visão empírica da pesquisa, pelo contrário, é através da importância da compreensão da dialética da sociedade que essas experiências tornam-se significativas, pois estão na complexidade da realidade vivida na periferia da metrópole. (ROCHA, 2007, p. 14).

A trajetória das lutas dos movimentos populares no final das décadas de 1970 e início dos anos 1980 trouxeram para a cena política várias lideranças vindas do movimento sindical, estudantil e popular, e culminou com a fundação do Partido dos Trabalhadores, e Carapicuíba também se fez presente nessa mobilização que ajudou a construir o partido no território nacional.

Carapicuíba é um município da periferia da Região Metropolitana de São Paulo, e possui trabalhadores das mais diversas categorias como residentes de seu território, sendo parte deles dirigentes que moram, atuam e também contribuem com a esperança de construção de um espaço mais justo. O resultado prático dessa conjuntura política permitiu, já na primeira eleição disputada pelo PT, em 1982, em todo o Brasil e Carapicuíba, eleger 180 vereadores. Destaca-se um fato, dois deles foram eleitos em Carapicuíba.

O nosso despertar para a política ocorre nesse período, no contexto do movimento estudantil do final da década de 1980, movimento que ganhou força com mobilizações importantes no município como na luta pelo passe livre para estudante, pela manutenção do ensino supletivo nas escolas estaduais do município e pelo movimento da juventude denominado “Caras Pintadas”, pedindo o *impeachment* do presidente Collor em 1992, dentre muitos outros.

Todo esse contexto contribuiu para um olhar mais crítico das contradições daquele processo excludente que formou o município. Éramos sujeitos e descobríamos novos lugares para o exercício da política, ambientado em um município formado por migrantes em busca de moradia, na expansão da metrópole paulistana e embalados pelos ideais de um partido político fundado no cerne do movimento operário brasileiro do final dos anos 1970 e anos de 1980, na região de intensa presença de fábricas, no ABC paulista. Fenômeno que também irradiava para outros pontos da metrópole, como em Osasco, município que abrigava importantes indústrias dos setores de metalurgia e química, e de onde também irradiava um movimento operário combativo, do qual saíram relevantes lideranças do Partido dos Trabalhadores da região oeste da metrópole.

Foi uma experiência coletiva que trouxe uma nova forma de pensar a política local. Foram vinte e seis anos de oposição e, a partir de 2009, começa a gestão do Partido dos Trabalhadores no município de Carapicuíba. A partir de então o discurso teve que ser colocado em prática, na busca de melhores condições de vida para uma população carente de infraestrutura, onde as possibilidades de mudanças são muito difíceis, sem uma política metropolitana de desenvolvimento urbano, cuja exclusiva engrenagem da máquina administrativa municipal não permite grandes transformações.

As mudanças são pontuais, porque não dependem somente da questão política local em si, existe a engrenagem do sistema federativo, onde questões metropolitanas impedem uma verdadeira gestão no sentido mais amplo dessa palavra. Até hoje não temos uma legislação de política nacional de gestão pública e financeira para um planejamento de governança em regiões metropolitanas no Brasil.

Essa questão é importante. Existe a escala do município com seus limites e leis, prefeito, câmara, etc. Mas existe outra dinâmica que se mistura e embaralha a ideia de autonomia do espaço municipal. A expansão da metrópole vai sucumbindo a autonomia do município, por isso que pensar em plano diretor ou qualquer outro instrumento de política pública municipal com envolvimento de outras escalas espaciais (sistema de transporte, abastecimento de água, mercado de trabalho, educação, violência urbana, etc.) numa região metropolitana exige um exercício de reflexões sobre os limites de uma administração puramente municipal, na medida em que a todo instante as dinâmicas econômicas e sócio-espaciais estão se interagindo no espaço da metrópole. Em outras palavras, muitas ações que ocorrem dentro do município são autônomas ao município.

Existem várias críticas sobre a questão das dificuldades na construção de uma democracia participativa. Em um município como Carapicuíba não é diferente. Embora o governo municipal tenha construído essa referência como novidade no cenário político local, cabe a nós tentarmos demonstrar que esse processo não é perfeito, há contradições entre o que se diz sobre a democracia participativa e o que realmente é a democracia participativa. A questão é saber até onde pode ir a democracia (no sentido de viabilizar direitos plenos aos cidadãos) diante de um mundo cada vez mais globalizado, onde as decisões cada vez menos pertencem aos lugares? Os canais de participação são verdadeiramente democráticos? Quais são as contradições da democracia contemporânea? Como podemos pensar em novas formas de democracia no mundo de hoje? Onde estão as experiências inovadoras? Mas ao mesmo tempo as pessoas têm esperança que o poder público abra espaço para a participação das pessoas nas decisões do município.

A construção do Plano Diretor de Carapicuíba, experiência ocorrida entre 2009 e 2010, mostrou isso: a vontade que as pessoas tinham em debater assuntos referentes à cidade, em buscar soluções, terem reconhecidos os seus direitos de opinar e serem reconhecidos como sujeitos. Tal experiência resulta na execução de uma lei e de uma proposta de criação, presentes na Lei do Plano Diretor, de um indicador que pudesse orientar o poder público a partir de consultas periódicas à população do município em pesquisas de opinião, para a formulação de

políticas municipais tendo como respaldo os anseios dos moradores. A proposta, nesse caso, era aproximar o poder público e suas políticas daquilo que a população achasse como importante para o seu bem-estar municipal. Outra questão que incentiva o debate: esses instrumentos conseguem dar conta para o aprimoramento da democracia nos moldes que estamos discutindo aqui ou eles são frágeis diante da complexidade do mundo contemporâneo cuja estrutura econômica e sócioespacial mais distancia do que aproxima os cidadãos de seus sistemas de representação?

Sem dúvida, na falta de instrumentos mais eficientes de democracia, os indicadores sociais podem auxiliar a mensurar a progressão do desenvolvimento humano de uma sociedade. Embora haja várias metodologias sendo aplicadas, inclusive algumas delas passíveis de questionamentos, há pesquisas cujo objetivo é apresentar resultados que revelem maneiras de se conseguir medir, com uma periodicidade determinada, o índice de qualidade de vida, segundo as expectativas e conforme as condições objetivas de uma dada população residente em certo espaço territorial precisamente delimitado: uma cidade e/ou região, e/ou país.

Nossa perspectiva de trabalhar, como um dos itens de análise, os indicadores sociais nesta dissertação, por meio do modelo proposto no Plano Diretor Participativo de Carapicuíba, não tem o objetivo de fazer uma apologia aos métodos quantitativos. Entendemos que, quando aplicados com metodologia séria, eles não deixam de ser uma possibilidade para análise de fenômenos geográficos, até porque com o crescente desenvolvimento da complexidade da organização da sociedade humana, torna-se necessário o uso de todos os segmentos do conhecimento desta sociedade, em conjunto,

para melhorar o seu entendimento, para descrever e caracterizar os tipos e os padrões das distribuições espaciais, em suas multidimensionalidades. O indicador pode ser uma experiência prática viável, uma solicitação técnica, para uma questão social, sempre, e evidentemente, sujeito a questionamentos. Feitas as ressalvas, também temos ciência da grande dificuldade em adotar o uso de indicador para pensar orientações de políticas municipais ou qualquer outra forma de se basear no uso de indicadores estatísticos, mesmo porque a realidade atual, como dissemos, é muito mais complexa do que o fato de simplesmente dizer que a pobreza ou a ausência dela pode ser mensurada por valores numéricos absolutos, sem fazer as devidas mediações na análise de determinados dados socioeconômicos.

Cabe aqui a reflexão diante das questões apontadas: o que poderíamos considerar nos dias de hoje como bem-estar social? Ele pode ser medido somente pelo consumo ou temos de associar essa variável com outras mediações? Há contradição do bem estar apresentado por meio da ONU? O estado de pobreza hoje é diferente daquele do passado? É possível medir pobreza somente pela questão dos bens materiais ou precisamos associá-la também ao acesso à educação, à cultura, à fragilidade dos jovens da periferia diante da violência, à questão do emprego e à ameaça do desemprego, à falta de mobilidade urbana, etc.?

No caso da prefeitura de Carapicuíba foi estabelecido, a partir da lei do Plano Diretor Participativo, um modelo atrelando um indicador municipal de qualidade de vida, superando o modelo tradicional, como o caso do IDH, que auxilia na avaliação do desenvolvimento socioeconômico de diferentes países. Nossas reflexões, nesse sentido, e que desejamos retomar ao longo desse trabalho, partem do questionamento sobre o papel desempenhado pelas *políticas públicas* para o desenvolvimento social e econômico no município. Assim sendo, interessa-nos saber quais são as demandas da sociedade sobre desenvolvimento humano e social apresentadas aos dirigentes públicos.

Para tanto, iniciamos este trabalho com um levantamento histórico do surgimento dos indicadores sociais, a definição do conceito e a importância de usá-lo. Também coube nesta parte do estudo compreender como é estabelecida a organização dos indicadores dentro da sistemática de trabalho da ONU, com suas agências como o PNUD (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento), e a Agência Habitat e seus observatórios urbanos. Dedicamo-nos, também, a compreender a realidade brasileira, principalmente na questão das experiências do uso dos indicadores sociais em nossos municípios. É neste campo que se insere nosso trabalho de dissertação de mestrado.

Na segunda parte, dedicamos nossos estudos para a cidade de Carapicuíba, que teve o início da sua ocupação com a fundação do aldeamento jesuítico, que percorreu todo o período colonial até o século XIX, com a chegada da ferrovia, resultado da formação de uma nova centralidade propiciadora da instalação de imigrantes nesse espaço, logo no início do século XX. Nesse mesmo período inicia-se o processo de urbanização, marcado, principalmente, pela presença de migrantes oriundos de várias partes do Brasil, especialmente do Nordeste, e os primeiros conflitos relacionados à habitação de trabalhadores e o seu padrão periférico de formação, com seu rápido crescimento demográfico.

Na etapa seguinte, buscamos apresentar o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Carapicuíba e, para tanto, logo de início, dedicamos parte da nossa pesquisa para o entendimento das visões de democracia participativa e seu processo de construção até o presente momento, ressaltando as contradições do uso desse termo nos dias de hoje. Aqui a questão da disputa e a democracia sócioespacial ficam evidentes: o que é reivindicação da população da região dos condomínios fechados de alto padrão, onde os moradores em sua imensa maioria possuem altos indicadores de qualidade de vida, não é necessariamente o mesmo da outra parte da cidade, em sua grande maioria, que convive com indicadores ruins, e vice e versa, mesmo convivendo dentro de uma mesma territorialidade. vivenciada na prática, relatada na experiência da construção do PDP, com o envolvimento da população em sua elaboração até a publicação da lei.

Por fim, com a implantação da lei do PDP, Carapicuíba passou a ter a sua própria referência de indicador social, e a diferença nessa proposta está no formato participativo. Nesta última etapa do trabalho, analisamos os dados da pesquisa realizada por amostragem, em que a população pôde orientar a implementação das políticas públicas em diversas áreas da gestão, acompanhando o seu desenvolvimento, segundo dados da consulta realizada junto aos munícipes.

Analisar a pesquisa de qualidade de vida é poder estudar com atenção as reais preocupações da maioria dos munícipes, cujas necessidades são diferentes, mas implicam em contribuições, embora revelando realidades distintas, que podem ser extremamente positivas nas tomadas de decisões para o desenvolvimento da cidade.

CAPÍTULO I

A CONCEPÇÃO E A IMPORTÂNCIA DOS INDICADORES SOCIAIS PARA O MUNICÍPIO

Várias foram as transformações ocorridas após a segunda guerra mundial, que resultaram em grandes mudanças nas sociedades dos países capitalistas avançados e, conseqüentemente, nos países em desenvolvimento. A expressão “indicadores sociais” surge nos EUA em 1966, onde foi organizada uma obra coletiva por Raymond Bauer, chamada *Social Indicators*. Esse trabalho foi realizado para avaliar os impactos da corrida espacial na sociedade americana, e permitiu uma análise aprofundada do conjunto das condições sociais, políticas e econômicas para a época. Essa obra pioneira, a partir daquele momento, torna-se referência para esta área, fruto de dados estatísticos resultantes de uma qualificação dos indicadores sociais, solicitados pelo Governo daquele país. Neste trabalho já se faz também o registro da “qualidade de vida” norte-americana (SANTAGADA, 2007, p. 118).

Maria Inês Pedroso Nahas, em sua tese de doutorado intitulada “Bases Teóricas e Metodologia de Elaboração e Aplicabilidade de Indicadores Sociais Intra-Urbanos na Gestão Municipal de Qualidade de Vida das Grandes Cidades”, relembra que os romanos usavam os números para acompanhar o desenvolvimento de governos e da política, e sobre este contexto dos EUA nos anos de 1960, afirma:

O movimento dos indicadores sociais que emergiu nesta década, nos EUA, representou uma tentativa governamental de enfrentar a situação social do país: a luta pelos direitos civis, a força crescente do movimento dos negros e mulheres, greves, revoltas estudantis e, sobretudo, a evidência dos bolsões de pobreza dentro da sociedade de opulência. Nesse período, implantou-se o programa massivo de combate à pobreza, denominado “Guerra Contra a Pobreza”, para o qual foram necessários dados sobre a estrutura e diferenciação interna da sociedade americana, bem como sobre grupos e áreas a serem atendidas de forma prioritária (NAHAS, 2002, p. 23).

É a partir da década de 1970 que cresce a elaboração dos indicadores sociais por vários organismos mundiais e regionais. Todos têm participado dos esforços de estudá-los como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus organismos especializados, bem como o extinto Conselho para Assistência Econômica Mútua (COMECON), a Comunidade Econômica Europeia (CEE), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Instituto Interamericano de Estatística (ESTUDIOS, 1979, p. 209). A crescente integração econômica e política implicaram na elaboração de inúmeros relatórios sociais supranacionais: o da União Europeia (elaborado tri-anualmente desde 1977), realizado pela OCDE, o do Banco Mundial (apresentado anualmente desde 1978) e o do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), anualmente elaborado, desde 1978.

Os indicadores foram utilizados, inicialmente, na compreensão do desenvolvimento econômico dos países, a partir de levantamentos de dados baseados em um conhecimento científico limitado. Em seguida, identificou-se que, quanto mais dados fossem observados e estudados, mais evidente seria a necessidade de melhorar os indicadores para aperfeiçoar as informações analisadas.

Logo se percebeu que esses indicadores econômicos eram insuficientes para permitir uma leitura do quadro geral da sociedade, o que estimulou a pesquisa de estudiosos para a criação dos indicadores sociais com modelos mais descritivos e precisos quanto ao seu resultado. Atualmente, esses indicadores são usados na formulação de políticas públicas, sendo um importante instrumento de planejamento cujas ações têm, de uma maneira geral, se transformado em um suporte para governos e a sociedade civil organizada.

Dessa forma, os tradicionais meios de comunicação, como rádio, jornal e televisão, e as redes sociais virtuais, tiveram papel fundamental para a democratização dos resultados de pesquisas realizadas pelas agências de pesquisa e setores ligados às atividades de planejamento, sob os patrocínios das instituições multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), dentre outras agências nacionais e internacionais igualmente importantes (JANUZZI¹, 2012, p 16).

A função dos indicadores sociais é a de elaborar elementos para a produção e para o fornecimento das propostas de políticas públicas. Assim sendo, tal processo, segundo a análise de Jannuzzi, tem como meta apontar a eficácia ou ineficácia das políticas públicas ou demonstrar suas posições quanto às prioridades sociais a atender. Assim, vários segmentos de diversos setores da sociedade brasileira se utilizam corriqueiramente de conceitos como *índices* ou *indicadores* para avaliar os avanços ou os retrocessos nas condições sociais, culturais e políticas da população. Entendendo suas vantagens e desvantagens, a sociedade, por meio das políticas públicas, tem condições de opinar para melhorar a qualidade deles, de acordo com seu ponto de vista, critérios e preferência.

¹JANNUZZI, Paulo de Marino. **Indicadores Sociais no Brasil**: Conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea Editora, 2012.

Jannuzzi também explica que um indicador social é uma mensuração, em geral quantitativa, munido de significado social essencial, empregado para trocar, quantificar ou operacionalizar um conceito social obscuro, de interesse teórico, como os utilizados em pesquisa acadêmica ou programática, também usados na formulação de políticas. Segundo ele, trata-se de um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando nela (JANNUZZI, 2012, p. 21).

Ainda conforme o autor, os indicadores de saúde, educacionais, de mercado de trabalho, demográficos, habitacionais, de segurança pública, de infraestrutura, de renda e desigualdade, socioeconômicos, e outros, formam um sistema de indicadores, cujo papel é definir e coordenar para o Estado as múltiplas dimensões que caracterizam um fenômeno social.

Para Samira Fortunato (2011), a montagem de um sistema de indicadores envolve uma série de decisões metodológicas, agrupadas em quatro etapas. A primeira etapa corresponde à definição operacional do conceito abstrato ou temático a que se refere o sistema de indicadores, elaborada a partir do interesse teórico ou programático referido; a segunda, diz respeito à especificação das suas dimensões, das diferentes formas de interpretação ou abordagem do interesse teórico ou programático, tornando-o, de fato, um objeto específico, claro e passível de ser “indicado” de forma quantitativa; na terceira etapa, obtêm-se as estatísticas públicas pertinentes, provenientes de censos demográficos, pesquisas amostrais e cadastros públicos; e, na quarta, através da combinação orientada das estatísticas disponíveis computam-se os indicadores, compondo um *Sistema de Indicadores Sociais*, que traduz em termos mais tangíveis o conceito abstrato inicialmente idealizado. (FORTUNATO, 2011, p. 60)

Segundo a autora, em âmbito nacional e internacional seguem exemplos de sistemas de indicadores sociais, conforme demonstrado no quadro a seguir.

QUADRO 1 – SIATEMAS DE INDICADORES SOCIAIS

Sistemas de Indicadores	Áreas Temáticas
Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos: Agência das Nações Unidas	Uso do Solo Urbano, Habitação, Meio Ambiente, Transporte Urbano.
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Censo Demográfico e Contagem da População.
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais (INEP)	Educação.
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Saúde, Educação, Emprego, Acesso a Consumo, Segurança Pessoal, Condições de Habitação e do Ambiente Físico, Lazer, Participação Social.
Organização das Nações Unidas (ONU)	Saúde, Educação, Atividade Econômica, Renda, Patrimônio, Segurança Pública, Mobilidade Social, Cultura, Comunicação, Lazer.
<i>Programme for International Student Assessment</i> (PISA)	Rede mundial de avaliação de desempenho escolar em leitura, matemática e ciências.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Saúde, Educação, Renda, Padrão de Vida.
<i>Programme for International Student Assessment</i> (PISA)	Rede mundial de avaliação de desempenho escolar em leitura, matemática e ciências.
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	Saúde, Educação, Renda, Padrão de Vida.

Sistemas de Indicadores Sociais, In: FORTUNATO, 2011, p. 50.

Quando se busca criar uma concepção de sistema de indicadores são levadas em consideração as peculiaridades municipais, estaduais e respectivas representações no *ranking* nacional e, inclusive, internacional. Decorrentes dessas visões foram desenvolvidos vários tipos de indicadores como resultado das pressões sociais e políticas surgidas nas lutas por qualidade de vida em diversos países, dentre eles, encontram-se o Produto Interno Bruto (PIB), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os relatórios do Banco Mundial e, no caso brasileiro, o Mapa da Exclusão Social e o Observatório de São Paulo, entre outras.

Podemos citar como exemplo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que seguindo as recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas, apresenta um sistema mínimo de indicadores sociais com informações atualizadas sobre áreas temáticas de grande interesse social, tais como a demografia, apresentando aspectos e referências de distribuição da população por cor ou raça. Há também as informações atualizadas nas áreas do trabalho e rendimento, educação e condições de vida, em que as informações desejáveis possibilitam, segundo os critérios pré-estabelecidos, a obtenção de interpretação do campo temático a partir de dados gerais, levando em consideração o seu tamanho.

Em sua pesquisa sobre o tema, Samira Fortunato afirma que:

A construção de indicadores sociais amplos, como o Índice de Desenvolvimento Humano ou as Metas do Milênio, possibilita comparabilidade internacional, estimulam iniciativas domésticas e orientam as ações de ajuda internacional aos países mais pobres. Geralmente, os valores considerados adequados ou satisfatórios para um indicador são estabelecidos por organizações internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (FORTUNATO, 2011 p. 61-2)

Utilizados com propósitos específicos por países, governos locais ou por empresas, os indicadores sociais revelam características que propiciam à sociedade o conhecimento de determinados temas de interesse público, nas mais diversas áreas. Usados como ferramenta de avaliação, os indicadores oferecem dados referenciais sobre determinado fenômeno ou ambiente social, que devem ser interpretados sob a ótica científica e política. Também vale destacar que os indicadores permitem ponderar sobre vários tipos de informações relacionadas não só a assuntos econômicos, mas também referentes à avaliação da qualidade de vida e às condições sociais da população.

As estatísticas públicas apresentadas nos censos demográficos, nas pesquisas amostrais ou coletadas nos registros administrativos de Ministérios, Secretarias de Estado e prefeituras, na análise de Jannuzzi (2012), correspondem ao dado social na sua forma bruta e se constituem em matéria-prima para a construção de indicadores sociais, dentre eles, as taxas de analfabetismo, o rendimento médio do trabalho, as taxas de mortalidade infantil, as de desemprego e a proporção de crianças matriculadas nas escolas, o que nos possibilita o acesso à informação sobre o nível de desenvolvimento humano de determinado local. Raciocinando desta forma, é preciso que os indicadores sociais sejam vistos uns em relação aos outros, como elementos de um mesmo conjunto, formando um sistema de significados e noções.

Assim sendo, nesta seção, abordaremos a questão dos indicadores sociais, e dividiremos essa temática em quatro momentos: primeiro, entenderemos como essa questão é tratada em escala mundial, por meio do que chamaremos de sistema ONU. Logo em seguida, trataremos dos aspectos dessa temática no Brasil. Em terceiro lugar, avaliaremos algumas referências nacionais e municipais relacionadas com a questão da produção e metodologia para a obtenção dos seus indicadores e, por último, discutiremos a importância dos observatórios, especialmente em alguns municípios que desenvolvem ou desenvolveram metodologias para a formulação de indicadores sociais para substanciar políticas públicas municipais, como é o caso de Belo Horizonte.

1.1 Indicadores sociais no sistema ONU

Após a II Guerra Mundial passou a existir na comunidade internacional um sentimento generalizado de que era necessário encontrar uma forma de manter a paz entre os países. O nome Nações Unidas, utilizado pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas de 12 de janeiro de 1942, começou a existir oficialmente como ONU em 24 de outubro de 1945, data em que é comemorado em todo o mundo o “Dia das Nações Unidas²”.

Ao longo de sua história, a ONU tem buscado desempenhar um papel fundamental para alcançar um consenso internacional sobre ações para o melhor desenvolvimento dos países. A partir de 1960, a Assembleia Geral definiu prioridades e metas por meio de uma série de estratégias internacionais. Enquanto se constituíam em assuntos particulares, essa instância apresentou a necessidade de se alcançar progresso em todos os aspectos do desenvolvimento econômico e social. Áreas fundamentais como os direitos das mulheres, os direitos humanos, a proteção do meio ambiente e a saúde tiveram continuamente objetivos definidos, acompanhando programas para colocá-los em prática. Nas duas últimas décadas, a ONU tem realizado uma série de conferências e encontros mundiais que têm sido os maiores na história da organização, como uma tentativa de alcançar efetivamente seus objetivos desenvolvimentistas. No sistema ONU há duas agências que trabalham com indicadores

²Disponível em: <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>>. Acesso em: 7 de mar de 2014.

sociais relacionados à cidade: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que é o responsável pela rede global de desenvolvimento da ONU e trabalha principalmente no combate à pobreza por meio dos ODM; e a UN-habitat que trabalha para promover o processo de desenvolvimento urbano, por meio do lançamento de fóruns permanentes de discussão entre as partes interessadas para avaliar e monitorar a política urbana e a qualidade de vida nas cidades³.

No primeiro caso, o PNUD está presente em cento e sessenta e seis países do mundo, tendo como proposta o desenvolvimento de trabalhos, e oferece uma perspectiva global aliada à visão local do desenvolvimento humano para contribuir conjuntamente e, em diferentes níveis, com governos, com a iniciativa privada e com a sociedade civil. Em todas as suas atividades, o PNUD trabalha com questões ligadas à proteção dos direitos humanos e à igualdade de gênero e de raça. Desde 2000, o programa fomenta também o comprometimento e a discussão em prol do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ODM.

Desde 1966, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tem como proposta o estabelecimento de parceria com as pessoas em todos os níveis da sociedade, segundo seus princípios, para ajudar a construir nações que podem resistir a crises e impulsionar e sustentar o tipo de crescimento que melhore a qualidade de vida da população. O PNUD trabalha em quatro áreas principais: a redução da pobreza, o empenho em atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a governança democrática para a prevenção e recuperação da crise, e a preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. O PNUD está no centro da proposta da ONU para reduzir a pobreza no planeta. Em nível global, o PNUD preside o Grupo de Desenvolvimento das nações Unidas (UNDG), que inclui os principais intervenientes da ONU no desenvolvimento internacional. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento também está ajudando a reforçar a ação conjunta sobre o desenvolvimento em tais fóruns como o Conselho Econômico e Social, e da Assembleia Geral das Nações Unidas. Presente no Brasil desde a década de 1960, a atuação do PNUD tem tido como temas centrais o desenvolvimento de capacidades, ciência e tecnologia, a modernização do Estado e o fortalecimento de suas instituições, o combate à pobreza e à exclusão social, a conservação

³Disponível em: <<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>>. Acesso em: 22 de jun. de 2013.

ambiental e o uso sustentável de recursos naturais. Em seus trabalhos há a implementação de projetos de cooperação técnica em parcerias com instituições nacionais e desenvolvimento de capacidades institucionais nos Governos Federal, Estaduais e Municipais. Neste sentido, essas parcerias têm se desenvolvido em diversas áreas temáticas, como políticas sociais, governança democrática, segurança pública, e meio ambiente, como dito anteriormente. Para além da atuação dentro do país, o PNUD Brasil tem colaborado na implementação da cooperação horizontal (Sul-Sul) do governo brasileiro⁴.

Em sua tese de doutoramento em Saúde Coletiva na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), em 2005, com base nas publicações da ONU, Ana Rosa Vieira Oliveira afirma que:

Nessa linha de interesse, também principalmente a partir do início da década de 1990, várias agências internacionais passaram a colocar em pauta a questão da pobreza e do desenvolvimento mundiais. No ano de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) inicia a publicação de uma série anual de Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH's), através dos quais objetiva ajudar a comunidade internacional a desenvolver novos conceitos, medidas e instrumentos de política para promover as diversas faces do Desenvolvimento. Nesses RDH's é apresentado, também anualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um índice sintético utilizado para medir o grau de desenvolvimento de diversos países e regiões. (OLIVEIRA, 2005, p. 21)

De acordo com a autora, o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) avalia os níveis e o progresso, usando um conceito de desenvolvimento muito mais amplo do que o permitido pelo rendimento, e por si só aparece dentro do Relatório de Desenvolvimento Humano, RDH. Este índice é uma medida resumida das condições básicas de vida de uma população, centrada nas dimensões saúde, conhecimento/educação e padrão de vida/renda. Normalmente, o IDH é o item que chama mais atenção dentro do Relatório. Mas um RDH é bem mais complexo do que o IDH. Ele é um relatório sobre um tema, sobre uma realidade que, em tese, é mais complexa do que aquilo que pode ser captado apenas por um indicador.

O IDH tem o grande mérito de sintetizar várias discussões em números, simplificando o entendimento, e dando um resumo da realidade discutida dentro do RDH. No começo, o princípio do IDH era de que o desenvolvimento nacional deveria ser medido não apenas pelo rendimento nacional, como na prática acontecia há muito tempo, mas também pela expectativa de vida e pela alfabetização, em relação às quais estavam disponíveis dados comparáveis para a

⁴Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 7 de mar. de 2014.

maioria dos países. Este *ranking* surge como um índice que serve de comparação entre os países com o objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. O cenário de desenvolvimento humano aplica-se a todos os países, e a todas as pessoas, ricos e pobres.

Nessa direção, é quase aceito, entre os estudiosos de indicadores sociais, que o sucesso de um país ou o bem-estar de um indivíduo não pode ser medido apenas pelo dinheiro. Considera-se avaliar se as pessoas conseguem ter vida longa e saudável, se têm chances para receber educação e se são livres para utilizarem os seus conhecimentos e talentos para moldarem os seus próprios destinos. O desenvolvimento humano tem a ver com a estrutura regular de resultados positivos ao longo do tempo e o combate contra os processos que empobrecem as pessoas, os quais são subjacentes à tirania e à injustiça social (JANUZZI, 2012, p. 20).

Destaca-se que este conjunto de novos padrões do IDH de trabalhar a análise das condições de vida nos apresentou a outras reflexões, principalmente no que se refere à análise das cidades e do meio urbano. Mesmo sendo globais, essas iniciativas não se direcionaram para a perspectiva perversa da globalização regida pela economia.

A UN-Habitat: *United Nations Human Settlements Programme* - (conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos), criada em 1978, com o objetivo de promover o processo de desenvolvimento urbano, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976, lança fóruns permanentes de discussão entre as partes interessadas para avaliar e monitorar a política urbana e, a partir desse exercício participativo, são avaliadas as sugestões e correções de rota governamental. Uma tarefa adicional para esses fóruns é gerar dados e informações e incentivar uma análise abrangente para essa consulta às partes interessadas, e de forma proativa avançar para a superação da pobreza urbana, em estreita relação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e para a implementação progressiva da Agenda Habitat e da Agenda 21. Com sede em Nairóbi, Quênia, a organização é a encarregada de coordenar e harmonizar atividades em assentamentos humanos dentro do sistema das Nações Unidas, facilitando o intercâmbio global de informação sobre moradia e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, além de colaborar em países com políticas e assessoria técnica para enfrentar o número crescente de desafios encarados por cidades de todos os tamanhos⁵.

⁵Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 8 de mar. de 2014.

Em seguida, surgiu o *Global Urban Observatory* – GUO (Observatório Urbano Global) que deu continuidade ao Programa de Indicadores Urbanos e expandiu o programa para incluir indicadores específicos da Agenda Habitat. O documento de política principal foi publicado em 1996, e resultou da *United Nations Conference on Human Settlements* (Habitat II), em Istambul, na Turquia (UN- Habitat, 2006). Esses fóruns, chamados de "Observatórios Urbanos", podem ser nacionais ou subnacionais. O esquema ideal de referência proposto pela UN-Habitat é uma rede de Observatórios Urbanos Locais (Luo), que possam contribuir para alimentar o Observatório central. Este modelo foi pioneiro na escolha de indicadores urbanos. De acordo com a UN-Habitat (2011), um observatório urbano pode ser um órgão governamental, um centro de investigação ou uma instituição de ensino que é designada como agente, cujas ferramentas de monitorização são desenvolvidas para a formulação de políticas por meio de processos consultivos. Conforme FERREIRA, SILVA e RAMOS:

já em 2006, a UN-Habitat, propôs uma definição para observatório. Segundo esta fonte, um observatório urbano é um conjunto de partes interessadas responsáveis pela produção, análise e divulgação de dados sobre um conjunto significativo de indicadores que refletem coletivamente questões visando o desenvolvimento urbano sustentável. (FERREIRA; SILVA; RAMOS, 2012, p. 2)

A ideia do observatório tem como objetivo auxiliar autoridades e comunidades a buscarem recolher, analisar e compreender as informações que serão usadas nas formulações de políticas públicas urbanas eficientes, o que permite a construção de um planejamento integrado, possibilitando assim entendermos melhor as cidades e o seu funcionamento.

Além do conceito propriamente dito, é também importante sintetizar as principais funções de um observatório urbano. Segundo Jeddah Urban Observatory⁶, cidade da Arábia Saudita, essas funções são:

- Definir e escolher os indicadores urbanos mais adequados para medir o desempenho e os progressos urbanos;
- Estabelecer, desenvolver e aperfeiçoar uma base de dados de indicadores urbanos em diferentes áreas de desenvolvimento urbano;

⁶Disponível em: <http://juo.jeddah.gov.sa/en/Content/what_is_urban.asp>. Acesso em: 19 de jun. de 2013.

-Fornecer indicadores aos decisores políticos, de forma a ajudá-los na correta tomada de decisões e na definição de prioridades;

-Estar ligado aos diferentes tipos de observatórios, de forma a haver troca de experiências para melhorar a capacidade de produção de indicadores urbanos;

-Apoio à investigação e formação de recursos, por meio da organização de cursos de formação, seminários e conferências;

-Publicar pesquisas e relatórios sobre os diferentes campos de desenvolvimento urbano;

-Formar os funcionários do observatório, de forma a dotá-los de ferramentas e capacidades para que eles possam gerar informações, analisá-las, publicá-las e transformar essas informações em indicadores.

A ONU classifica os Observatórios Urbanos em Locais, Regionais e Nacionais, e esses três tipos diferentes de observatórios ligam-se ao Observatório Urbano Global (OUG). Fica claro que uma das principais diferenças entre eles é a sua área de atuação (local, regional ou nacional), por isso, fazemos uma breve descrição de cada um.

Os Observatórios Urbanos Locais (OUL's), de acordo com a UN-Habitat (2006), são alojados em um departamento da cidade, em uma organização não-governamental ou em uma universidade. Eles servem para produzir, gerir e analisar dados sobre o desempenho de uma cidade, sobre os principais indicadores urbanos e outras questões temáticas relevantes para a tomada de decisão e monitorização global.

No caso dos Observatórios Urbanos Regionais (OUR's), eles são instalados em organizações regionais ou em instituições acadêmicas e têm como função prestar assistência técnica aos Observatórios Urbanos Nacionais (OUN's e OUL's), por meio de trabalhos de monitorização e de localização, e também na orientação de políticas utilizando o conhecimento de evidências (UN – Habitat, 2011).

Por fim, os OUN's, de acordo com UN-Habitat (2006), coordenam e consolidam a recolha de dados a nível nacional, utilizando os resultados baseados em fatos para a formulação de políticas. Eles podem coordenar as atividades dos observatórios urbanos locais no país ou produzir os seus próprios dados e recursos de informação a nível nacional, regional ou local.

Vale lembrar que todos os observatórios anteriormente mencionados estão ligados ao OUG, que pretende oferecer a possibilidade de comparações que estimulem e enalteçam as melhores práticas e os respectivos melhores resultados, pois o OUG é uma rede mundial de informações. O objetivo desse projeto é ajudar gestores públicos, autoridades locais e a sociedade civil a melhorar o levantamento, armazenamento, análise e uso da informação para formular políticas urbanas mais eficientes (FERREIRA; SILVA; RAMOS, 2012, p. 3).

1. 2 Indicadores sociais no Brasil

(...) Equilibrado num barranco um cômodo mal acabado e sujo,
Porém, seu único lar, seu bem e seu refúgio,
Um cheiro horrível de esgoto no quintal,
Por cima e por baixo, se chover será fatal.
Um pedaço do inferno, aqui é onde estou.
Até o IBGE passou aqui e nunca mais voltou.
Numerou os barracos, fez uma pá de perguntas.
Logo depois esqueceram, filha da puta (...)
Um homem na estrada, Racionais MC's (CD, Raio X do Brasil, 1993)

Ainda que o próprio IBGE utilize sua metodologia, por meio dos seus setores censitários, para a elaboração dos censos demográficos, as divulgações de seus resultados trazem apenas dados gerais sobre as cidades. Dessa forma, hoje, os indicadores sociais se apresentam como um novo modo de compreender a dinâmica das cidades brasileiras, e são capazes de possibilitar medidas geossociais. Ou seja, as informações vão além da questão da contagem da população e do emprego e renda, valorizando o desenvolvimento humano e social. (KOGA, 2003, p. 89)

Na pesquisa desta temática foi possível buscar relatos historiográficos sobre essa natureza, como o estudo clássico de Caio Prado Jr. (1976), *Formação do Brasil Contemporâneo*. Em um dos capítulos que trata do povoamento do território Brasileiro, Prado Jr. faz a seguinte afirmação: “As estatísticas demográficas que possuímos são extremamente escassas. Não havia coleta regular e sistemática de dados, e faziam-se levantamentos apenas para dois fins específicos e restritos: um eclesiástico, outro militar” (PRADO JR, 1976, p. 35).

Logo de início citamos um trecho da letra do grupo musical de *rap*, Racionais Mc's. Os versos da música deixam claro como a simples contagem da população está aquém da mudança da realidade do cotidiano de um cidadão. Não é preciso ser um cientista social, como são, na

prática, os *rappers* para perceber as limitações dos dados censitários demográficos levantados a cada dez anos pelo IBGE e suas lacunas em aberto. Novas abordagens são necessárias para a compreensão dessa realidade.

Na maioria dos países, os indicadores sociais revelaram uma boa acolhida desde seu surgimento e estão inseridos no planejamento governamental. No caso brasileiro, a expressão “indicadores sociais” é usada pela primeira vez em 1975, a partir das diretrizes oficiais do Conselho de Desenvolvimento Social, criado em 1974 (SANTAGADA, 2007, p. 127). Desde então, integrou o vocabulário nas diversas esferas das instituições, dentre essas os atores políticos, a mídia eletrônica, os jornalistas, as lideranças populares e uma parcela da população que vê as questões como cunho político-social, e acredita nesse instrumento como uma possibilidade de uma interpretação mais segura da realidade de um determinado conjunto social.

Diversos fatores contribuíram para essa disseminação crescente do uso de indicadores sociais na sociedade brasileira. Destacam-se, de um lado, maior acesso a fontes de informação e o surgimento de organizações sociais mais comprometidas e a consolidação da democratização e da participação política nas últimas décadas; de outro lado, observam-se a persistência de problemas crônicos de ordem econômico-social, da pobreza e desigualdade de oportunidades, déficit habitacional, aumento da violência e da exclusão social, falta de acesso à água potável canalizada e sistema de esgoto e o aumento do risco de desemprego.

Segundo Salvatore Santagada (2007), em seu estudo intitulado “Indicadores Sociais: Contexto social e breve histórico”:

No início dos anos 1970, o crescimento econômico brasileiro foi bastante significativo, principalmente entre 1967 e 1973, período do milagre econômico. As taxas de crescimento variam entre 6% e 11% ao ano. Entretanto, isso não acarretou uma melhoria da distribuição de renda e nem diminuição da pobreza absoluta. (SANTAGADA, 2007, p.126)

Em cumprimento às diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Social propõe a construção de um sistema de indicadores sociais e a produção de periódicos com as informações necessárias à sua atualização, tais como consolidar e articular diversas metodologias, dentre as quais aquela recomendada pela ONU. O objetivo dos indicadores sociais era o de fornecer elementos para a elaboração e o acompanhamento do primeiro planejamento social realizado no país. Para essa tarefa ser colocada em prática, o IBGE ficou encarregado da organização e do funcionamento do Sistema de Indicadores Sociais, pois já

no ano de 1973 ele havia sido imbuído da criação do Grupo Projeto de Indicadores Sociais. Para ele, a partir da Constituição de 1988, foram criadas condições para a ampliação e a extensão dos direitos sociais, bem como, a universalização do acesso e a expansão da cobertura de uma ação social do Estado (SANTAGADA, 2007, 127- 8).

O autor também relata que há um trabalho pioneiro em nível regional, apresentado em novembro de 1973, no Rio Grande do Sul, com a publicação da revista Indicadores Sociais - RS, elaborada, em um primeiro momento, pela Superintendência de Planejamento Global (SUPLAG) e, posteriormente, pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), ambos os órgãos vinculados à Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado.

Por meio de outro órgão governamental - a SUDENE, em sua Divisão de Estudos e Diagnósticos na Coordenação de Planejamento Regional (CPR) - houve a construção de indicadores sociais para a Região Nordeste. Esses estudos tiveram início em 1974, com trabalhos focados em qualidade de vida. A própria CPR preparou uma série de estudos para a realização da estrutura do Sistema Regional de Indicadores Sociais (SIRIS), que também foi o primeiro com Proposições Preliminares de Qualidade de Vida e Indicadores Sociais para o Nordeste, realizado pela SUDENE em 1975. SIRIS foi o nome dado ao modelo elaborado em 1980, que tem um painel de indicadores sociais com suas especificações metodológicas, também realizadas na SUDENE (SANTAGADA, 2007, p. 128).

Ainda no estudo publicado por Santagada, vários estados da Federação (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe) trabalharam com base na temática dos indicadores sociais, na maioria das vezes vinculada às suas respectivas secretarias de planejamento. Nele também é publicado estudos a nível ministerial nessa linha de trabalho, tais como os Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Previdência Social, das Minas e Energia, da Economia, etc. Também há apontamentos de pesquisadores independentes que realizam estudos e/ou utilizam-se dos indicadores sociais em suas análises (SANTAGADA, 2007, 128-9).

Com a divulgação do índice Nacional de Desenvolvimento Humano pela ONU, pesquisadores brasileiros passam a elaborar estudos usando como referência a metodologia do IDH. Salvatore Santagada afirma que:

Durante o desenvolvimento do III Fórum Nacional, cujo debate versava sobre "A questão social no Brasil em 1990", dois economistas do IPEA, Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Renato Villela, apresentaram o trabalho *A situação*

social no Brasil: um balanço de duas décadas (ALBUQUERQUE, VILLELA, 1991). Os autores construíram dois índices: o índice de Desenvolvimento Relativo (IDR) e o índice do Nível de Vida (INV). O primeiro índice segue o IDH com modificações, e o segundo combina em sua metodologia elementos empregados na construção do IDH e da metodologia adotada por Drewnowski para o cálculo do seu índice do Nível de Vida (ALBUQUERQUE; VILLELA, 1991, p.73). Ambos os índices foram instrumentos para os autores realizarem o balanço da situação social brasileira no âmbito do país, das macrorregiões, dos estados e das regiões metropolitanas (SANTAGADA, 2007, p. 131).

No Brasil, a partir da década de 1990, houve um crescimento de forma relevante à demanda por informações sociais e demográficas direcionadas para a formulação de políticas públicas, seja no nível nacional, estadual ou municipal. Segue o autor:

[...] Estes estudos evidenciaram uma boa performance dos estados do Sul e Sudeste. Esta situação foi confirmada pelos três relatórios que além de analisar os estados, as regiões, ampliam sua análise com informações municipais para os municípios brasileiros. O IPEA/IBGE/PNUD/FJP produziram o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (1996, 1998, 2002). No primeiro consta uma avaliação para os municípios para 1970, 1980 e 1991, e das unidades da federação, o segundo relatório apresenta dados para os anos de 1979, 1980, 1991, 1995 e 1996 (com base nos censos de 1970, 1980, 1991 e PNADs), enquanto, no ano seguinte, são atualizadas as informações para o ano censitário de 2000 (SANTAGADA, 2007, p. 132).

Por fim, vários outros estudos seguem a metodologia da ONU a partir da década de 1990, inclusive trabalhos ligados a vários órgãos das secretarias de planejamento estaduais, prefeituras e até assembleias legislativas elaboram índice de desenvolvimento humano. Inclusive trabalhos de âmbitos acadêmicos também vão buscar informações socioeconômica, urbana e rural, e todas essas iniciativas vieram a somar os esforços pioneiros do PNUD/IPEA/IBGE/FJP (SANTAGADA, 2007, p. 132).

1.3 O uso de indicadores sociais nos municípios brasileiros

A junção do termo “urbano” ao lado da expressão “qualidade de vida” não acontece por acaso e sem significado, essas expressões são usadas cotidianamente na literatura. Mas o conceito de qualidade de vida urbana é resultado da busca de soluções para os problemas econômicos e sócio-ambientais das grandes cidades, onde passou a existir a necessidade de monitorar o seu desenvolvimento no nível local, tendência adotada com a formulação dos indicadores sociais e ambientais no início da década de 1990.

É nessa década que a ONU, por meio de sua agência de desenvolvimento PNUD, inicia uma série que divulga um novo conceito de desenvolvimento humano, medindo o grau de satisfação que será maior quanto melhor for seu acesso a alguns elementos que garantam ao cidadão uma boa alimentação, um melhor sistema de saúde, um melhor sistema de acesso ao conhecimento, melhores condições de trabalho, participação nas atividades econômicas, acesso à segurança pública, ao lazer e à cultura. Para dimensionar esses conceitos, o PNUD criou o índice de desenvolvimento humano (IDH), composto por indicadores nas áreas da saúde, educação e renda da população, estabelecendo uma hierarquia entre os cento e quatro países participantes da primeira edição, de acordo com o índice atingido por ele⁷.

A década de 1990 é marcada também por uma série de conferências internacionais que discutem várias questões relacionadas às preocupações socioambientais: ocorre a Conferência de Meio-ambiente, a Eco-92 (Rio de Janeiro 1992); População e Desenvolvimento (Cairo 1994); a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); a Quarta Conferência Sobre a Mulher; Desenvolvimento e Paz (Pequim, 1995); Mulher e Desenvolvimento (Pequim, 1996); Habitat II (Istambul, 1996); Mudanças climáticas (Hamburgo, 1997), entre outras grandes conferências mundiais que indicam uma preocupação com os temas abordados associando, conjuntamente, a qualidade ambiental e o desenvolvimento social (NAHAS, 2002, p. 32).

Essa série de iniciativas que aconteceram entre 1990 e 1997 marcaram uma tendência mundial de fortalecimento dos governos locais que foi a preocupação com a necessidade de desenvolver sistemas que desempenhassem um monitoramento do desenvolvimento das cidades, onde os indicadores passaram a ter uma função estratégica, porém com uma mensuração menos acadêmica.

O crescimento dos indicadores passou a concentrar-se, especialmente, nos espaços urbanos, representando a busca de instrumentos para auxiliar as cidades na tarefa de monitorar seu processo de desenvolvimento, incluindo iniciativas governamentais e não-governamentais da sociedade civil como um todo, evidenciando a necessidade de fortalecer os vínculos entre desenvolvimento sustentável, justiça social e qualidade ambiental. Neste contexto, os indicadores sociais passaram a fazer parte do desenvolvimento de modelos holísticos para monitorar o

⁷Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>>. Acesso em: 8 de mar. de 2014.

progresso das cidades, consolidando o conceito de qualidade de vida urbana entre a ligação da qualidade de vida com a qualidade ambiental. Como afirma Nahas:

assim, ao final da década de 90, pode-se dizer que o conceito de qualidade de vida urbana reporta-se ao meio urbano, às cidades, e inclui a avaliação: i) da equidade na distribuição e no acesso da população a bens da cidadania (...); ii) da qualidade ambiental e iii) da sustentabilidade do desenvolvimento humano” (NAHAS, 2002, p. 33).

Utilizando como referência o conceito de Desenvolvimento Humano do PNUD, agregando um maior número de indicadores, em 1995 o Instituto Pólis torna-se pioneiro na perspectiva de construir um indicador que reflita a situação dos municípios. Na prática, essa metodologia desenvolvida pelo instituto permitiu trabalhar com o levantamento de informações sobre 197 municípios com mais de cem mil habitantes, o que representa um total de 4% dos municípios brasileiros, que porém, contavam com 48% da população do Brasil na época. Com essa iniciativa, cria-se o Índice Municipal que inclui os seguintes indicadores: renda média; renda dos chefes de família, de até dois salários mínimos; habitantes por domicílio; número de cômodos; domicílios com até três cômodos; acesso inadequado à água; esgoto e coleta de lixo; analfabetos com mais de 15 anos de idade, e criança com chefe de família analfabeto (KOGA, 2003, p.113).

Essa mesma metodologia da equipe também é aplicada na construção do Índice Social Municipal; nela são analisados os quarenta e nove maiores municípios do estado de São Paulo, representando 8% dos 645 municípios do estado. Nesse trabalho, foi possível ir além do Índice Municipal, o que resultou na apresentação de 16 indicadores, divididos em seis grupos sintéticos: renda, habitação, meio ambiente, alfabetização, saúde e educação. Todo esse resultado obtido foi chamado de Índice de Gestão Municipal (IGM), pois o mesmo permite um retrato, uma visão comparativa de uma gestão do município.

É nessa mesma conjuntura que passa a ser desenvolvida, ainda, outra experiência brasileira na década de 1990. Em 1996, o PNUD realiza um trabalho pioneiro, associa-se ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e produz o primeiro Relatório Sobre Desenvolvimento Humano no Brasil, em que são divulgados os IDH's das grandes regiões e dos estados brasileiros. Ainda nesse mesmo ano, o mesmo IPEA, em parceria com a Fundação João Pinheiro, publica o livro “Condições de Vida dos Municípios Mineiros”, em que são apresentados os indicadores de desenvolvimento humano de cada município do estado de Minas Gerais. Segundo o trabalho de Marcel de Moraes Pedrosa (2003), “Esse foi um estudo pioneiro

em nível mundial, no qual os pesquisadores da fundação João Pinheiro e do IPEA adaptaram a metodologia do IDH para aplicação ao nível municipal e criaram novos indicadores, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M e o Índice de Condição de Vida (ICV)” (PEDROSO, 2003, p. 24).

Nesse modelo são comparados os municípios usando o IDH ajustado ao nível municipal e o Índice de Condição de Vida (ICV), e realizadas comparações na condição de vida do município, em que é abordado o índice de pobreza e de condição em que vive a criança. Desagregando os indicadores em nível local foi possível ter uma compreensão muito mais exata da realidade social mineira, permitindo a apresentação de nuances até então desconhecidas de cada um dos municípios, ao mesmo tempo em que houve a possibilidade de entendermos um panorama mais nítido das disparidades inter-regionais e inter-municipais de Minas Gerais (FJP & IPEA, 1996).

A parceria entre IPEA e Fundação João Pinheiro se repete em 1998, e agora, a convite do PNUD, as instituições produziram um estudo semelhante, desta vez abrangendo todos os municípios brasileiros:

Os resultados desse projeto – BRA/97/007 – reunidos no livro Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros, colocaram o Brasil na vanguarda mundial dos estudos sobre o desenvolvimento humano, tornando-o o primeiro país a dispor desses indicadores desagregados para todos os seus municípios, estados e grandes regiões (PEDROSO, 2003, p.25).

O fator que justifica a opção por verificar a evolução do desenvolvimento humano de cidades fundamenta-se no fato de que os municípios são unidades geográficas exíguas, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista do tamanho de sua população. Nesses territórios, o PIB *per capita* pode não ser uma boa referência para mensurar a renda apropriada pela população local, e a matrícula na escola pode não ser um bom indicador do nível educacional realmente vigente no município; assim sendo, se faz necessário um estudo mais identificado com os dados do lugar.

Em seu trabalho de pesquisa sobre o assunto, Fortunato afirma que “Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores” (FORTUNATO, 2012, p 71). Mantém essa mesma perspectiva o Programa das Nações Unidas

para o Desenvolvimento (PNUD)⁸, conforme apresentado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁹; o IDH-M é, assim como o IDH, um índice que mede o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica. Como o IDH foi pensado para ser aplicado no nível de países e grandes regiões, sua utilização no nível municipal exige alguns ajustes metodológicos e conceituais.

Essas exigências ocorrem por dois motivos: o primeiro revela que os únicos dados precisos, coletados e processados de maneira regular para todos os municípios brasileiros são aqueles provenientes dos censos demográficos do IBGE. Portanto, para garantir a equivalência do cálculo dos índices, todos os indicadores têm que ser coletados, direta ou indiretamente, dos censos. Vale acrescentar, e esta é a segunda razão, o fato de os municípios serem unidades geográficas menores e sociedades muito mais influenciáveis, pois do ponto de vista financeiro e populacional diferem de um país ou uma região, o que faz com que o PIB *per capita* não seja uma variável indicada para a renda, efetivamente acertada para aferir a população residente, e a taxa de matrícula não seja um bom referencial do nível educacional realmente adequado ao município.

Dessa forma, esses indicadores foram trocados, respectivamente, pela renda familiar *per capita* média do município e pelo número médio de anos de estudo da população adulta (vinte e cinco anos ou mais). Assim, observamos um melhor desempenho das condições de renda e de educação realmente vigentes no nível local e os censos demográficos permitem uma obtenção direta destes indicadores.

Analisando de forma inversa, o IDH-M pode ser usado para os estados, as regiões e o Brasil, mas não é comparável ao IDH, mesmo quando os dois índices aludem à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano. Isso ocorre em virtude das conformações adotadas no valor numérico do IDH-M que tendem a ser ordenadamente inferiores ao valor numeral do IDH pertinente à mesma unidade geográfica e ao mesmo ano. Desta forma, um IDH-M só pode ser comparado a outro IDH-M, para a mesma unidade geográfica em outro ano, ou para

⁸PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2003**: Entenda o cálculo do IDH Municipal (IDH-M), e saiba quais os indicadores usados. 2003.

Disponível em: < www.pnud.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc >. Acesso em: 18 de jun. de 2010.

⁹ O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é um banco de dados eletrônicos com informações socioeconômicas sobre 5.507 municípios do país, os 26 Estados e o Distrito Federal, organizado pela Fundação João Pinheiro e pelo IPEA, com apoio do Governo do Estado de Minas Gerais e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <www.pund.org.br> Acesso em: 24 de abril de 2013.

outra unidade geográfica. Essa mesma equivalência também é aplicada no caso do IDH, que só pode ser comparado a outro IDH, seja através do tempo, seja entre unidades territoriais (FURTADO, 2012, p. 72).

Para Jannuzzi (2012), a construção de Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal se baseia em fontes e em informações de agentes institucionais nas administrações das prefeituras, o que não compreende necessária e efetivamente uma coleta primária de dados. Porém, departamentos representativos, como a Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) e o IBGE fazem pesquisa de informações básicas e úteis para a construção de indicadores relativos às áreas da administração municipal.

Para Furtado (2012), o uso de registros administrativos municipais contribui para as finalidades de análise empírica da realidade social e de formulação de políticas sociais. Dentre esses registros na área social são indicados como exemplo os seguintes

QUADRO 2 – PRINCIPAIS REGISTROS ADMINISTRATIVOS NA ÁREA SOCIAL

Instituição	Tipo de Registro Administrativo na Área Social
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Estatística do Registro Civil Pesquisa de Informações Básicas Municipais
Ministério da Educação	Censo Escolar; Censo do Ensino Superior
Ministério da Saúde	Assistência Médico-Sanitária Estatísticas de Mortalidade Notificação de Nascidos Vivos Registro de Vacinações
Sistema Estadual de Análise de Dados	Estatísticas Vitais Pesquisa Municipal Unificada
Outros	Anuário da Previdência Social Estatísticas Arrecadação Federal Registro de Ocorrências Policiais

Principais registros administrativos na área social. In: FORTUNATO, 2012, p. 73

Ao observar o exame dos IDH-M, percebemos a situação das pessoas que vivem nos municípios brasileiros e consideramos aquilo que pode simbolizar as diversidades e as desigualdades intermunicipais presentes no país, em suas regiões e em seus estados. Segundo Fortunato:

O IDH-M é um indicador baseado no IDH, adaptado e desenvolvido para melhor retratar a realidade humana dos municípios. Além de representar melhor as condições de renda e de educação efetivamente vigentes no nível municipal, eles podem ser obtidos diretamente dos censos demográficos (FORTUNATO, 2012, p. 74).

Também é importante afirmar, dando prosseguimento à análise do uso de indicadores sociais no Brasil, que houve uma experiência de desenvolvimento no território nacional a partir da segunda metade da década de 1990, quando passamos a usar medidas para além dos formatos genéricos que caracterizam as medidas urbanas, instaurando a prática de debater o tema das medidas intra-urbanas. Nesse ponto, podemos perceber o estabelecimento de uma noção administrativa da área de abrangência de dados, em que as medidas são dadas justamente pela leitura das desigualdades internas do território, tendo um olhar mais profundo e abrangente, conseguindo ampliar uma visão não apenas da habitação, mas também da vivência e da convivência entre seus moradores e os demais entes públicos. Desta forma, observamos, na prática, mais um desafio metodológico, sendo essa opção fundamental para a análise das realidades socioespaciais intraurbanas em questão, e esse um exercício pouco praticado até então, até porque as análises têm se limitado, de um modo geral, aos espaços regionais e planetários (KOGA, 2011, p. 115).

Do ponto de vista das grandes cidades brasileiras destacam-se os índices que foram desenvolvidos para Curitiba (Paraná), São Paulo (São Paulo) e Belo Horizonte (Minas Gerais). No caso de Curitiba, desde 1987, desenvolve-se o Índice Sintético de Satisfação da Qualidade de Vida (ISSQV); esse trabalho foi formulado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), ligado à prefeitura da capital paranaense. Esse índice consiste em indicadores *georeferenciados* nos 75 bairros da cidade. O ISSQV busca expressar o acesso da população a certos serviços sociais ligados à área da habitação, saúde, educação e transporte. Com esses dados passou a ser possível estabelecer uma hierarquia entre os bairros por meio dos valores obtidos em cada nível de agregação, em que os bairros onde a população consegue ter melhor acesso às necessidades listadas obtêm as melhores notas. Outra conquista desse índice foi o

estabelecimento de uma hierarquia das carências ou das necessidades sociais da cidade (NAHAS, 2002, p. 330).

São Paulo criou a experiência da formulação do Índice de Exclusão Social, associado como elemento central do Mapa da Exclusão/Inclusão Social do Município. Ela foi colocada em prática, pela primeira vez, em 1996, sem vínculo com a administração municipal. Do ponto de vista conceitual, o Mapa foi concebido, segundo sua coordenadora Aldaiza Sposati, como “uma ferramenta de transformação da realidade, e não apenas de conhecimento da vida da cidade” (SPOSATI, 1996, p. 11), e realizado com a participação de entidades da sociedade civil e agentes populares na elaboração de um estudo qualitativo, também incluído no trabalho.

A cidade foi dividida em 96 distritos administrativos, em sua composição com 49 indicadores *georeferenciados*. O Índice de Exclusão Social visa dimensionar o quanto a população de cada distrito se encontra excluída do acesso à Autonomia, ao Desenvolvimento Humano, à Qualidade de Vida e à Equidade. Essa metodologia foi aplicada durante oito anos, introduzindo medidas socioterritoriais intraurbanas, produzindo medidas do território e estabelecendo um *ranking* das desigualdades, diferenciando o significado de viver em um determinado território da cidade e não em outro; ou seja, criou-se um instrumento de democratização das condições de vida, buscando-se estimular as responsabilidades sociais e públicas (KOGA, 2002, p. 164-5).

Na prática, foram calculados os indicadores e índices parciais tomando-se certos padrões de Inclusão aos quais se atribuiu valor 0, estabelecendo-se a partir desses padrões uma escala de -1 a +1. Em relação aos temas foram também calculados índices de discrepâncias interdistrital, como forma de mensurar as desigualdades socioespaciais.

Maria Inês Pedroso Nahas (2002) coordenou a elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) da prefeitura de Belo Horizonte, e defendeu, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCAr), seu doutorado sobre a elaboração e aplicação de indicadores intraurbanos na gestão municipal na capital mineira, com o objetivo de orientar uma distribuição mais igualitária dos recursos municipais formado por 75 indicadores que buscam medir a quantidade e a qualidade da oferta local de equipamentos e serviços dos seguintes setores: abastecimento, assistência social, cultura, educação, esportes, habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, segurança urbana e serviços urbanos.

Efetivamente, a partir de dados de 1994, a prefeitura inicia a elaboração desse índice em 1996, todas essas informações foram *georeferenciadas* em 81 unidades de Planejamento (UP) definidas pelo Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte, com o objetivo do alcance da compreensão das características de cada unidade inerente aos serviços e recursos urbanos aí situados.

Nesse trabalho também é destacada a metodologia de cálculo, determinado por meio de parecer do próprio usuário imediato, pois se considera a possibilidade de acesso à oferta fora do local (acesso espacial), definido a partir do tempo de deslocamento necessário para atingir os serviços usando-se o transporte coletivo.

O produto final do IQVU possibilita conhecer nas UP menor oferta e alternativa espacial de acesso a serviços, facilitando assim para a prefeitura priorizar a distribuição de recursos disponíveis, assim como serviços nessas regiões para elevar o IQVU do lugar e construir o Índice de Vulnerabilidade Social de Belo Horizonte (IVS).

Por fim, é importante observar os resultados de indicadores sociais municipais, desenvolvidos por organizações não-governamentais que construíram verdadeiras referências nacionais por meio do desenvolvimento de indicadores relativos à compilação de dados municipais. Neste sentido, há duas instituições que criaram, a nosso ver, um novo conceito de analisar indicadores sociais no Brasil: o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, criado em 2008, e inspirado no IDH/ONU - o IFDM-, é um estudo anual do Sistema FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, que acompanha o desenvolvimento de mais de cinco mil municípios brasileiros em três áreas: Emprego e Renda, Educação e Saúde. Ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde¹⁰. E o Observatório Nossa Cidade, o município de São Paulo, que disponibiliza um conjunto de indicadores sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais sobre a cidade de São Paulo e cada uma de suas 31 subprefeituras e 96, o qual é constantemente atualizado, avaliado e divulgado para toda a sociedade.

No primeiro caso IFDM em sua metodologia, mesmo com um recorte municipal, possibilita a obtenção de um resultado nacional discriminado por unidades da Federação, graças à divulgação oficial das variáveis componentes do índice por estados e para o país, fazendo uma

¹⁰ Disponível em: <www.firjan.org.br/ifdm>. Acessado em: 9 de ago de 2013.

análise mais profunda, em que são observadas as variáveis do município tais como: criação do número de empregos com garantias trabalhistas; educação com qualidade, crianças nas creches, pré-escolas, professores com ensino superior; na saúde é considerado o número de consultas de pré-natal oferecidas a gestantes. Essas informações são obtidas a partir de dados administrativos de relatórios oficiais e de declarações obrigatórias disponibilizadas por municípios por meio dos ministérios da Educação, Saúde e Trabalho, com atualização anual, o que torna o IFDM único em nosso país, enquanto indicador social municipal com tal abrangência nacional, e nos permite identificar a tendência e identificar mudanças na conjuntura socioeconômica.

O produto final resulta em uma leitura simples: o índice varia de 0 a 1. Assim sendo, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. É importante afirmar que essa metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios.

No segundo caso, como já foi afirmado anteriormente neste trabalho, a função dos observatórios urbanos é a de se responsabilizar pela produção, análise e divulgação de dados sobre um conjunto significativo de indicadores que refletem coletivamente questões que visam o desenvolvimento urbano, e auxiliam as autoridades e comunidades a buscarem recolher, analisar e compreender as informações que serão usadas nas formulações de políticas públicas urbanas eficientes, permitindo a construção de um planejamento integrado, possibilitando assim entendermos melhor as cidades e o seu funcionamento.

Como exemplo de funcionamento de um modelo dessa natureza, destacamos o Observatório Nossa São Paulo, embora use metodologia própria, é um órgão ligado à sociedade civil que atua no município de São Paulo. Por meio desse trabalho, desenvolvido por esse Observatório, é possível monitorar, ano a ano, a qualidade de vida na cidade, as políticas sociais e a gestão pública municipal, visando dotar a sociedade civil e política de importantes recursos para exercer uma real influência nas metas das políticas públicas, de modo que a prioridade seja a construção de uma cidade justa e sustentável.

A Lei n. 14.173, publicada em 26 de junho de 2006, compromete a Prefeitura de São Paulo com o estabelecimento de indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no município de São Paulo¹¹.

¹¹Disponível em:

A maioria dos indicadores presentes nesse observatório foi selecionada por meio de um trabalho coletivo que reuniu dezenas de pessoas e organizações da sociedade civil em quatorze grupos de trabalho da rede, aos quais foram agregados alguns outros indicadores importantes e outros previstos em leis, conforme *site* da instituição:

Diante da complexidade da cidade de São Paulo e das dimensões gigantescas de quase todos os seus números, optamos por não trabalhar apenas com as médias da cidade como um todo, pois ela é extremamente desigual e as médias escondem onde estão as prioridades e as necessidades de maiores recursos e investimentos sociais. Daí a decisão pela segmentação regional, estabelecendo indicadores por subprefeituras e distritos, onde as desigualdades se revelam assim como consideramos, onde foi possível, as diferenças de gênero, raça e geração.

É importante frisar que a cidade ainda carece de inúmeros indicadores importantes, principalmente os referenciados por subprefeituras e distritos. O nosso trabalho também será o de exigir dos poderes públicos que produzam, aprimorem e referenciem geograficamente as principais informações sobre a cidade em suas 31 subprefeituras e 96 distritos. (Disponível em:

<<http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/index.php?secao=apresenta>>.

Acesso em: 9 de mar de 2014.)

Há também uma experiência institucional por meio do Observatório Urbano da Cidade de São Paulo, coordenado pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), que em 2004 foi certificada pelo UN-Habitat (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos). O Observatório Urbano da Cidade de São Paulo é um espaço virtual integrado ao *site* oficial da Prefeitura, que tem por finalidade monitorar o cumprimento, no território urbano, dos Objetivos das Metas de Desenvolvimento do Milênio - estabelecidas pela ONU em 2000. No portal, informação e tecnologia devem construir diálogos e articular governos, atores e redes sociais em um processo democrático de formulação, efetivação e análise de políticas públicas. Na época, a prefeitura em sua implantação, na sua primeira etapa, cujo portal foi criado pelo Governo Eletrônico (através da *internet*), agrega o trabalho desenvolvido por nove secretarias municipais: Habitação, Saúde, Educação, Meio Ambiente, Assistência Social, Governo, Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade e Planejamento Urbano, além das subprefeituras. O portal garante mais visibilidade às informações públicas,

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/organizacoes_sociais/index.php?p=40164>.

Acesso em: 9 de mar de 2014.

já que elas são produzidas e coletadas pelo Observatório, formando um banco de dados permanentemente disponível em seu endereço eletrônico¹².

Diante desse levantamento, faremos uma análise para o caso de Carapicuíba, sobre a pesquisa municipal de qualidade de vida realizada no município e sobre seus Indicadores Sociais construídos durante a elaboração do Plano Diretor da Cidade para buscarmos entender de que maneira a construção desses indicadores pode se transformar em uma ferramenta importante para a compreensão das características de vida da população do município e como ela pode servir de referência para a construção de uma política pública por parte da cidade. A partir da próxima seção iremos tratar da formação de Carapicuíba na periferia da Região Metropolitana de São Paulo.

¹²Secretaria Municipal de Relações Internacionais do Estado de São Paulo. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em: 9 de mar de 2014.

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO CARAPICUIBANO

O trabalho de levantamento dos dados historiográficos, relacionados com a formação do município de Carapicuíba, é apresentado em dois momentos neste estudo, respeitando-se a linha do tempo a fim de facilitar a descrição dos aspectos significativos e dos registros de construção da cidade. Dessa forma, não observamos registros compreendidos entre os séculos XVI e XVIII, do período colonial. O estudo relaciona às informações que remetem ao desenvolvimento do município no século XIX e às primeiras décadas do século XX, e, por fim, à sua constituição urbana, por meio do processo de migração no contexto da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP - no final do século XX.

2.1 O Século XVI e o início da ocupação com o aldeamento jesuítico: a construção histórica do lugar ou do espaço pré-urbano.

O início da formação do território de Carapicuíba segue o mesmo caminho da formação do território brasileiro, e são frutos de um momento de grande transição vivida pela civilização cristã-européia, ao longo do século XVI. Segundo Antonio Carlos Robert de Moraes (2011), compreende os anos de 1460 até 1640, e é neste longo período em que acontece a crise da ordem feudal e são estabelecidas as premissas de uma nova ordem, cujas amarras do medievalismo vão sendo rompidas gradativamente. Para alcançar esse novo modelo foi necessário expandir a economia, associado ao crescimento de técnicas que expandem o processo de circulação, inclusive financeira, que entra em cena neste período, por meio das relações capitalistas de produção, juntamente com a formação dos primeiros projetos nacionais.

Esse é também o momento de convivência e associação entre o modelo capitalista e o feudal, que em aliança com o poder estatal, inicia o seu processo de expansão colonial, por meio da proliferação das companhias comerciais. Porém, como afirma o autor:

O controle do espaço esta no centro das motivações expansionistas quinhentistas. O monopólio dos lugares – seja para produzir, comerciar ou simplesmente trafegar – era vital para o desenvolvimento das economias nacionais europeias. Por isso o longo século XVI é ininteligível sem o estudo da formação do sistema colonial, sem o processo de dilatação do horizonte geográfico e do espaço de relações europeias, enfim, sem se captar a lógica de constituição de uma economia mundializada (MORAES, 2011, p. 49).

O início da ocupação do município de Carapicuíba ocorreu em um Brasil remoto, ligado ainda ao sistema de Capitânias hereditárias implantadas pelo rei de Portugal, D. João III. Não há informações precisas sobre os primeiros tempos da história da fundação do município, uma vez que o procedimento de registro era raro em função das poucas pessoas que sabiam escrever. Não havia grande preocupação em cuidar e guardar as atas lavradas no cartório de São Vicente. Entretanto, segundo Pedro Tenório¹³, havia registros declarando que, além dos índios, o primeiro homem branco a ter *contato* com as terras de Carapicuíba foi Domingos Luiz Grou, casado com a filha do cacique de uma etnia indígena que habitava o território que seria denominado Carapicuíba. Esse fenômeno é apresentado no livro O Povo Brasileiro de Darci Ribeiro: “A instituição social que possibilitou a formação do povo foi o cunhadismo, velho uso indígena de incorporar estranhos à sua comunidade. Consistia em lhe dar uma moça índia como esposa (...)” (RIBEIRO, 2008, p. 72).

Posteriormente, como veremos, encontram-se documentos de posse das terras em nome de Antonio Preto, Afonso Sardinha, os Jesuítas Padres José de Anchieta e Padre Belchior de Pontes e Jerônimo Leitão. O último era conhecido como capitão dos índios, seu trabalho garantia que eles fossem fiéis aos portugueses colonizadores. Antes de vir para essa região, em 1562, Jerônimo Leitão já os capturava e chefiava a provisão contra os índios tapuias, nos arredores de São Paulo. Nesse período, os nativos andavam pelas matas e trilhas, também chamadas *peabirus*, que ligavam as regiões mais usualmente percorridas. Esse trabalho pioneiro permitiu conhecer as trilhas, que mais tarde foram usadas como caminho obrigatório dos bandeirantes e dos sertanistas. Com o tempo desenvolveu-se na região uma espécie de entreposto (TENÓRIO, 2003 p. 40-2).

Eduardo A. Escalante com a publicação do livro A festa de Santa Cruz da Aldeia de Carapicuíba no Estado de São Paulo, ganhador do Prêmio Silvio Romero de 1974, nos explica que o termo aldeia no Brasil designa uma “povoação de indígena”. “Aldeaiamento (aldeamento), além de sinônimo de aldeia, é o fato de “reunir em aldeia os indígenas que vivem dispersos” (ESCALANTE, 1974, p.14). Segue o autor:

¹³TENÓRIO, Pedro Aparecido. **Carapicuíba**. Passado e presente: 1580-2003. Secretaria Municipal da Educação do Município de Carapicuíba: Carapicuíba, 2003.

Há, nesta designação um conceito histórico evidente: os jesuítas que acompanharam os colonizadores aqui chegaram com o intuito de reduzir os aborígenes à religião católica, tendo que “salvar as suas almas” e fazê-los conhecer os “caminhos da verdade”. Por outro lado, todo aldeamento tinha a função precípua de construir uma organização Social, da qual não apenas os jesuítas conheceriam os seus frutos, como também os próprios homens da terra.

Desta forma, os indígenas que viviam dispersos eram reunidos. Em outras ocasiões, tentavam os jesuítas introduzir-se nos aldeamentos já existentes, erigir capelas, rezar missas, ministrar ensinamentos cristãos, considerando que os indígenas “... nam adoram a causa alguma, nem têm pera si que há depois da morte glória pera os bons e pena pera os mãos, e o que sentem da immortalidade dalma nam he mais que terem pera si que seus defuntos andam na outra vida feridos, despedaçados, ou de qualquer maneira que acabaram nesta... (ESCALANTE, 1974, p. 14)

São Paulo, naquela época, pertencia a Capitania de São Vicente¹⁴. Esses modelos de titulação de terras davam aos proprietários das áreas concedidas pelo rei, conhecidas como sesmarias, o direito de explorá-las ou doá-las. Afonso Sardinha¹⁵ recebeu pelo Sistema de Concessão de Sesmarias seis léguas de quadra, doadas pelo Rei de Portugal, uma vez que se comprometera a aproveitá-las para cultivo dentro de determinado prazo. Assim, ele montou a sede de sua fazenda e resolveu manter um posto na aldeia de Carapicuíba, com o objetivo de aproveitar a mão de obra indígena.

Em sua homenagem, os peixes representados no brasão da cidade de Carapicuíba fazem alusão às terras do município, parte da sesmaria concedida a Afonso Sardinha, de onde doou terras à administração dos jesuítas para a fundação da Aldeia de Carapicuíba, em 12 de outubro de 1580, com uma missa realizada pelo importante jesuíta do nosso período colonial, padre José de Anchieta. Segundo Pasquale Petrone “o litoral não satisfazia o colonizador e

¹⁴ “São Paulo exercia a legislatura da Câmara com a importante função de manter a estrutura do processo colonial e o desenvolvimento econômico do planalto, tanto na manutenção dos aldeamentos, quanto na organização social que integrava a espacialidade do planalto paulista no século XVI.” In: GAMA. 2009, p. 13.

¹⁵ Afonso Sardinha era natural de Portugal, casado em 1550 com Maria Gonçalves, filha de Domingos Gonçalves, moradores da cidade de Santos. Exerceu a profissão de tanoeiro. Foi um sertanista que ajudou com seus escravos índios ao Padre José de Anchieta na construção de um novo caminho de Santos a São Paulo. Em 20 de abril de 1592, conquistou a patente de Capitão da Vila de São Paulo, onde passara a residir. Na Câmara de São Paulo, exerceu os cargos de Vereador, Almotacel e Juiz Ordinário. Possuiu a fazenda de cultura em Ubatatã, hoje Butantã, e teve uma sesmaria concedida em 1607. Nas suas terras em Carapicuíba, os numerosos índios que descenderam do sertão formaram a Aldeia de Carapicuíba para os religiosos jesuítas (TENÓRIO, 2003, p. 40)

muito menos o catequizador” (PETRONE, 1995, p. 35). Diante da oportunidade de existência de maior contingente demográfico indígena, em sua busca de expandir o povoamento.

Do ponto de vista internacional, a colonização dos trópicos toma um contorno de uma grande empresa comercial, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. Este é o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das suas resultantes. Coube aos portugueses garantir a ocupação de nosso vasto litoral, e o sistema de Capitania permitiu a divisão do território e trouxe à coroa portuguesa a garantia da posse efetiva do longo litoral. Porém, com relação à ocupação do interior as dificuldades eram ainda maiores, segundo Caio Prado Jr.:

Sobra para todo o resto do território, noventa ou mais por cento da área, menos da metade do total. Este desequilíbrio entre o litoral e o interior exprime muito bem o caráter predominante da colonização: agrícola – donde a preferência pelas férteis, úmidas e quentes baixadas da marinha; e comercialmente voltada para o interior, onde estão os mercados para os seus produtos. Localizado aí de início, o povoamento só começa a penetrar o interior, propriamente, no segundo século. [...] De ocupação efetiva do interior, à parte o caso excepcional de São Paulo, plantado no início do planalto e arredores da costa, encontramos apenas a marcha progressiva das fazendas de gado no sertão nordestino e a lenta e escassa penetração da bacia amazônica. (PRADO JR, 2004, p. 39).

O autor afirma que é por São Paulo que se farão as primeiras penetrações pelo interior, exploradora e preadora de índios, a princípio; prospectora de minas e povoadora, afinal. Este princípio que fora a razão de ser da ocupação (século XVI e XVII), foi também a causa da estagnação e da decadência da capitania, como ele mesmo afirma:

Zona de passagem, São Paulo não chegou a formar, no período colonial, vida própria; a pequena mineração de lavagem que aí se praticou nos dois primeiros séculos, a insignificante agricultura ensaiada, de caráter puramente local, não teve expressão alguma. As grandes fontes da vida paulista serão o comércio de escravos indígenas, preados no alto sertão e vendidos nos centros agrícolas do litoral; comércio de gado que vem dos campos do sul, e por aí passa com destino a marinha, inclusive e sobretudo o Rio de Janeiro; finalmente, quando se descobre o ouro em Minas gerais, São Paulo será por algum tempo a única ou principal via de acesso para ele.[...] (PRADO JR, 2004, p.67).

Nos idos de 1630, a aldeia de Carapicuíba, também conhecida à época como aldeia Velha, era tida como a mais populosa de São Paulo, pois também era um reduto de prisioneiros, trabalhadores das terras de Afonso Sardinha, juntamente com os índios. Nesse período histórico, há registros de conflitos e contendas entre padres, índios e outros interessados na posse dessas terras. Assim, Carapicuíba ligara-se às aldeias de Barueri e Cotia, conforme testifica Ata da Comarca de São Paulo. (TENÓRIO, 2003, p 39; 45)

O aldeamento da cidade não seguiu os padrões de localização das demais aldeias jesuíticas, que sempre se instalavam próximos de rios maiores, uma vez que esse território fica afastado por uma distância de cinco quilômetros do rio Tietê. Pasquale Petrone observa a permanência da Aldeia de Carapicuíba ao longo de séculos e analisa a relação entre o núcleo e o rio Tietê, afirmando que:

O exemplo de Carapicuíba difere dos anteriores em virtude de não se tratar mais de um núcleo vizinho a um grande curso d' água. De fato, o aldeamento definiu-se numa área acidentada, cristalina, embora a poucos quilômetros da margem esquerda do rio Tietê. [...] diferentemente de todos os aldeamentos lembrados até agora, Carapicuíba ficou um pouco a margem, segundo parece, dos principais eixos de circulação, fato que poderia contribuir para explicar sua maior permanência (PETRONE, 1995, p. 150).

A gravura com a imagem da Aldeia de Carapicuíba, apresentada no livro “Aldeamentos Paulistas” mostra um imenso largo, onde, como sempre, é marcado com a presença da Igreja em destaque, cercada por vinte e uma casas em taipa e pau a pique, e estreitas saídas. Desde então passou a ser referência ao longo de séculos como ponto de passagem e de parada para os bandeirantes que se aventuravam rumo ao interior e, mais tarde, para tropeiros que subiam do sul em direção as Minas Gerais. (VIA PÚBLICA, 2012, p. 8).

FOTO 1 – VISTA AÉREA DA ALDEIA DE CARAPICUÍBA



Fonte: Prefeitura de Carapicuíba, 1995

Ainda hoje a Aldeia mantém guardadas algumas características dos séculos passados: o cruzeiro, a igreja e as suas casas em linha, dentro de um retângulo, para que a população estivesse próxima, em caso de qualquer situação adversa. Hoje ainda testemunhamos a Aldeia como um largo marcado pela construção singela da igreja, presença principal da “paisagem urbana” (grifo nosso). No centro do largo, em frente à porta do templo cristão, está fincada, sobre uma pedra de moinho, uma cruz. Essa visão remete às tradições religiosas e à intenção missionária da antiga aldeia. Em uma das casas ao lado da igreja está a Casa da Cultura, que abriga o acervo das imagens e objetos indígenas; esculturas que contam a história pelo seu estilo e arte. Todos esses elementos tornaram a Aldeia de Carapicuíba um monumento tombado pelo patrimônio histórico estadual e nacional.

O nome Carapicuíba vem de origem tupi guarani, tendo como significado um peixe (cará ou Acará), comprido (picú ou pucú) que não serve para ser comido, ruim (iba). Segundo Miguel Costa Júnior:

Carapicuíba, que antes houvera sido Cavapuruhy, dizem uns “pau podre”. [...] é o nome do peixe: cará comprido, que não pode ser comido, por ser venenoso como o baiacu. [...] É verdade que existe um peixe do rio chamado cará ou “para a terra”, porém cará planta é mais conhecido dos indígenas do norte ao sul do Brasil. (COSTA JÚNIOR, 1987, pág. 10)

No início do século XVII, entre 1610 e 1670, a Aldeia passou por uma fase de estagnação, servindo de ponto de encontro entre clero e autoridades, os quais procuravam traçar normas para a ocupação das terras e o aproveitamento do trabalho indígena. Mas, em 1698, a Aldeia de Carapicuíba ficou sob a orientação do Padre Belchior de Pontes, sendo essa a data provável da destruição quase que total do local. Belchior de Pontes tentou, sem muito sucesso, transferir todos os índios da Aldeia de Carapicuíba para a aldeia de Itapecerica da Serra, alegando que as terras já estavam ‘cansadas’ para a cultura. Ele foi destruindo todo o conjunto das instalações anteriores, mas houve resistência indígena, o que implicou na reconstrução da aldeia em 1736, com as mesmas dimensões e disposições originais. Por volta de 1770 o local começou a progredir. Nos arredores da capela foram construídas malocas para abrigar pequenas moradias e comércio, como nos informa Escalante:

Nos fins do século XVII os índios de Carapicuíba são transferidos para Itapecerica, com grandes descontentamento e tristeza, inclusive do Padre Belchior Pontes, que, para consolá-los, realiza uma de suas profecias ao afirmar que a Aldeia de Carapicuíba, a amada pelos dos gentios, nunca se acabaria. Considerando que todos os aldeamentos se transformaram com o tempo em vilas e depois cidades, é um verdadeiro milagre que a aldeia fosse conservada, como é, para sempre (ESCALANTE, 1974, p. 26).

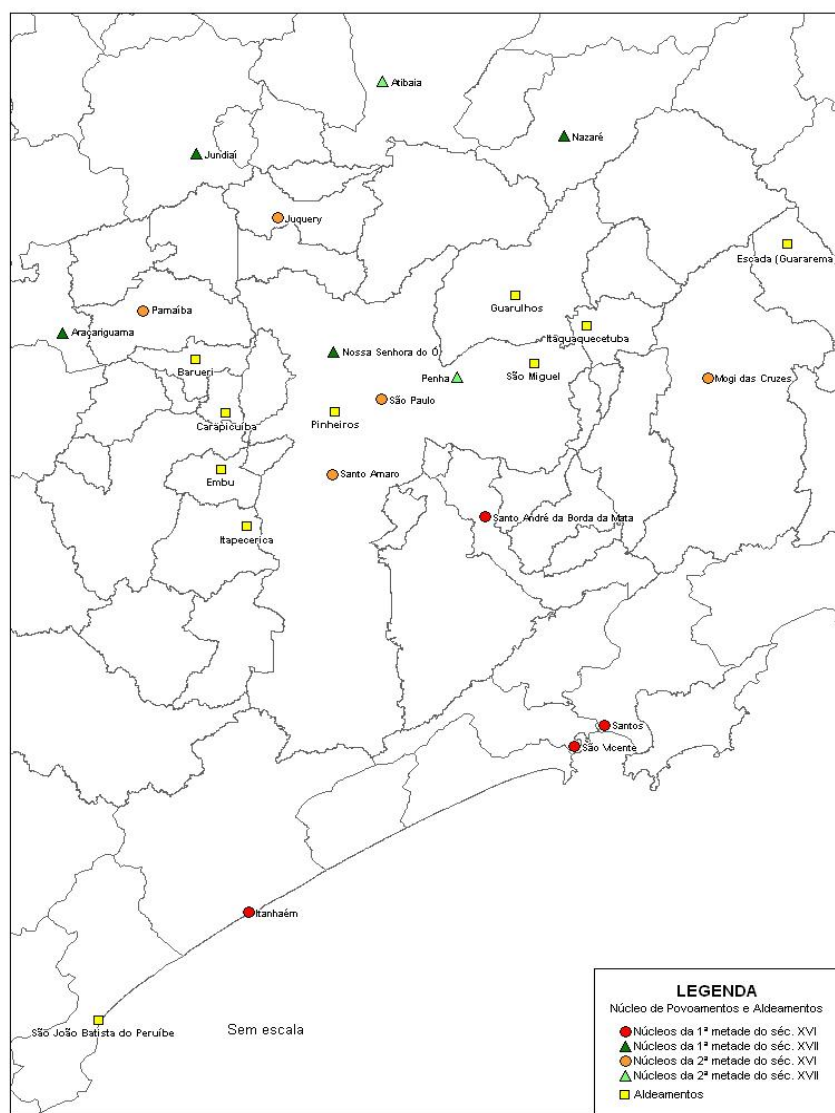
Destaca-se nesse período histórico a exibição de festas populares: espetáculos folclóricos passaram a ser realizados, envolvendo danças pagãs (rituais indígenas) e celebrações católicas, fazendo da Aldeia de Carapicuíba o mais antigo centro de folclore do estado de São Paulo, com a realização dessas festas até os dias atuais, apresentando uma série de danças típicas como, por exemplo, a "Dança de Santa Cruz", também chamada de Sarabanquê, que era a dança guerreira dos índios guaianases. A dança, primitivamente, era dividida em duas partes: a primeira consistia em avanços e recuos até a fogueira, tendo à frente os tocadores de inúbia (espécie de trombeta), o cacique e o pajé da tribo; a segunda era uma espécie de apoteose da dança, quando então os índios pediam a Tupã que os conduzissem ao combate e os guardassem contra as lanças, tacapes e flechas inimigas, possibilitando sua volta ao aldeamento. O Padre Belchior teria substituído a fogueira por cruzeiros cravados à frente das casas, aproveitando apenas a coreografia (ESCALANTE, 1974, p. 25).

Toda essa história levou ao tombamento do complexo arquitetônico, em 1941, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e artístico Nacional- IPHAN. Segundo Pimentel:

Carapicuíba é um dos únicos dos 12 aldeamentos de catequese fundado por José de Anchieta que sobreviveu à intervenção urbana. Sua existência se confunde com a história dos bandeirantes portugueses, que vislumbravam a mão de obra indígena para o trabalho agrícola, já que sua localização estava no caminho obrigatório das bandeiras, entre São Paulo e Santana do Parnaíba, porém protegida por uma densa vegetação. Sabemos que a história das bandeiras se confunde também com a história do rio Tietê, já que os bandeirantes, mesmo em suas expedições por terra, guiavam-se pelos rios, utilizavam seus vales para fugir dos morros, e aproveitaram muito as facilidades que os mesmos proporcionavam. Para estabelecerem os seus contatos rumo ao oeste do atual estado de São Paulo, o rio Tietê desempenhou importante papel em suas jornadas, como conquistadores do sertão, à cata do ouro e do bugre. Durante o ciclo do ouro, além da presença dos bandeirantes, os arredores de Carapicuíba tornaram-se também passagem de tropeiros, que traziam as carnes do Sul do país rumo às terras do atual estado de Minas Gerais (PIMENTEL, 2006, p. 30)

Mapa1: Região de São Paulo e Santos:

Os aldeamentos e o povoamento até os fins dos séc. XVII



Fonte: Adaptado de PETRONE, Pasquale. **Aldeamentos Paulistas**. São Paulo: EDUSP, 1995

Fica evidente o papel da aldeia de Carapicuíba como um desses aldeamentos fundados no planalto paulistano: ela pertenceu a Santana do Parnaíba, que foi elevada a município em 1625, e passou, mais tarde, a pertencer a Barueri.

Escalante (1974) relata uma passagem em que a Aldeia de Carapicuíba e a de Itapecerica passam a fazer parte da Matriz do Embu, onde as suas capelas passaram a ser filiais; esse projeto fazia parte de um plano de redução dos aldeamentos, e o autor afirma que:

O General Franca e Horta apresenta em (1803) o “Plano para a redução das aldeias dos Índios desta capitania em freguesia” e afirma a seguir que os aldeados estão em extrema pobreza e em desgraçada condições a que se acham reduzidos nas dez aldeias (São João de Peruíbe, São Miguel, Itaquaquecetuba, Escada, São José, Pinheiros, Carapicuíba, Mboi, Itapecerica e Barueri). O plano tinha por fito “que mais depressa se extinga o odioso nome de aldeia e de índios” e que indígenas passem a viver misturados com brancos em liberdade (ESCALANTE, 1974, p. 27).

Ao longo desses primeiros séculos de existência, as áreas que hoje correspondem ao município de Carapicuíba eram uma fazenda, que por doação ou comercialização pertenceu a diferentes proprietários. Após Afonso Sardinha doar essa gleba de sua sesmaria aos padres da companhia de Jesus da vila de São Paulo, as terras pertenceram ao Coronel Estevão Lopes de Camargo e a Antonio da Silva Prado, o Barão de Iguape, que as manteve com características de bairro rural (TENÓRIO, 2003, p. 69-70).

Ao longo do século XIX sucederam-se ainda como proprietários, dona Veridiana da Silva Prado e seu esposo Marinho da Silva Prado, Fortunato José Camargo e esposa, e Licínio Carneiro de Camargo – quando a Fazenda Carapicuíba foi oficialmente demarcada pelo estado, em 1888, tendo sido incluída a ela o sítio Quitaúna (atual bairro de Osasco) – e, com o falecimento de Licínio Carneiro de Camargo, as terras foram passadas à sua viúva dona Gertrudes Avelino Jordão Camargo. Segundo consta, ela vendeu sua propriedade para a firma Epaminondas de Oliveira Martins & Cia, que em 1903 também a vendeu para Delphino Cerqueira (TENÓRIO, 2003, p. 70).

Até o fim da era colonial não é possível falar de urbanização, São Paulo e seus núcleos de povoamentos são essencialmente rurais, desta forma, Carapicuíba era mais uma mancha com essas características no interior do planalto paulista, sem uma inserção na economia colonial, até porque a coroa portuguesa tinha como foco a produção de alguns poucos produtos agrícolas para exportação, que em sua maioria ocorria no litoral, com maior importância em Pernambuco, Bahia

e Rio de Janeiro (PRADO JR., 1976, p. 101). O que havia era mais uma vida rural voltada, como de práxis, para a produção comercial na região e para a subsistência de seus moradores.

Esse período de transição acontece desde o momento da instalação do governo português no Brasil, que tornará nosso país autônomo, passando por mudanças significativas, como o fim da escravidão e a Proclamação da República. Com a decadência das lavouras tradicionais, São Paulo passa a ter um grande papel no cenário político do Brasil, conquistado por meio da cafeicultura. Caio Prado Jr lembra que :

Quase todos os maiores fatos econômicos, sociais e políticos do Brasil, desde meados do século passado até o terceiro decênio do atual, se desenrolaram em função da lavoura cafeeira: foi assim o deslocamento de população de toda parte do país, mais em particular do Norte, para o Sul, e São Paulo especialmente; o mesmo com a maciça migração europeia e abolição da escravatura; [...] (PRADO JR, 1976, p. 167).

Carapicuíba se insere neste novo contexto econômico e político nacional, se expandindo agora em seu extremo norte, nos limites com a várzea do Rio Tietê, através da Construção da Estrada de Ferro Sorocabana, que estabelece nova centralidade, o que vai permitir receber um contingente populacional de imigrante, como veremos a seguir.

2.2 O Século XIX e o XX e a chegada da ferrovia e dos migrantes, a construção de um território para suporte do capital industrial em São Paulo.

Embora a ocupação do atual município tenha sua referência dada pela Aldeia de Carapicuíba, estabelecendo-se como centralidade até o século XIX, ainda assim, a região da várzea do Tiete já era usada para navegação pelos paulistas desde os primeiros povoamentos no século XVI. O rio, próximo de onde se situavam várias fazendas e aldeias, era um meio de comunicação para os habitantes que o navegavam “rio acima ou rio abaixo”, dentro da zona povoada do Piratininga. Mello Nóbrega cita a existência do Porto de Carapicuíba nesse período, afirmando a existência de ocupação nesta porção oposta ao aldeamento jesuítico:

[...] Descendo o rio para baixo de São Paulo [...] deixava-se pouco mais abaixo, à esquerda, o sítio de Embuaçava, de Afonso Sardinha, e podia-se ir até as primeiras lavouras de Parnaíba se se não preferisse desembarcar no porto de Carapicuíba, ou entrar pelo Jeribatiba para visitar Pinheiros e mais além Ibirapuera no mesmo sítio em que ora está Santo Amaro (NÓBREGA, 1978, p. 58).

A ocupação do atual centro de Carapicuíba tem início com a construção de uma vila, e tem como um dos seus principais indutores, por um lado, a ocupação pelo cinturão caipira, da qual a cidade fazia parte, e era um dos pontos de parada dos tropeiros que vinham do interior do estado, principalmente de Sorocaba com destino ao bairro de Pinheiros em São Paulo. Eles usavam como área de pouso as margens do Tietê, onde hoje se situa Carapicuíba, e seguiam pela antiga Estrada Velha de Itu, onde vendiam seus produtos no mercado de Pinheiros, inaugurado em 1910 e criado pela lei 1240, de 20/09/1909, promulgada pelo conselheiro Antonio Prado, prefeito do município de São Paulo. Esse era o ponto de destino de vários produtos caipiras oriundos de Ibiúna, Itapeverica da Serra, Cotia, Piedade e Embu, além de Carapicuíba. Segundo Pedro Tenório este local era apelidado de mercado dos caipiras:

No mercado dos caipiras de Pinheiros, de acordo com o artigo 3 da lei, podiam vender além das mercadorias comuns: fazendas, sítios, chácaras, terras agrícolas e de criação, colheitas, animais vivos isolados ou em manadas, tijolos, telhas, pedregulhos, areias, madeiras, lenhas, veículos, instrumentos agrícolas etc (TENÓRIO, 2003, p. 105).

Em sua seção no jornal Nossa cidade, intitulada “Geografia sumária de Carapicuíba” o geógrafo e historiador Miguel Costa Júnior, descreve o território carapicuibano com dois aspectos distintos: “01 - Ao sul, ao longo do rio Tietê, de leste a Oeste, estende-se uma faixa plana com a largura média de 500 metros: é a planície sedimentar. 02 – segue-se uma área bastante irregular, subindo até as divisas de Cotia ao Sul: é a região acidentada”. Segundo o autor, ao longo de milênios houve escavações do solo, junto com as enxurradas que desbastaram as alturas. A planície, desde Osasco até Barueri, se inclina suavemente para Oeste, quando penetra no território carapicuibano a Leste, e apresenta cotas de 724m sobre o nível do mar. No trecho de 5 km que configura o perímetro que margeia a cidade para Oeste, há uma altitude de 714 m, formando um desnível de 10 metros. (COSTA JÚNIOR, 1993).

Antes da chegada da ferrovia, propalada por todos como a grande revolução técnica trazida para a região, é necessário destacar o papel que o transporte em trilhos irá obter, porém, há registros que comprovam o intenso tráfego fluvial de embarcações a vapor. Essa nova tecnologia foi fundamental para o crescimento da então província de São Paulo, usada para o transporte de pessoas e para a circulação de mercadorias. A Lei Provincial 458, de 2 de maio de 1853, dava concessão a quem se propusesse a explorar linhas regulares a vapor nos rios Tiete e Parnaíba (NÓBREGA, 1978, p 70).

Mas o importante indutor e grande dinamizador da ocupação da cidade é dado com a construção da Estrada de Ferro Sorocabana¹⁶. Carapicuíba, praticamente, pouco se desenvolveu até a chegada da ferrovia. É bem verdade que, situando-se no caminho de São Paulo para Itu, foi surgindo, de modo precário, uma ou outra habitação longe da Aldeia, mais próxima do rio Tietê.

O desenvolvimento efetivo da cidade, que à época era ainda um pequeno vilarejo, deu-se com a chegada da Estrada de Ferro Sorocabana, que ligava a capital paulista até Itu, no interior. O leito férreo foi inaugurado em 10 de agosto de 1875, e chegava à capital vindo do interior, ao contrário da maioria das ferrovias, que partem da capital, rumo ao Interior¹⁷.

Com a intensificação do processo de industrialização da cidade de São Paulo, no início do século XX, as principais atividades econômicas ligadas às terras, que futuramente pertenceriam ao município de Carapicuíba, estão relacionadas inicialmente à exploração de areia na várzea do rio Tietê, região conhecida na época como Porto de Areia, que depois se transformou em uma imensa lagoa. Já a outra atividade relacionava-se à criação de gado em função da existência de dois frigoríficos em áreas que faziam parte do então município de Carapicuíba, construídos na região onde hoje está instalado o conjunto habitacional da Cohab, na época conhecida como Fazenda Velha e Campo da Boiada.

As terras que compreendem o Porto de Areia e o Campo da Boiada eram de propriedade do Coronel Delfino Cerqueira, como afirma a pesquisa de Pedro Tenório:

Em 21 de dezembro de 1903, as terras do Sítio Quitaúna, e da Fazenda Carapicuíba, com aproximadamente 191 alqueires, que pertenciam a Epaminondas de Oliveira Martins, foram vendidas a Delphino Cerqueira, conforme escritura pública, lavradas nas notas do 2º Tabelião da Capital de São Paulo, e transcrita sob o nº 29.139, no Registro de Imóveis da 1º Circunscrição da Capital de São Paulo. (TENÓRIO, 2003, p. 70)

¹⁶ Sobre o papel das estações ferroviárias nos novos arranjos espaciais da cidade de São Paulo, Odette SEABRA afirma que as ferrovias provocaram uma valorização das faixas de terra por elas percorridas em detrimento daquelas que já comportavam um certo tipo de ocupação à época dessas implantações [...]. As estações ferroviárias começavam a ser pontos germinais de um novo arranjo do espaço da cidade e de sua área mais ou menos imediata. A autora ressalta também o papel que as estações ferroviárias tiveram na definição da estrutura da Região Metropolitana de São Paulo (SEABRA, 1987, p.37-8)

¹⁷ Disponível em: <www.carapicuiiba.sp.gov.br>. Acesso em: 10 de mar de 2013.

Nesse período, segundo esta pesquisa, Delphino Cerqueira arrenda parte das terras que margeavam o leito do rio Tietê a João Zeferino Ferreira Veloso, que deu início ao processo de exploração do Porto de Areia. Como em diferentes trechos do rio Tietê, as atividades de exploração de areia eram necessárias ao crescimento urbano de São Paulo, e voltadas principalmente para a construção civil. A retirada de cascalho, usado até pouco tempo atrás para o asfaltamento de ruas e avenidas, juntamente com a retirada da areia serão uma fonte comercial importante nessa localidade. Essa atividade mineradora cresce consideravelmente nesse período, valorizando muito esta área, a ponto de a Estrada de Ferro Sorocabana ceder uma cancela para o embarque desse produto, diante da alta demanda, como afirma o autor: “A estrada de Ferro Sorocabana concedeu uma cancela em 1921, para facilitar o embarque de areia para a capital, pois a exploração do subsolo deveria ser feita a nível comercial (TENÓRIO, 2003, p. 71)”.

Vale lembrar que o senhor João Zeferino Veloso, como influente funcionário da Estrada de Ferro Sorocabana, consegue meios para a criação do embarcadouro, potencializando assim o seu comércio de areia. O Porto de Areia funcionou até início deste século, fornecendo areia para a construção da cidade e região, compreendendo quase um século de atividade.

Segundo o trabalho de doutoramento da professora Odete Seabra:

as várzeas são um limite em si mesmo para certos processos na cidade, essencialmente para aqueles que implicam em implantações, tais como habitações ou unidades industriais. Pois, por se tratar de uma superfície inundável, qualquer forma de utilização dos terrenos que não fosse fundada nas suas características mais essenciais estaria sujeita a sua existência natural. Por isso, eram as várzeas terrenos impróprios a implantações industriais e residenciais e, no entanto, próprios à extração de areia, ao estabelecimento dos portos de areias, à extração de argila, logo, ao estabelecimentos de olarias. Foram também as várzeas um espaço de recreação de toda população paulistana por muito tempo. Nas várzeas instalaram-se clubes e inúmeros campos de futebol [...] Mas, no conjunto, tiveram as várzeas enormes significados econômico como fonte de materiais básicos à construção (SEABRA, 1987, p. 78-79).

Além da mineração, o embarcadouro, construído em 1921, também foi usado para o desembarque dos bois que vinham do interior, e seguiam para descanso no Campo da Boiada, lugar destinado a engorda, cujas pilastras ainda encontram-se de pé, onde hoje ficou situado o conjunto habitacional da Cohab, entre a Av. Brasil e a avenida Amazonas, ao lado do córrego da

Pedreira, monumento tombado pelo Plano Diretor Participativo de Carapicuíba, em seu mapa 6 – Zona Especial de Interesse Cultural – ZEIC (Via Pública, 2012, p. 76).

Com relação à localização dos frigoríficos, partindo das referências atuais, Pedro Tenório (2003, p. 133) afirma que: “próximo a estação Km21, havia dois frigoríficos, um de suínos, ao lado do Atacadão e outro de bovinos, após os trilhos do trem. No matadouro de gado, o trabalho era constante, pois se abatia em torno de 2500 cabeças por noite, a carne abastecia toda a grande São Paulo. Sendo, porém, o maior frigorífico do Estado.” Cabe ainda destacar aqui, segundo o professor Miguel Costa Jr. (1993), que esse matadouro pertencia à Prefeitura de São Paulo.

Em seus relatos sobre a formação do município, o professor Miguel Costa Jr. revela que, em 1922, Delphino Cerqueira contrata a Companhia Loteadora Paulista, que será responsável pelo loteamento e arruamento de parte da gleba da região do Sítio Quitaúna. Em 1924, é contratada uma nova empresa Waistein & Cia para parcelamento de outra parte da área de Delphino Cerqueira, denominada Fazenda Carapicuíba. Surgiu então o loteamento Vila Sylviânia, em homenagem ao advogado da empresa Ligth, Dr. Sylvio de Campos, irmão do governador de São Paulo, que incentivou esse loteamento a partir da área central.

Para Miguel Costa Jr. “A construção da Estação Sorocabana em 1921 pode ser considerada o germe deste novo núcleo habitacional erigido a pouco mais de 4 ou 5 quilômetros da velha Aldeia dos índios.” O embarcadouro da Estrada de Ferro Sorocabana, na verdade, só foi transformado em estação, então denominada Sylviânia, em 1926. Portanto, essa que viria a ser a principal estação ferroviária do município, por alguns anos não foi denominada Carapicuíba, como é atualmente. E após um pouco mais de três séculos de fundação do núcleo jesuítico, a cidade se volta para o rio Tietê, por meio da ferrovia, um dos fatores responsáveis pelo meio geográficos.

Essa área, agora urbanizada, tem sua estrutura condicionada a três elementos principais que favorecem o estabelecimento desta nova centralidade: o vale do rio Tietê e sua produção mineradora; a interligação regional com a Estrada Velha de Itu; e a Estrada de Ferro Sorocabana, novo elemento de fixação da população. Desta forma os próximos passos são dados em pouco espaço de tempo para o crescimento de Carapicuíba. O distrito policial, por exemplo, instala-se na cidade em 1928, e é um novo elemento que demonstra o avanço urbano ocorrido ainda naquele período.

A industrialização da cidade é marcada no ano de 1925, com a presença dos imigrantes, quando Alberto Kenworthy funda a Sociedade Anônima Indústrias Kenworthy, sucedida pela Fiação Sul Americana, que funcionava no km 25 da Estrada Velha de Itu. Entretanto, aquela foi a primeira indústria de grande porte da cidade e não se situava em Carapicuíba. Hoje, em decorrência da criação do Município Carapicuíba, Barueri perdeu a extensão territorial, e a Vila Lourdes, da qual fazia parte a Vila Sul Americana, torna-se parte da cidade.

A Fiação Sul Americana marcou época na cidade. Francisco e Pedro Fornasaro foram seus primeiros proprietários. A indústria empregou muita gente e inúmeras famílias passaram a integrar o seu quadro de trabalho. Para tanto, foi necessário construir a vila operária para abrigar os funcionários e suas famílias. Segundo Pedro Tenório, a energia era gerada por uma pequena usina, situada nas proximidades da indústria, e os geradores eram movidos pelas águas do rio Cotia. Mesmo assim, havia racionamento de energia, pois a gerada não comportava a necessidade da indústria (TENÓRIO, 2003, p.144-5).

Outra empresa pioneira em Carapicuíba foi a Cerâmica de Pignatari & Pazini. Antônio Pignatari e Virgínio Pazini, sabedores das potencialidades da região no que se referia à argila, associaram-se e, na década de 1940, iniciaram as atividades da cerâmica que funcionou onde hoje é o Terminal Rodoferroviário da cidade. A firma progrediu economicamente e chegou a empregar mais de trezentos funcionários, o que para a época era fato relevante. No ano de 1948 a Cerâmica foi vendida para Konrado Peleski, outro imigrante, que a transferiu para Pirajibu, lugarejo próximo a Brigadeiro Tobias. As instalações e o prédio serviram para o funcionamento da INCA (Indústria Nacional de Couros e Afins), que, igualmente, empregava muita gente, mas encerrou suas atividades por volta do ano de 1968 (TENÓRIO, 2003, p. 153).

Com o início da industrialização do município, a partir dos anos 1920, e o primeiro desembarque de imigrantes na cidade, percebemos as marcas deixadas na paisagem carapicuibana por esses habitantes, pois o município começava a mudar suas características espaciais, econômicas, demográficas e culturais. Essa presença do imigrante vai se acentuar com a explosão da Segunda Guerra Mundial, momento em que Carapicuíba acolheu, nas décadas seguintes, poloneses, russos, ucranianos e habitantes de outros países do leste europeu ¹⁸.

¹⁸ “Em Carapicuíba, a colônia japonesa se firmou na década de 1930. Os primeiros proprietários já acreditavam no povoado que nascia, porque as terras de Carapicuíba possuíam um clima excelente e ótimo para a cultura de

Dessa forma, o mercado imobiliário aumenta seus preços, e Miguel Costa Júnior relata um episódio importante quando afirma: “Decorridos alguns anos o Dr. João Zeferino Ferreira Veloso promoveu ação executiva contra Delphino Cerqueira e sua mulher e, em 1936, parte das terras foi arrematada pela Sociedade Terrenos de Osasco Ltda.” (COSTA JÚNIOR, 1993)

Essa passagem também é observada no livro de Pedro Tenório, pois, com a valorização advinda do funcionamento do embarcadouro construído pela Estrada de Ferro, e diante da grande demanda comercial de uma fonte mineradora de excelente qualidade, e o interesse no comércio de areia, João Zeferino Ferreira Veloso promove ação judicial contra Delphino Cerqueira e sua esposa, uma vez que a quebra do acordo é relatada, segundo visão do proprietário, porque a mineração abriu enormes crateras em seu terreno. Porém ele perde a ação e parte das terras é penhorada, como relata o autor:

O Drº Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho, que foi o advogado da questão, recebeu seus honorários em terra. A outra parte, foi arrematada em execução de serviço de sentença da Sociedade de Terrenos de Osasco Limitada, que foi constituída em 12 de março de 1935, cuja aquisição acha-se registrada nos Registros de Imóveis da 2ª, 4ª e 5ª Circunscrição da Comarca da Capital, sob os números 10.799, 14.082 e 10.048, tendo como sócios em partes iguais e proporcionais, com capital subscrito de 500 contos de réis, o Srº João Zeferino Ferreira Veloso e Inocêncio Seráfico de Assis Carvalho (TENÓRIO, 2003, p.71).

Esse relato evidencia o primeiro grande conflito de interesse do mercado imobiliário de Carapicuíba. Destaca-se aqui importantes personagens que dominaram o mercado de terras no município e região, nomes comuns nos dias de hoje a todos os moradores da cidade, como Inocêncio Seráfico, que hoje se tornou o nome da principal avenida que corta Carapicuíba no sentido norte-sul. Conforme Miguel Costa Júnior o percurso dessa avenida, na verdade, é remanescente das trilhas deixadas pelos guaianases que habitavam Carapicuíba, e desciam por ali

batatinhas, cereais, legumes e hortaliças. Plantava-se também o castanheiro europeu e a amoreira. Por esse motivo, cerca de 60 famílias japonesas, a título de arrendamento, exploravam parte das terras de Carapicuíba. As famílias eram todas cooperadas da CAC – Cooperativa Agrícola de Cotia” (TENÓRIO, 2003, p.137-8). Além das famílias japonesas, o estabelecimento do ucraniano Basílio Komaroff e de sua esposa Martha Kamaroff, que eram estonianos, no final da década de 1920, possibilitou que outros imigrantes do leste europeu viessem morar em Carapicuíba. Segundo Pedro Tenório “por ser imigrante, Basílio incentivou seus conterrâneos a adquirirem glebas de terras na Vila Sylviânia, e para cá vieram os russos, poloneses, lituanos, estonianos, ucranianos e húngaros” (TENÓRIO, 2003, p.152). Como herança dessa imigração, há até hoje na cidade uma Igreja Ortodoxa Russa, frequentada por descendentes desses imigrantes.

até o Tietê bem antes da chegada dos colonizadores europeus. Ainda de acordo com o autor “Assim como nos telhados das casas existe a cumeeira que divide as águas da chuva para uma e outra banda, assim também Carapicuíba, a cumeeira desse vasto telhado, a sua crista divisória, o “divortium aquarum”, seu divisor de águas, é a Avenida Inocêncio Seráfico, antiga Estrada da Aldeia”. (COSTA JÚNIOR, 1993)

Inocêncio Seráfico comandava a empresa loteadora Sociedade Terrenos de Osasco Ltda, do escritório central em São Paulo, e possuía aqui em Carapicuíba uma casa denominada "Casa de Administração", situada em frente à Avenida Rui Barbosa, em local onde hoje existe o Banco HSBC. O escritório possuía o único telefone da então vila, de número 16, por meio de extensão da linha provinda de Osasco. Formado na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, era homem de poder político, foi eleito vereador e presidente da Câmara Municipal de São Paulo, fez passagem na política estadual, sendo eleito deputado, e também exerceu o cargo de Conselheiro Administrativo do Estado, sendo também presidente desse Conselho. (TENÓRIO, 2003, p.130-193).

A figura de João Zeferino Ferreira Veloso também é lembrada no dia a dia da cidade atualmente. Em Carapicuíba, Veloso é o nome do bairro situado ao lado direito da avenida Inocêncio Seráfico, sentido centro, com o Parque Jandaia, loteamento esse realizado em área de propriedade da família. Em Osasco também há um bairro com a mesma denominação, situado na divisa de Carapicuíba com o Rodoanel.

Ainda hoje os herdeiros da família mantêm terras e vários negócios na cidade, dentre eles podemos citar o *Helipark*, empreendimento localizado nas proximidades da Aldeia, tido como a maior empresa do setor de helicópteros na América Latina, que executa consultoria e manutenção de helicópteros e a prestação de serviços de taxi aéreo. Esses mesmos herdeiros foram responsáveis pelo último grande loteamento na cidade, chamado Parque Jacarandá, loteamento registrado sob o número 07/m-3807 de 31/05/2011. Outros herdeiros da família respondem pela construtora Augusto Velloso, que tem um empreendimento situado na Estrada do Gopiúva, um conjunto de 364 apartamentos denominado Condomínio Solaris.

Na década de 1930, o desenvolvimento de uma cidade estava diretamente ligado às peculiaridades locais, tais como: facilidade de acesso a meios de transporte, incentivos ao comércio e indústria, etc. Carapicuíba não foi exceção. No que se refere aos meios de transportes, o fato que mais auxiliou a explosiva fixação populacional foi a existência da via férrea (EFS),

com trens de passageiros em vários horários durante todo o dia. Sem dúvida, a ferrovia foi o estímulo para que os compradores de lotes preferissem Carapicuíba, pois sua presença foi fundamental para a organização do espaço da região, já que, até aquele momento, Carapicuíba pouco havia se urbanizado.

LANGENBUCH J.R, segundo:

(...) A intensa implantação industrial ao longo das ferrovias convidava os operários a se estabelecerem em torno das estações ferroviárias sitas fora das cidades, onde podem adquirir terrenos, ou alugar casas, a preços mais razoáveis – enquanto se beneficiavam de um transporte rápido e de preço acessível entre o local de residência e o local de trabalho ¹⁹. (LANGENBUCH, 1971, p. 1350).

É com a inauguração da estação que em seus arredores intensifica-se a venda de áreas que anteriormente abrigavam a fazenda Carapicuíba, parcelada em sítios, chácaras e loteamentos, vendidos a preços baixos e adquiridos especialmente por imigrantes japoneses, italianos e portugueses. Esse grande contingente de população foi responsável pela expansão demográfica ocorrida à época, privilegiada pela facilidade de acesso trazido com a estação, que se tornara um atrativo para essas famílias se fixarem (VIA PÚBLICA, 2012. p. 7-8).

2.3 O adensamento urbano e a piora da qualidade de vida de seus habitantes

O crescimento demográfico de Carapicuíba passa a ser expressivo a partir de 1940, logo, o problema de moradia se transformou em um problema para os trabalhadores migrantes, pois não havia habitação para todos. Essa sociedade, com a industrialização, passa a ser cada vez mais desigual retirando o direito de habitar das pessoas mais pobres, o que virou uma questão eminente para a Capital paulista. O mercado de habitação de aluguel não conseguiu suprir a demanda crescente por moradia. A habitação em cortiços era a alternativa que passou a ser a opção para assentar a expressiva população urbana que acabava de chegar para vender sua força de trabalho nos primórdios da industrialização de São Paulo e em seus arredores. Logo se iniciou os problemas relacionados aos cortiços, caracterizando as moradias como uma questão de saúde pública, surgindo os primeiros programas para a erradicação desse tipo de habitação nas áreas

¹⁹LANGENBUCH, Juergen Richard. **A estruturação da Grande São Paulo**: estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

centrais. Nota-se um interesse explícito de que as moradias fossem produzidas longe do perímetro central, estabelecendo uma evidente política pública que separasse ricos de pobres e passasse a criar espaços exclusivos para a população carente. Em seu trabalho sobre o tema, Rolnik afirma:

A constituição de um mercado imobiliário dual, no qual os pobres estavam na periferia, começou com a proibição de instalar cortiços na zona central definida pelas posturas de 1886 e reiterado pelo código sanitário de 1894, que proibia terminantemente a construção de cortiços e permitia a construção de vilas operárias higiênicas fora da aglomeração urbana. A lei 498 de 1900 isentou de impostos municipais os proprietários que construíssem em vilas operárias de acordo com o padrão municipal e fora do perímetro urbano, delimitado por essa lei. (ROLNIK, 1997, p. 47)

Com o sentido de regular o setor imobiliário, vale destacar a iniciativa do governo de Getúlio Vargas, por meio da publicação do decreto-lei 4.565, de agosto de 1942, que ficou conhecida como a Lei do Inquilinato, a qual regulamentou o mercado de aluguéis e o seu congelamento, e desestimulou o mercado rentista da terra. Isso explica, também, a periferização da urbanização de Carapicuíba, o que iremos discutir mais à frente. Essa medida vai diminuir o mercado de alugueis residenciais, transferindo para o Estado e os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas próprias casas. Há um contexto de encarecimento dos terrenos nas áreas mais densamente ocupadas, próximas às fábricas - como Brás, Barra Funda, Lapa, etc - que fez com que os operários fossem expulsos das proximidades de suas áreas de trabalho e passassem a ocupar regiões mais distantes, como Osasco, Carapicuíba, Barueri, etc. Essa medida acelerou a ida dos trabalhadores para a periferia, onde podiam comprar terrenos baratos para construir suas moradias (frequentemente com ocupação irregular, levada a cabo por especuladores de terras que passavam a adquirir glebas de terras e loteá-las para as massas de migrantes que desembarcaram em Carapicuíba). A respeito da expansão do urbano para a periferia, Nilton Gama esclarece:

O movimento de condução da classe operária para espaços distantes dos centros urbanos denominou-se como “padrão periférico de crescimento”. O “padrão periférico de crescimento” ascendido em grande parte pela ideologia da casa própria determinou suas bases com o estabelecimento da segregação espacial no planalto paulista, sobretudo, com a crise habitacional instalada após a Lei do Inquilinato, a provisão por moradia ganhou novos contornos, metamorfoseados nos loteamentos periféricos. Ao expor a segregação imposta às classes operárias na capital paulista, e nos municípios vizinhos (...) (GAMA, 2009, p. 76)

Este é um dos pontos centrais deste trabalho para o entendimento mais adiante da questão dos indicadores de desenvolvimento humano. Também é importante mostrar esta nova conjuntura, que revela o papel de Carapicuíba naquele momento no contexto do que passaria a ser a região metropolitana: fornecedora de areia, carne – com a construção do embarcadouro nos campos da boiada - e de cerâmica para a nascente construção civil da futura metrópole. Isso mostrou também esse processo de industrialização da região/município e um novo contexto de modo de vida, agora urbano. Aqui começam os problemas da ocupação da cidade sem infraestrutura, o que acarretará à população moradora piora nos indicadores de desenvolvimento humano. Todos esses fatores estão conectados com o início da industrialização do Brasil e de São Paulo, e a urbanização da cidade de São Paulo e das áreas vizinhas, início da ocupação desordenada do espaço, marcada pela falta de políticas públicas para a construção de infraestrutura.

Do ponto de vista político, é a partir de 1948 que Carapicuíba começa a dar os primeiros passos no sentido de sua autonomia administrativa, com a elevação de categoria de Distrito de Paz. Nesse momento, deixa de ser parte do Município de Cotia, ao qual pertencia desde 1856, quando este município se desmembra de São Paulo, o qual ainda reteve parte das terras onde hoje é a atual Cohab de Carapicuíba. Mais tarde, em 1949, Carapicuíba se integrou ao recém-criado Município de Barueri, como um de seus distritos (COSTA JR., 1993).

Nas eleições seguintes alguns moradores de Carapicuíba começaram a ser eleitos para exercer o cargo de vereador na Câmara de Barueri. Vale lembrar que naquela época o cargo era exercido sem remuneração. A valorização política do distrito ocorre em 1957, quando João Acácio de Almeida é eleito prefeito de Barueri, e de 1961 a 1965 mais uma pessoa de Carapicuíba passa a comandar a prefeitura – Carlos Capriotti justamente durante o período de luta pela emancipação do então distrito de Carapicuíba para município.

Em fevereiro de 1964, *pela Lei n 8.092, Carapicuíba conquistou sua emancipação política, tornando-se Município em 26 de março de 1965. Assim, a cidade passou a integrar a Região Metropolitana de São Paulo, localizada na Região Oeste. Com extensão territorial de 34,9 Km² Carapicuíba passa a fazer divisa ao sul com Cotia, a oeste com Osasco, a leste com Jandira e a norte com Barueri.*

2.4 Carapicuíba: migração na periferia da metrópole paulistana

Para compreender o desenvolvimento urbano das grandes cidades ou metrópoles (onde se concentra o capital) é necessário entender diversos elementos. Dentre eles, destaca-se a relação existente entre crescimento populacional e os fenômenos associados à expansão da sua economia. Há sempre uma relação direta entre ambos, que não podem ser analisados separadamente para a compreensão dessa totalidade. Para tanto, em nossa pesquisa, entendemos a urbanização, no caso de Carapicuíba, como um processo de mobilização do exército industrial de reserva (SINGER, 1979, p. 120). Partindo desse pressuposto, retomaremos alguns pontos da formação econômica brasileira, nos quais havia um grande desperdício de força de trabalho e, ao mesmo tempo, uma permanente escassez de mão de obra, principalmente em relação a economia integrada ao mercado mundial.

No século XIX, a economia e a capacidade de mobilização da força de trabalho no período cafeeiro, via de regra, incentivaram a imigração de mão de obra europeia. “Entre a abolição da escravidão (1888) e a revolução de 1930, houve no Brasil importantes transformações econômicas, sociais e políticas.” (SINGER, 1979, p. 121). Iniciou-se um tímido processo de urbanização com o crescimento das regiões metropolitanas. São Paulo, em particular, já possuía, nesse período, um mercado maior que as demais regiões do país, diante da pujança da economia cafeeira. É a partir desse período que haverá uma política mais decidida da industrialização, desarmando os donos das terras de sua farta mão de obra, por meio da criação de uma série de trabalhos aplicáveis unicamente às áreas urbanas das maiores cidades, produzindo a esse novo assalariado um padrão mais elevado que as áreas rurais.

Assim sendo, surgem os incentivos que atraem uma parcela crescente de trabalhadores rurais para a cidade. Esse trabalhador que estava vinculado, até aquele momento, predominantemente, a uma economia de subsistência, confinado no interior de um país integrado a um modelo capitalista, passa agora a integrar também uma economia industrial, e a ajudar na formação de um verdadeiro exército industrial de reserva, expressão clássica do marxismo.

Esse sistema que engloba todas as relações de produção vigente em uma determinada sociedade está presente na cidade e no campo. A diferença é que na cidade as relações capitalistas estavam mais sintonizadas e dominadas pelo assalariamento. No caso brasileiro, não se fugiu à regra. A substituição de importações, em primeiro lugar, foi um elemento importante, marcado

pela ampliação e diversificação da indústria de transformação, fundamental para a forte expansão da economia. Esses conjuntos de fatores ajudaram a constituir um crescente mercado urbano, marcado pela mobilização de mão de obra proveniente em sua ampla maioria do meio rural, cedendo espaço para um abundante suprimento de força de trabalho pouco qualificada.

Essa população que se desloca tem de ser alojada e, neste caso, a periferia é a única alternativa. A definição de periferia está associada aos múltiplos conceitos sociais de espaço urbano, que embora seja “novo” está ligado aos preceitos da industrialização, sendo este o *locus* da reprodução e concentração da pobreza dos operários. Sua definição não é uma tarefa fácil, pois revela ambiguidades em torno do conceito de espaço periférico, entendido como uma paisagem em constante transformação, um espaço em metamorfose, como apontam Bonduki e Rolnik:

(...) não existe uma única periferia uniforme, mas muitas, com características diferentes, pois mesmo dentre os territórios da cidade mal servidos, há uma graduação e uma hierarquização muito grande, desde os que não têm ruas até o que tem água e não tem asfalto, etc, nas mais diversas especificações. (BONDUKI; ROLNIK, 1982, p. 148)

Partindo dessa consideração, entendemos que as condições geográficas, formas de ocupação, e a relação entre sociedade e espaço são elementos que diferem uma periferia da outra. Assim, podemos entender a periferia de Carapicuíba como uma nova territorialidade urbana, que surgiu determinada por uma especialização do território, principalmente pelos seus loteamentos periféricos, destinados aos moradores de baixa renda, frequentemente migrantes oriundos de várias regiões do Brasil, especialmente a Nordeste. Nesse sentido, Gama aponta que:

A periferia, como espaço construído e determinado pelo capital está condicionada aos elementos de sua reprodução à medida que os trabalhadores urbanos em busca de áreas propícias a sua sobrevivência, desenvolvem uma relação entre sociedade e espaço, responsáveis pelo movimento de periferação. (...) Nesse sentido, acreditamos na reprodução da periferia como elemento fundamental a composição do capital, que ao controlar o espaço assegura as condições necessárias a sua reprodução. (GAMA, 2009, p. 32-3)

Esse movimento foi de extrema importância para o processo de reprodução do capital imobiliário, que passou a ampliar seu mercado diante desta nova conjuntura. Com a política de controle de cortiços e com a retração do mercado de aluguéis residenciais, os trabalhadores tiveram que amenizar o grave problema de moradia operária. A lei do Inquilinato não contribuiu para o avanço da moradia popular, muito pelo contrário, ajudou no crescimento do mercado

imobiliário que passou a se interessar em explorar esse novo nicho em plena expansão: a “habitação operária”, por meio dos loteamentos, conforme afirma Gama:

Um fator de extrema relevância ao processo de reprodução da força de trabalho consiste na atuação da ideologia do urbano, que reproduz artifícios extremamente poderosos para a manutenção e ampliação do capital articulado ao sistema urbano. Entendemos que a Lei do Inquilinato pode ser entendida como uma “ideologia do urbano”, sobretudo, responsável pela concepção da aquisição da casa própria, ideário que livra de qualquer ônus o empresário capitalista dos custos da habitação popular (GAMA, 2009, p. 74).

Vale lembrar que houve uma mudança a partir do planejamento urbano: de um espaço agroexportador para uma espacialidade urbano-industrial, alterou-se sistematicamente as relações sociais da capital e dos municípios vizinhos, mudando a produção do espaço urbano e a sua reprodução da força de trabalho, redefinido como lugar da população operária. A consequência foi distanciar essa população dos espaços com infraestrutura, esse caminho da periferização deu-se em local muito isolado do centro urbano, sem existência de equipamentos para atender a demanda da população, como energia, água e transporte público, todos necessários à inserção da classe operária ao meio urbano, perfazendo vários espaços desiguais como loteamentos periféricos irregulares, as favelas e os cortiços, constituindo-se como os três mercados de habitação populares que funcionam segundo suas próprias leis, ganhando *status* de pobreza e área desestruturada, ou seja, uma inclusão precária da população a moradia.

Destaca-se nesse cenário a autoconstrução, como uma relação de cooperação entre as pessoas, uma troca de favores entre as famílias, em que uma retribui a outra a ajuda prestada. Este aspecto do crescimento urbano, que tem no assentamento residencial da população que migra do campo para a cidade fator de influência significativa, faz parte dos estudos de Ermínia Maricato, que afirma: “É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando com a própria força de trabalho (marido, mulher e filhos)” (MARICATO, 1982, p. 73).

Esses fatores não estão associados à mera casualidade, como afirma a autora: “Não há outra escolha possível, assim como outra arquitetura possível para substituir aquela que caracteriza o espaço de residência da classe trabalhadora [...]” (MARICATO, 1982, p. 73). Ela

também lembra que a produção desse espaço está consorciada a elementos do mercado imobiliário, e explica:

A prática da autoconstrução está estreitamente ligada à especulação imobiliária. Esta atende aos anseios e as necessidades, que os trabalhadores tem da casa própria, e do pedaço de terra, mesmo que situado distante das áreas urbanizadas, mesmo que situados em áreas de topografia bastante acidentada, mesmo que a dívida do terreno se arraste por muitos anos e até mesmo em condições ilegais de posse e ocupação da terra. A Cogep, Coordenadoria Geral de Planejamento do município de São Paulo, não conseguiu ainda estimar o número de loteamentos “clandestinos” no município.

Declaração feita pela imprensa aponta de 2000 a 5000 o número de loteamentos clandestinos em São Paulo. Por clandestinos entende-se o loteamento não aprovado pela prefeitura, seja por irregularidade quanto a posse da terra, seja por não obedecer à legislação de ocupação e uso do solo.[...] (MARICATO, 1982, p. 90).

O processo de reprodução do espaço é um expediente de reprodução da força de trabalho, logo, a formação dos loteamentos está vinculada e faz parte da complexidade capitalista, como revela Nabil Bonduki: “Dado o estágio atual do desenvolvimento das forças produtivas e o grau de complexidade da cidade capitalista, a habitação operária não é apenas um abrigo, mas também um conjunto de equipamentos de infra-estrutura urbana a ele vinculados (BONDUKI, 1983, p. 120).”

O autor também deixa claro que no empreendimento o loteador se associa ao dono da terra (gleba), cabendo a este de 40% a 50% dos negócios relativos ao loteamento. Ou seja, o dono da gleba entra no negócio apenas com a terra, enquanto todos os demais encargos são de competência do loteador: aprovação do projeto, obras de terraplanagem, arruamentos, venda, financiamento e outros serviços e obrigações exigidas pela lei.

Diante da ausência de uma política de controle urbano, e principalmente de uma gestão planejada destes municípios, esses loteamentos são produzidos em grande parte de maneira clandestina ocasionando precarização da qualidade de vida da população. Essa metodologia aplicada demonstra como foi a precária urbanização de Carapicuíba, um dos poucos municípios que possui a menor arrecadação da Federação (Frente Nacional de Prefeitos – FNP, 2014), justificando o fato de o município possuir os piores indicadores sociais, alvo central do nosso estudo. Nabil Bonduki faz uma afirmação que vai ao encontro desta realidade: “Este longo processo de construção das casas nos dias de folga, condicionado pela obtenção de uma difícil

poupança, faz com que a casa seja um bem permanentemente inacabado e construído em etapas descontínuas, não sem graves consequências a habitabilidade.” (BONDUKI, 1982, p.132).

A segunda metade do século XX é marcada por grandes alterações na estrutura urbana das principais cidades, em especial a região sudeste. A cidade de São Paulo e os municípios ao seu redor também são atingidos por essa crescente urbanização, reflexo do processo de industrialização. Diante desta nova configuração, ganha força um grande fluxo migratório, que garantirá uma elevação do crescimento demográfico, fundamental para o processo de periferização do que seria a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), principalmente, em função da necessidade de construir um lugar propício à reprodução da força de trabalho. Desta forma, áreas que eram denominadas rurais foram incorporadas ao plano de urbanização, estabelecendo o que ficou denominado de padrão periférico de crescimento. Segundo define Carlos:

O modo como a sociedade vive hoje é determinado pelo modo como o capital se reproduz, em seu estágio atual de desenvolvimento, isto quer dizer, também, que o trabalhador não foge ao “controle” do capital, nem quando está longe do seu local de trabalho, pois o espaço de moradia tende a se subjuguar às necessidades e perspectivas da acumulação do capital. Por outro lado, o trabalhador também terá acesso à moradia, e possibilidades limitadas de escolha para morar. O modo de vida urbano, sob o capitalismo, impõe disciplina. (CARLOS, 1994, p. 95).

No fundo, a atratividade de trabalhadores para regiões metropolitanas leva a crer que o volume de desemprego é menor que o das outras cidades brasileiras, tendo em vista o fato de que a população cresce de maneira reduzida ou simplesmente decresce no restante do país. No entanto, o grande movimento migratório para Carapicuíba e outras cidades da região metropolitana nada mais é que o deslocamento de força de trabalho para onde mais cresce a demanda, resultando na incorporação ao exército industrial de reserva, formada em sua grande maioria por grupos sociais ainda não integrados na força de trabalho capitalista, ou seja, assalariada, provenientes das áreas de população agrícola de subsistência que aspiram participar da tão propalada sociedade de consumo.

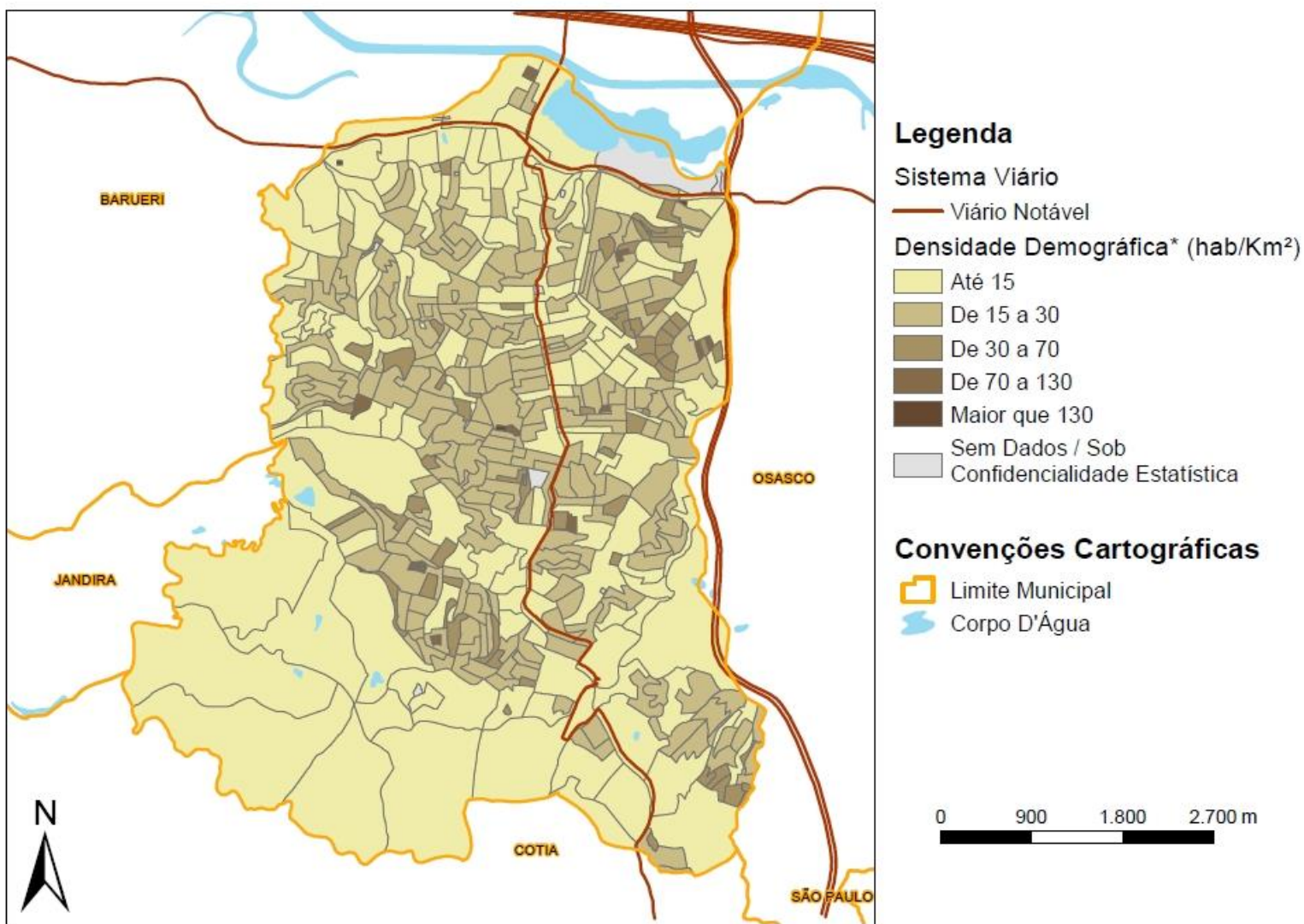
O crescimento populacional de Carapicuíba é extremamente significativo, como mostra a pesquisa do primeiro geógrafo a estudar a formação do município, com graduação realizada no departamento de Geografia da USP, contemporâneo de turma do mestre Aziz Ab'saber, professor Miguel Costa Júnior, que apresentou em suas pesquisas, em 1950, um

total de sete mil habitantes da população local, e já em 1960, segundo seu levantamento, Carapicuíba passou a ter 17 mil habitantes.²⁰ Em 1970 havia 55.339 moradores, sendo esse o primeiro censo oficial do IBGE realizado após a emancipação política da cidade, apresentando uma densidade demográfica de mais de 1500 pessoas por km².

Segundo PIMENTEL “O avanço ocorrido no censo de 1980 foi surpreendente: 180.830 habitantes. A cidade quase quadruplicou sua população, recebendo mais de 131.497 moradores ao longo da década de 1970, alcançando uma densidade demográfica de mais de 5 mil habitantes por km². ” (PIMENTEL, 2006, p. 37).

²⁰ COSTA JR, Miguel. Carapicuíba em resenha. Carapicuíba, jornal **Nossa Folha**, mar/1993.

Mapa 2 – Densidade populacional de Carapicuíba



Fonte: IBGE 2010. Organizador: Teodósio Júnior

Esse expressivo crescimento populacional e urbano de Carapicuíba não pode ser desvinculado da expansão da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Com vários municípios conurbados, ela é criada oficialmente na década de 1970. As primeiras nove regiões metropolitanas foram fundadas nos principais estados do país e buscavam organizar e integrar o planejamento e a execução de funções públicas comuns aos municípios que as compõem. Segundo Milton Santos:

Entre 1970 e 1980, a região metropolitana de São Paulo acolheu 3.351.600 imigrantes e a do Rio de Janeiro 1.337.600. Essas duas áreas absorviam, sozinhas, um elevado percentual do total de 7.881.400 imigrantes absorvidos pelas outras nove regiões metropolitanas do país. Este movimento é de tal monta que, apesar da grande campanha de propaganda empreendida pelo estado em favor da colonização do Norte, que em dez anos movimentou um contingente de 2.000.000 de pessoas para essa região, essa migração não é comparável à que se dirigiu para as regiões metropolitanas. Como vemos, apenas a Região Metropolitana do Rio de Janeiro recebe, no mesmo período, contingente igual de pessoas, ao passo que a Grande São Paulo acolhe o dobro. (SANTOS, 1994, p.78)

A expansão da mancha urbana, a partir da década de 1970, com o seu crescimento populacional, intensifica a formação da periferia da metrópole paulistana. Milton Santos ressalta também que:

o crescimento metropolitano resulta de um conjunto de processos sistematicamente interligados, entre os quais a interligação do território, a desarticulação das economias tradicionais e dos cimentos regionais, os novos papéis da circulação no processo produtivo, o desencadeamento de grandes correntes migratórias, paralelamente ao processo de concentração das rendas. Esse conjunto de processo traz às grandes cidades numerosas levadas de habitantes do campo e das cidades menores, que se instalam como podem e, via de regra, terminam por se aglomerar nas enormes periferias desprovidas de serviços e onde o custo de vida, exceto da habitação assim conquistada, é mais caro que as áreas mais centrais. (SANTOS, 1990, p. 47)

E ainda, segundo esse autor:

Pobreza e periferização aparecem como dois termos e duas realidades interligadas. O nexo entre os dois é assegurado pelo processo especulativo, que aparece segundo diversas fisionomias, agrupando fatores diversos conforme diversas modalidades [...] Na busca de solução para o problema da moradia, os pobres seriam condições e vítimas desse processo especulativo desenfreado. O fluxo de população de baixa renda, expulsas das áreas centrais, e de migrantes para os bairros periféricos teve, entre outros, o efeito de elevar os preços dos terrenos e propriedades imobiliárias, afastando ainda mais para a periferia os economicamente menos aptos (SANTOS, 1990, p.51).

Em um primeiro momento, quando se busca explicações a respeito do rápido crescimento da cidade de Carapicuíba, para alguns a resposta pode ser dada pela excessiva velocidade do

aumento da população metropolitana, porém, em uma economia capitalista, ela cresce em função da renda e não da população, como afirma Singer:

(...) isto se dá não porque a população cresce depressa demais, mas porque a renda urbana se eleva de forma “explosiva” e os mecanismos de mercado, que de modo geral deveriam equilibrar demanda e oferta, simplesmente falham no cumprimento do seu papel (...) as únicas maneiras de se reduzir os desníveis entre demanda e oferta de serviços urbanos seria ou de deter a expansão da economia urbana ou planejá-la a longo prazo..(SINGER, 1979, p. 126-7).

Esse movimento passou a ser facilitado por meio da construção de uma rede rodoviária, que interligou as principais regiões do país, facilitando a comunicação e as migrações internas. Outros fatores também se somam a este cenário, como é o caso do crescimento da rede urbana de saneamento, melhorias na estrutura de saúde, que aceleraram sobremaneira o crescimento da população, ou seja, do exército industrial de reserva, por meio do aumento de fortes correntes migratórias da população rural se dirigindo para os grandes centros urbanos. Cabe também identificar outro fator presente nesse período, marcado pela diminuição drástica da imigração estrangeira. É possível identificar outros fatores, mas esses expostos foram predominantes.

No livro de Lúcio Kowarick *A Espoliação Urbana* é apresentada uma tabela sobre a taxa de crescimento populacional vegetativo e migratório da grande São Paulo (excluindo a cidade de São Paulo). No período de 1950/60, a taxa de crescimento vegetativo foi de 2,14%, já o migratório foi de 6,16%, que levou a uma média total no período de 7,5%. Diante dessas informações chegamos à conclusão de que Carapicuíba cresceu além dessa média, alcançando uma taxa aproximada de 9,28%, bem maior que a média da Região Metropolitana.

No período de 1960/70 foi registrado um crescimento vegetativo de 3,28%, já o migratório foi de 6,75%, resultando em uma média de crescimento de 8,74%. De novo chegamos a fazer o cruzamento dessas informações e concluímos que, nesse período, Carapicuíba teve um crescimento médio de 12.53%. (KOWARICK, 1993)

É importante considerar que o crescimento vegetativo não varia muito de uma cidade para outra, no período estudado, o que nos leva a acreditar que tal crescimento exponencial foi impulsionado pelo migrante nordestino, com taxas superiores à média da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Assim sendo, não resta dúvida, também, que esta massa de migrantes nordestinos foi quem configurou a atual organização econômica, social e cultural da cidade de Carapicuíba.

No capítulo II do mencionado livro *A lógica da desordem*, KOWARICK afirma que:

A região da grande São Paulo é o centro dinâmico do país. (...) Significa revelar apenas um lado da questão e deixar de relacionar dois processos que frequentemente apareceram interligados: crescimento econômico e pauperização de vastas parcelas das classes trabalhadoras. A distribuição espacial da população no quadro desse crescimento supostamente caótico reflete a condição social dos habitantes da cidade, espelhando no nível do espaço a segregação imperante no âmbito das relações econômicas. O agravamento dos problemas que afetam a qualidade de vida da população de São Paulo não atinge a cidade em geral. Sobretudo a partir das três ou quatro décadas, surgem e se expandem os bairros periféricos que, conjuntamente aos tradicionais cortiços e favelas, alojam a população trabalhadora. É nessas áreas que se concentram a pobreza da cidade e de seus habitantes. (KOWARICK, 1993, p. 33-34)

Carapicuíba e a sua urbanização são frutos do modelo de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) do Brasil industrial que formou as periferias das nascentes metrópoles urbanas e que intensificou as desigualdades sociais desse modelo capitalista. Celso Furtado discute tais questões em seu trabalho *Teoria Política do Desenvolvimento Econômico* (1967). Essa discussão será um suporte importante para as explicações posteriores sobre o porquê da necessidade de se elaborar índices mais precisos sobre a questão da pobreza. Precisamos fazer um pouco desta história da arte da construção de um município que acolhe os pobres, porque não havia espaço nas áreas mais valorizadas da metrópole para essa população migrante que foi desgarrada de antigos espaços de moradia, no caso, o campo de distintos lugares do Brasil, especialmente para os nordestinos.

A chegada de migrantes nordestinos a partir de 1950 foi motivada, frequentemente, pela instalação pioneira de algum parente ou conhecido, estabelecendo uma rede migratória, fenômeno importante para o entendimento do processo migratório brasileiro de trabalhadores. Em seu estudo sobre os movimentos migratórios de piauienses do Vale Médio do Gurguêia para a Metrópole Paulistana, Alves afirma que:

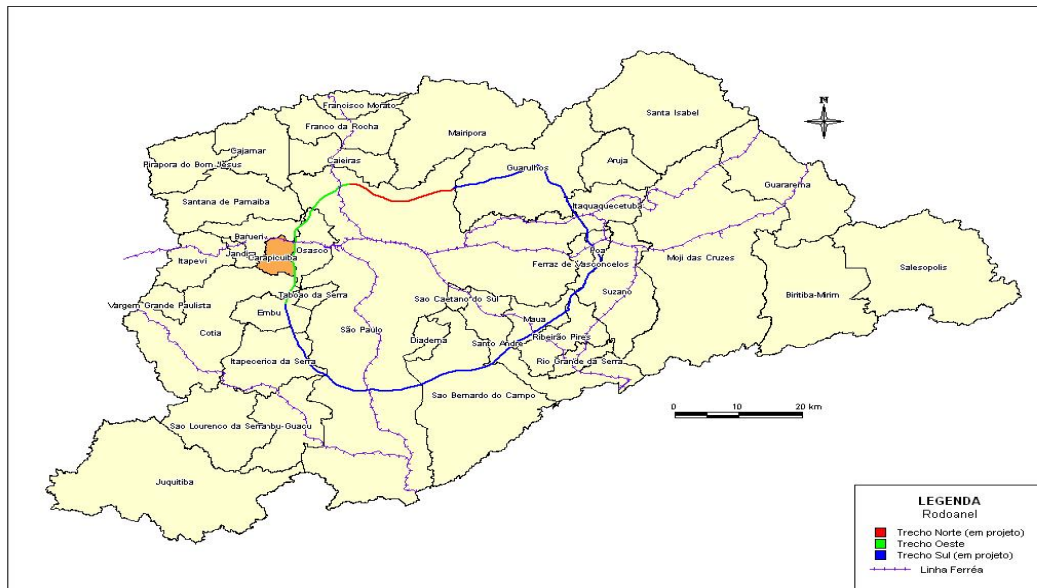
Somente no final da década de 1970 é que alguns membros do grupo deslocaram-se para Carapicuíba, onde adquiriram terrenos nesta cidade, a partir de então, a maior parte dos migrantes do Vale que chegavam à metrópole se estabelece em Carapicuíba. Vários deles compraram terrenos e construíram suas casas aos finais de semana, geralmente com a ajuda dos conterrâneos [...] Hoje a cidade de Carapicuíba é a área onde se concentra o maior número de migrantes com origem no município de

Redenção do Gurguéia, o que se deve ao fato dos novos residentes em Carapicuíba tornarem-se o ponto de referência para os que chegavam à metrópole, (ALVES, 1995, p. 69).

Além dos piauienses, a cidade abrigou cearenses, pernambucanos, baianos, entre tantos outros nordestinos, e também muitos mineiros e paranaenses. O censo de 1970 mostra um vasto fluxo migratório que cruza o território brasileiro, como afirma Paul Singer: “[...] englobavam mais de 30 milhões de pessoas numa população de 93 milhões, é fácil ver que o exército industrial de reserva atinge dimensões formidáveis no Brasil, já que a grande maioria dos migrantes se desloca a procura de trabalho [...]”.(SINGER, 1979, p 129).

2.5 Século XXI: o município de Carapicuíba e sua explosão demográfica

MAPA 3 – LOCALIZAÇÃO DE CARAPICUÍBA NA REGIÃO METROPOLITANA DE



Fonte: Organizado por Rinaldo Gomes Pinho, 2007

Carapicuíba faz parte hoje dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo e localiza-se na região oeste da metrópole, contando com 369.584 habitantes (IBGE 2010). Possui um perfil típico de cidade de periferia e sua história é parte desse processo de expansão dos espaços periféricos da metrópole de São Paulo. Nasce como município em 1965, seu território surge a partir do desmembramento dos municípios de Barueri e Cotia, possuindo uma extensão territorial de 34,9 km². Assim, com o cruzamento desses dados disponibilizados pelo próprio IBGE, o município de Carapicuíba é a quarta maior densidade demográfica do território nacional, ficando atrás no *ranking* apenas dos municípios de São João do Miriti/RJ, Diadema/SP e Taboão da Serra/SP.

TABELA 1 – CIDADES BRASILEIRAS COM MAIORES DENSIDADES DEMOGRÁFICAS

Cidade	UF	Área /Km²	População	Densidade
S.J.do Meriti	RJ	35,216	458.673	13.024,56
Diadema	SP	30,840	386,089	12.519,10
T. da Serra	SP	20,293	244.528	12.049,87
Carapicuíba	SP	34,605	369.584	10.680,08
Osasco	SP	64,037	666.740	10.411,79
S.C.do Sul	SP	15,374	149.263	9.708,79
Olinda	PE	41,659	377.779	9.068,36
Nilópolis	RJ	19,993	157.425	8.117,62
Fortaleza	CE	314,927	2.452,185	7.786,52
São Paulo	SP	1.523,278	11.253,503	7.387,69
Belo Horizonte	MG	331,400	2.375,151	7.167,02
Recife	PE	218,498	1.537,704	7.037,61
Mauá	SP	61,301	417.064	6.803,54
Poá	SP	17,066	106.013	6.211,94
Jandira	SP	17,690	108.344	6.124,59

Fonte: Gráfico Demonstrativo do Censo Demográfico de 2010, **IBGE**.

(Autoria: Alexandre Simões Pimentel).

Em suas características urbanísticas e a partir da produção do espaço da cidade, Carapicuíba passa a ser um campo amplo e profícuo para os estudos da produção do espaço periférico, já que sua ocupação se dá pela forte presença de migrantes nordestinos e pela população operária que veio de outras regiões do país e do interior do estado. Evidentemente, as condições sociais dessa população não serão assistidas pelos governos, havendo reduzidas políticas públicas, com uma ausência quase que total de planejamento urbano, em que o “padrão periférico” de ocupação segue o modelo de moradia denominado autoconstrução, predominantemente em loteamentos clandestinos. Cerca de 70% das residências são irregulares, não possuindo registro em cartório de imóveis²¹ cujos terrenos, em sua maioria, seguem o padrão de parcelamento urbano de 125 m².

No município de Carapicuíba, como em outras partes da periferia metropolitana, passaram a coexistir loteamentos regularizados e loteamentos “clandestinos”, além das favelas. Como afirma Milton Santos referindo-se à realidade urbana brasileira:

²¹Conforme foi publicado no jornal Diário da Região, edição número 8757 de 12/08/2011.

Uma resposta à problemática da habitação popular foi, por muito tempo, a disseminação dos chamados loteamentos “clandestinos”, ou irregulares, isto é, formas de urbanizar desobedientes, em partes ou no todo, aos regulamentos vigentes, por isso, também, chamados de loteamentos ilegais. A proibição dessa prática, em 1979, teria tido como resposta o agravamento das condições de moradia da população carente, aumentados, assim, os contingentes forçados a morar em favelas e cortiços. (SANTOS, 1990, p. 43)

Sobre essa mesma questão, Scarlato argumenta:

Deve-se por em realce o espaço da autoconstrução que caracteriza a paisagem urbana da grande maioria do município de São Paulo e da região metropolitana, constituindo o resultado de um processo de produção do espaço urbano que revela a precariedade da ação do Estado perante o problema habitacional. Ela foi a forma alternativa que o trabalhador encontrou para resolver o grave problema de moradia em São Paulo e fugir das instituições financeiras (SCARLATO, 1996, p. 456).

Segundo o professor Miguel Costa Jr.

Desses novos habitantes, alguns, adquirindo pequenos lotes de terra, tornaram-se proprietários e comerciantes; outros foram residir nos apartamentos e casas da Cohab. Outros ainda se aboletaram como puderam em moradias de famílias ou conhecidos, ou conseguindo pedaços de chão construíram barracos, fundaram favelas ou invadiram terrenos baldios. Desse modo a cidade alastrou-se por toda a parte, desordenadamente, com habitações as mais diversas, impossíveis de se imaginar, cobrindo morros e baixadas, várzeas e beira de córregos e os bairros, as ‘vilas’ ou ‘jardins’ se esparramaram abrangendo quase todo o território municipal que não tem zona rural, tem apenas zona urbana. Com isso e atrás disso, foram surgindo vários problemas, exigindo soluções rápidas, nem sempre porém fáceis de serem encontradas: faltam transportes, fontes de abastecimento, escolas, hospitais, postos de saúde, calçamento, coleta de lixo, estrutura básica, luz, água, telefone, esgoto, etc. etc. etc... inclusive emprego e trabalho. (COSTA JR., 1993).

Outro ponto a ser destacado neste quesito diz respeito ainda aos grandes conjuntos habitacionais construídos pela Companhia Metropolitana de São Paulo – Cohab, concentrando aproximadamente 19%²² da população total do município, além de vários conjuntos habitacionais do CDHU espalhados em vários pontos da cidade. Com a construção iniciada na década de 1970,

²² Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/IBGE>>, 2000.

a Cohab de Carapicuíba é considerada uma das maiores da RMSP, conforme aponta Francisco C. Scarlato:

O BNH (Banco Nacional de Habitação), criado em 1964 pela lei nº 4.380 e recentemente extinto, visando atender à demanda de habitação para a classe trabalhadora, acabou transformando-se em instituição de acumulação de capitais para o sistema, financiando habitação para a crescente classe média e estimulando a verticalização e o adensamento da cidade, mediante financiamentos inacessíveis às populações de baixa renda. [...] A grande demanda de habitações no interior da região metropolitana de São Paulo levou as cohabs (Cooperativas de Habitação) a ocupar de forma contínua grandes áreas vazias, com gigantescas construções de habitação popular localizadas em pontos distantes do centro, transformando-as em ‘cidades-dormitório’ (SCARLATO, 1996, p.453-4).

Segundo Milton Santos:

uma “[...] avaliação das realizações da Cohab-SP nos dá conta de 68.858 apartamentos, 8.635 casas e 11.957 lotes e embriões, durante o período de 1966 a 1985. Estes números incluem grandes conjuntos residenciais, como Itaquera I (com 11.610 apartamentos e 650 casas). Itaquera II e III (com 17.240 apartamentos e 1.782 casas e 578 embriões e lotes preparados) e Carapicuíba (Conjunto Presidente Castello Branco, com 13.504 apartamentos e 856 casas), (SANTOS, 1990, p.42).

Essas informações garantem que Carapicuíba possui a segunda maior “Cohab” do Brasil. Embora este termo “cidade dormitório” possa ser questionado por alguns estudiosos, essa é uma denominação bastante usual quando nos referimos ao município, isso porque leva-se em conta o movimento de deslocamento pendular de seus moradores rumo, em uma primeira demanda, aos centros industriais e comerciais e de seu entorno: Osasco, São Paulo, Barueri, entre outros. Esse perfil periférico, motivado principalmente pela quase inexistência de espaços industriais e um comércio local pouco desenvolvido, força os seus moradores a se deslocarem em busca de trabalho nos outros centros já citados.

Este olhar em relação ao papel e função da cidade tem persistido nos dias atuais, ao mesmo tempo em que os municípios do seu entorno ganham novas centralidades como, por exemplo: a criação do centro industrial e comercial denominado Alphaville e Tamboré, localizados nos municípios de Barueri e Santana do Parnaíba, dentre outros que surgem na região, forçando a cidade a se manter com suas características de espaço periférico.

É sempre válido destacar o outro lado que a cidade possui na sua extremidade sul, próximo à região da rodovia Raposo Tavares, uma ocupação que define as novas periferias formadas por loteamentos de alto e médio padrão, conhecidos por loteamentos Granja Viana, bairros formados nos limites com a cidade de Cotia.

A empresa Alphaville Urbanismo desenvolve empreendimentos em todo Território Nacional. A título de exemplo podemos citar o menor empreendimento dessa empresa no Brasil, em que a maior área vegetada da cidade de Carapicuíba, com 674.938,97 metros quadrados, foi transformada em um condomínio denominado Alphaville Granja Viana, com 335 lotes, preservando 50% de suas áreas verdes/APP, em uma área 100% de Carapicuíba.

Com este nome mágico Alphaville - Granja Viana, o projeto reuniu dois “conceitos” de alto padrão imobiliário: de um lado o padrão da grife Granja Viana, com residências localizadas em áreas verdes, e de outro lado, o padrão da grife Alphaville, modelo de condomínio fechado pioneiro no país²³. Em síntese: o empreendimento teve um grande êxito de comercialização, todos os lotes foram vendidos em um único dia. Esse e outros elementos do município permitirão enriquecer nossa pesquisa sobre indicadores de qualidades de vida, em uma cidade com um padrão periférico, ocupado por empreendimentos de alto e médio padrão no entorno da metrópole paulista.

Diante dessa divisão de espaços habitados, o governo municipal considerou de extrema importância a análise dos contrastes econômicos existentes na cidade, principalmente nessa situação, em que o município possui em seu território um padrão periférico de desenvolvimento que convive lado a lado com uma população residente em condomínio fechado.

Vejam, na discussão que segue, o processo do Plano Diretor Participativo do município de Carapicuíba, sua elaboração, a participação da população nos debates sobre os problemas que envolvem a cidade, a participação dos técnicos e demais envolvidos, a discussão desse plano passo a passo, o (re)conhecimento do município como espaço habitado, a prática do exercício de cidadania dos participantes e a análise dos indicadores apontados pela população, que reivindica para si a criação de políticas públicas que assegurem o direito a habitar uma cidade mais justa e democrática.

²³Certificado GRAPOHAB 083/2009, Governo do Estado São Paulo – Secretaria da Habitação, Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais.

CAPÍTULO 3

O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A PARTIR DA ESCALA DO MUNICÍPIO: A EXPERIÊNCIA DA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E DO INDICADOR MUNICIPAL DE QUALIDADE DE VIDA DE CARAPICUIBA

3.1 VISÕES SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A participação espontânea do homem na política acontece há séculos e sua compreensão do conceito dessa palavra está ligada ao fato dela, de acordo com a etimologia, poder expressar diversos sentidos. Para Dalmo de Abreu Dallari, a origem primitiva do termo está ligada à Grécia antiga, no quarto século antes de Cristo:

Os gregos davam o nome de polis à cidade, isto é, ao lugar onde as pessoas viviam juntas. E Aristóteles diz que o homem é um animal político, por que nenhum ser humano vive sozinho e todos precisam de companhia dos outros. A própria natureza dos seres humanos é que exige que ninguém viva sozinho. Assim sendo, “política” se refere à vida na polis, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e as decisões sobre todos esses pontos. (DALLARI, 1984, p. 8)

Segue neste mesmo sentido o professor Milton Santos, em seu trabalho O Espaço do Cidadão, incorporando o componente da territorialidade, quando afirma que “É a lição de Platão na República e de Marx no Manifesto, nos Manuscritos, em A Ideologia Alemã e na Sagrada Família: somente na Polis, em comunidade com outros, o homem é capaz de cultivar em todas as direções todos os seus dotes, afirmando a sua liberdade, pois não há liberdade solitária”. (SANTOS, 2012, p. 102-3)

De acordo com esses autores, a política de forma espontânea serve para atender uma necessidade da natureza humana, porque sempre há a necessidade de cuidar das decisões sobre problemas de interesse da coletividade, o que leva a uma definição de política como “arte e ciência do governo”. Para outros, a política é a ação de tomada de decisões sobre assuntos de interesse comum, portanto, um ato de poder, que define política como “o estudo do poder”. Há também uma visão mais recente para política, em que a tomada de decisão deve estar nas mãos do Estado, assim, a conceituação de política é estabelecida como “Ciência do Estado”. Há inúmeros cientistas políticos que acham indispensável a ação livre dos homens, como base da política, em que impera a ideia de conjugar as ações humanas e orientá-las para uma direção propícia para a discussão sobre a convivência de todos, com plena liberdade, sem que alguém imponha alguma coisa, com respeito recíproco e sem necessidade de uso de força. Para esse conceito de política o professor Dallari adota a seguinte afirmação: “[...] Política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos para fins comuns”. (DALLARI, 1984, p.10).

Ele considera, ainda, que a política possa referir-se tanto à vida de seres humanos integrados e organizados em sociedade, onde são tomadas decisões de interesse comum, como ao estudo dessa organização e dessas decisões. Portanto, um grupo de trabalhadores pode organizar uma paralisação por melhores condições de trabalho, essa é uma decisão política, que só pode ocorrer se houver uma ação organizada. Pode ser provável que um ou outro trabalhador, membro do grupo, possa pensar diferente a respeito da forma de condução do movimento. Porém, se cada um agir do seu modo haverá dispersão de forças, por isso é necessária a coordenação de todos os elementos, o que dará coesão e força no grupo, para alcançar o objetivo comum, a conquista de melhores condições de trabalho. Então podemos afirmar que há um grupo político desenvolvendo uma ação política, por meio da sua entidade. Assim sendo, podemos chamar de política uma organização social que procura atender as necessidades de convivência dos seres humanos, ou toda ação que produza efeito sobre a organização, o funcionamento e os objetivos da sociedade.

Vale lembrar que o ser humano é o ser que precisa da companhia de seus semelhantes, pois o homem é o único animal que durante vários anos após o seu nascimento não consegue obter sozinho os seus alimentos. Além disso, todo ser humano tem necessidades afetivas, psicológicas e espirituais, que só podem ser atendidas por meio da ajuda e da participação de outros seres humanos no convívio social. Dessa forma, a vida em sociedade faz parte da natureza humana, pois o homem enquanto indivíduo não vive sozinho, mas sempre se relacionando com outros indivíduos. Portanto, ele é um ser social por natureza, ao longo de sua vida tudo que ele tem ou realiza é tido ou realizado em sociedade. Nesse sentido Dallari afirma que:

Em conclusão, o ser humano não é apenas um animal que vive, é também um animal que convive, ou seja, o ser humano sente a necessidade de viver mas ao mesmo tempo sente também a necessidade de viver junto com outros seres humanos. E como essa convivência cria sempre a possibilidade de conflitos é preciso encontrar uma forma de organização social que torne menos graves os conflitos e que solucione as divergências, de modo que fique assegurado o respeito a individualidade de cada um. (DALLARI, 1984, p. 16).

A necessidade de tomada de decisão faz parte do nosso dia-a-dia, o simples fato de estar vivo nos coloca a necessidade de tomar decisões várias vezes, diariamente. Algumas dessas tomadas de decisão dizem respeito a nós mesmos, e não resultam em consequências sociais; em outras situações tais decisões podem implicar consequências muito sérias para várias pessoas. Dessa forma, todos têm que tomar decisões, embora muitos sintam a necessidade da omissão de

decidir, afirmando terem acatado a resolução dos outros. Dallari revela que “os que procedem deste modo não percebem que, indiretamente, são também responsáveis pelas decisões, como também não chegam a perceber, ou só percebem tardiamente, que sua omissão traz prejuízos para eles próprios e, muitas vezes, para uma coletividade inteira.” (DALLARI, 1984, p. 23,).

O poema “O Analfabeto Político” do dramaturgo e poeta alemão, Bertold Brecht, vai ao encontro desta discussão:

O analfabeto político

O pior analfabeto, é o analfabeto político.
Ele não ouve, não fala, não participa dos acontecimentos políticos.
Ele não sabe que o custo de vida,
O preço do feijão, do peixe, da farinha
Do aluguel, do sapato e do remédio
Depende das decisões políticas.
O analfabeto político é tão burro que
Se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia política.
Não sabe o imbecil,
Que da sua ignorância nasce a prostituta,
O menor abandonado,
O assaltante e o pior de todos os bandidos
Que é o político vigarista,
Pilantra, o corrupto e o espoliador
Das empresas nacionais e multinacionais.
BRECHT, Bertold. Poemas 1913 – 1956. São Paulo: Editora 34, 2003.

Segundo o professor Milton Santos, após o fim do feudalismo e início do capitalismo, transição que implicou na mudança das expressões trabalho servil para trabalho livre, “as aglomerações humanas, os burgos, foram o teatro principal dessa luta e o palco dessa enorme conquista. Com o homem do burgo, o burguês, nascia o cidadão, o homem do trabalho livre, vivendo num lugar livre, a cidade”. (SANTOS, 2001, p. 22)

Historicamente, no final da Idade Média, no início do crescimento do poder da burguesia, apenas os reis, os nobres, os bispos da Igreja Católica, e em alguns lugares, os grandes proprietários de terra, os banqueiros e comerciantes mais ricos é quem tomavam decisões políticas. A diferença entre servos e plebeus foi eliminando-se entre os séculos XVII e XVIII, quando a burguesia conseguiu o direito de participação de seus membros nas decisões políticas, estendendo a eles esse direito de decisão e o espaço de participação nas discussões realizadas.

Com a Revolução Industrial e a tomada de consciência do proletário urbano, o trabalhador da cidade conseguiu o direito de participação política, sofrendo muitas restrições determinadas pela ausência de poder econômico. Data também desse mesmo período as modificações nas constituições, resguardando a igualdade de direitos e consagrando o sistema de “sufrágio universal”, que levou ao sistema em que todos têm o direito ao voto. Mas desde o século XVII já aparece o sistema de eleição de representação para participar das assembleias políticas, porque não havia como reunir a totalidade dos homens em praça pública para as tomadas de decisão. A burguesia achava inconveniente gastar com reuniões o tempo que poderia empregar fazendo negócios, por isso delegava a seus representantes uma espécie de advogado nas assembleias políticas, também conhecida como sistema imperativo, em que esses representantes assumiam a condição de verdadeiros empregados dos eleitores mais ricos. (DALLARI, 1984, p. 27-8)

A palavra cidadão também sofreu várias mudanças em seu significado ao longo deste processo histórico ocorrido na Europa, assim: “A cidadania evolui por meio de um processo de lutas desenvolvidas paralelamente em diversos países, que leva da condição de membro da sociedade nacional no século XVII, ao direito de associação no século XIX, até serem alcançados os “direitos sociais” em pleno século XX” (SANTOS, 2001, p. 21)

Como afirma Milton Santos, o Estado nem sempre respeitou os indivíduos e a sociedade civil: “Pensamos, antes de tudo, que o espaço não é uma estrutura de aceitação, de enquadramento ou coisa que o valha, mas uma estrutura social como as outras” (SANTOS, 2012, p. 108).

Ao longo da história ocorreram vários tipos e exemplos de restrições imputadas pelo Estado, que privou dos cidadãos os direitos elementares, e com argumentos sórdidos fundamentou e justificou os motivos de eles não terem o direito de escolher seus representantes, estabelecendo limites de participação nas decisões por meio de motivos econômicos, proibindo assim, por séculos, trabalhadores e escravos de votar.

Essa proibição também abrangeu o gênero feminino, sendo o voto um direito conquistado pelas mulheres apenas na primeira metade do século XX, no Brasil; os analfabetos, que compunham grande parte da população, sofreram restrições até a última constituição de 1988; no caso da África do Sul, a condição ao direito de participação política se dava por meio da cor da pele, pois somente a minoria branca tinha direito ao voto. Não são poucas as restrições dessas e de outras naturezas, que ainda persistem, mas é inegável que houve muito avanço na consciência do direito ao voto, que ocorre de forma gradativa, por meio de muitas lutas.

Questões relacionadas a práticas democráticas passaram a assumir um lugar central na política ao longo do século XX. Ampliar os direitos democráticos é um assunto recente, e esse foi um período de profundas disputas em torno dessas questões. Para Boaventura de Souza Santos essas lutas envolvem dois debates principais: o primeiro, que compreende o início do século passado, centrou-se no debate em torno da *desejabilidade* da democracia; e o segundo caso, com a hegemonia da democracia, houve a implicação das restrições nas formas de participação política, resultando em um procedimento eleitoral para a formação dos governos, com condições determinadas de participação nas decisões de escolhas políticas (SANTOS, 2002).

Após a Segunda Guerra Mundial ocorre um novo debate sobre as condições estruturais da democracia: passou-se a estudar a tipologia de acordos, indicando os países com propensão democrática e os países sem propensão democrática alguma. Dentro do universo capitalista havia uma tensão com a socialdemocracia, sobre a virtualidade distributiva, que discutia os limites da propriedade, e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais menos favorecidos. Para o campo marxista, o entendimento era que a solução exigia descaracterização total da democracia, já que na sociedade capitalista não era possível democratizar uma relação fundamental em que se assentava a produção material, a relação entre capital e trabalho. O autor afirma que “a medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia muda os seus termos, uma segunda questão parece vir à tona: o problema da forma de democracia e a sua variação”. (SANTOS, 2002, p.42)

Hoje a maioria da população está concentrada em grandes centros urbanos, em uma convivência íntima quase que obrigatória, e a atitude de um pode repercutir negativamente para todos.

Segundo Dallari (1982), a história da existência humana, há milênios, mostra conflitos que, cada vez mais, exigem de um maior número de pessoas a sua participação nas decisões políticas. Há que se lembrar dos avanços alcançados nos tempos modernos, devido à concentração de moradias nas cidades e ao aperfeiçoamento das técnicas de comunicação, que implicou no acesso às informações. Houve a tomada de consciência dos cidadãos e uma ação conjunta, culminada com a Declaração Universal dos direitos Humanos, que assegura a todos os indivíduos os mesmos direitos de participação política.

Não há outro sistema para uma estrutura política de um país que não seja o democrático, em que a tomada de decisão é realizada com liberdade e respeita-se a vontade da maioria, justamente porque todos os seres humanos convivem em sociedades, e as decisões políticas sempre se refletem sobre a vida e os interesses de todos. Essas garantias estão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país e que a vontade do povo será a base da autoridade do governo, conforme o artigo 21:

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Por outro lado, o conceito de consumismo, como observa o professor Milton Santos, é a grande perversão do nosso tempo, e revela vícios, problemas na vida coletiva e na formação do caráter dos indivíduos. Segundo seu trabalho *O Espaço do Cidadão*:

[...] o consumo é o verdadeiro ópio, cujos templos modernos são o shopping centers e os supermercados, aliás construídos à feição das catedrais. O poder do consumo é contagiante, e sua capacidade de alienação é tão forte que a sua exclusão atribui às pessoas a condição de alienados. Daí a sua força e o seu papel perversamente motor na sociedade atual. (SANTOS, 2012, p. 48)

Para Santos, o consumidor não é o cidadão, uma vez que “o consumidor alimenta-se de parcialidades, contenta-se com respostas setoriais, alcança satisfações limitadas, não tem direito ao debate sobre os objetos de suas ações, públicas ou privadas.” (SANTOS, 2012, p. 57). O autor afirma que o consumo possui “sua própria força ideológica e material”, pois vende bens materiais, imateriais e ideias que alimentam um comportamento conformista, que se revela por meio do desconhecimento do direito de reclamar pelo que acredita ser certo, pela descrença em que a reclamação seja atendida, pelo desejo de que não haja necessidade de enxergar as injustiças e a corrupção da sociedade capitalista, implicando na “conformidade com a espoliação” geradora de um comportamento alienado. Nesse sentido, o eleitor, ainda conforme Santos, também não é o cidadão, já que no sistema da sociedade de consumo em que vivemos há a ideia de que o “papel

desse eleitor não-cidadão se esgota na hora do voto” (SANTOS, 2012, p. 201), retirando desse sujeito o direito de pensar criticamente, de efetivar o exercício de escolher, discutir e participar das decisões que definem sua vida, dando-lhe a possibilidade de ele se sentir um homem livre e capaz de validar sua participação coletiva em condições iguais de escolhas, intervenções, discussões e construção de políticas públicas que lhe confira a conquista e responsabilidade de pensar politicamente.

Nesse sentido, conforme Boaventura de Souza Santos (2002), voltamos à discussão sobre o significado estrutural da palavra democracia, em particular para os países em desenvolvimento ou países do Sul, rompendo com essa concepção hegemônica da democracia construída na Europa entre as duas guerras, apontada dentro de uma contradição entre mobilização e institucionalização, e tendo a valorização positiva da apatia política, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político se não para escolher os seus líderes.

No âmbito desse debate passou-se a discutir modelos de democracia alternativos ao modelo liberal. Temas como democracia participativa, democracia popular e democracia desenvolvimentista passaram a ser discutidos na Europa e nos países que conquistaram recentemente a independência. Porém, com o desmonte do Estado de bem-estar social, com os cortes nas suas políticas sociais a partir da década de 1980, esse modelo liberal enfraqueceu os modelos alternativos acerca dos efeitos distributivos da democracia (SANTOS, 2002, p. 42).

A expansão global da democracia liberal surge simultaneamente com a grave crise desses países centrais, implicando em dois problemas: a participação, tendo em vista o aumento dramático do abstencionismo político por parte dos cidadãos, e o problema da representação, devido ao fato de os cidadãos se sentirem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Essa variação entre democracias populares *versus* democracias liberais é vista com o maior interesse no debate atual. É justamente nesse conflito de ideias que também está inserida a questão dos rearranjos participativos.

Para muitos autores como Boaventura de Souza Santos, o real sentido da palavra democracia foi desconsiderado ao longo dos tempos, e o seu conceito se reduz à mera escolha de dirigentes, sem participação, de fato, da sociedade civil organizada na administração de seus respectivos governos eleitos. O regime da democracia participativa é um regime em que se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a gestão pública, não se restringindo o papel democrático apenas ao voto, mas

também propalando a democracia para a esfera social, e por que não territorial. A democracia participativa ou democracia deliberativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. A legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional.

Nas Ciências Sociais esse é um tema recorrente e passou a ser uma preocupação de pensadores muito diferentes em cada época, originando abordagens teóricas distintas e até contraditórias, como demonstra a vasta literatura de que dispomos. A democracia participativa está presente no pensamento clássico, moderno e contemporâneo como um dos fenômenos constituintes das formas de organização e da dinâmica social. Contemporaneamente, esse tema vem se apresentando como recurso prático e discursivo de atores diferentes, principalmente diante do paradoxo cada vez mais reconhecido: a crise da representação política, apesar da democracia ser realidade crescente no mundo, também cresce, o que vem sendo considerado como crise de fato para esse modelo.

Diante desse contexto, com diversas ocorrências marcadas por profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais, são inovações e experimentos democráticos, ou seja, formas de envolvimento dos indivíduos e grupos sociais em fóruns diversificados para a tomada de decisão e de gestão de políticas públicas, que acontecem em contextos sócio-históricos próprios de cada localidade, região ou país. O Brasil e a América Latina são exemplos dessa prática democrática: a partir dos anos de 1980, principalmente com a referência emblemática do Orçamento Participativo de Porto Alegre - e que agora também se faz presente nos demais continentes - que tem o intuito de remeter o destino de parte dos recursos públicos à consulta popular, por meio de assembleias comunitárias abertas aos cidadãos, priorizando, a princípio, a coleta de propostas, depois da votação de prioridades, e do encaminhamento delas ao governo para que ele atenda a comunidade por meio de investimentos destinados para a própria população. São práticas de participação distintas entre si e adotadas por um diverso número de atores sociais, abrindo para a participação de amplos setores em termos político-ideológicos.

Durante esses anos, foi desenvolvida uma série de variações nas práticas democráticas e, em partes, destaca-se um aspecto desse universo, tendo de um lado a democracia representativa e, de outro, a democracia participativa. Mais uma vez, Boaventura de Souza Santos revela que a solução dada pela teoria hegemônica da democracia participativa não é adequada para enfrentar o problema da relação entre democracia representativa e democracia participativa, quando afirma que “[...] – a solução das escalas – não é uma solução adequada porque deixa intocado o problema das gramáticas sociais, e oferece uma resposta simplista, exclusivamente geográfica, ao problema da combinação entre participação e representação.” (SANTOS, 2002, p. 75)

Para o autor existem duas respostas distintas de democracia participativa e democracia representativa: a coexistência e a complementaridade, ou seja, a convivência em diferentes universos e de diferentes formas de complementaridade, em vários desenhos institucionais, o que na prática leva os governos a reconhecer o formato participativo, substituindo parte do processo de deliberação pública. Para tanto, é necessário que a sociedade esteja aberta a negociar as regras da sua sociabilidade, acreditando que o novo está na capacidade de inventar e não de copiar. Como afirma o autor:

É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que é reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. [...]” (SANTOS, 2002, p. 50)

Segundo Santos, no período pós-guerra surge um conjunto de concepções alternativas que poderíamos chamar de contra-hegemônicas, vinculando procedimentos com forma de vida e entendendo democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. Ele afirma ainda que:

a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade.[...] O reconhecimento da pluralidade humana se dá não apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, como propõem Shumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia.” (SANTOS, 2002, p. 51)

Para esse entendimento, há, primeiro, que se considerar a criação de uma nova gramática social e cultural e, segundo, que a conexão com a democracia não é um mero acidente ou uma obra de engenharia institucional, mas uma nova gramática histórica, e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais, muito pelo contrário. Dessa forma, o autor segue afirmando:

[...] A democracia, nesse sentido, sempre implicou ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis.

Pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade. Mais uma vez, abre-se aqui o espaço para discutir o procedimentalismo e suas dimensões societárias. No interior das teorias contra-hegemônicas, Jürgen Habermas foi o autor que mais abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como prática social e não como método de constituição de governo. [...] recoloca no interior da discussão democrática um procedimento social e participativo. (SANTOS, 2002, p. 51-2)

O procedimento democrático não pode ser como um método de autorização de governos, mas uma forma de exercício coletivo de poder político, em que a base seja uma associação livre de razões entre iguais. Para o autor, há que destacar o papel de um elemento extremamente importante dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural, eles estão inseridos em movimento pela ampliação do político, buscando transformação das práticas dominantes, ampliação da cidadania, e inserção na política de atores sociais excluídos. Essa democratização que ocorreu em diversos países incluiu novos atores na cena política; começou no sul da Europa nos anos 1970 e chegou na América Latina nos anos 1980. Esse passo foi fundamental, pois recolocou no debate democrático a questão da relação entre procedimento e participação social, priorizando a discussão do problema da necessidade de uma nova gramática social e de uma nova relação entre Estado e sociedade, o que permitiu certo experimentalismo na própria esfera do Estado, podendo transformar esse debate em um novo movimento social.

Esse aumento da participação social levou a uma redefinição da adequação da solução participativa e burocrática ao nível local, permitindo a introdução desta escala no interior do debate democrático, pois os atores sociais, principalmente dos países recém-democratizados do Sul, trouxeram para a política uma nova determinação política, sempre baseada na criatividade dos atores sociais. Há também o problema da relação entre representação e diversidade cultural e

social, que é fruto do aumento dos atores envolvidos na política. Os grupos mais vulneráveis socialmente, e os menos favorecidos, são também os que menos conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político.

3.2. A experiência da construção do Plano Diretor Participativo e do indicador municipal de qualidade de vida de Carapicuíba

A partir dessa discussão sobre democracia participativa, podemos retomar a experiência da pesquisa de opinião pública sobre qualidade de vida, a partir da contribuição das discussões ocorridas na construção do Plano Diretor Participativo do município de Carapicuíba ocorrida nos anos de 2009 e 2010. Com a elaboração do índice vislumbrou-se à realização de uma leitura das desigualdades socioeconômicas no município, por meio de uma pesquisa de opinião sobre a qualidade de vida. Sendo esse uma proposta de aproveitá-lo como um instrumento para a formulação de um indicador municipal, para o qual a lei poderia garantir sua atualização a cada dois anos. Esse procedimento permitiria leituras qualitativas sobre a cidade, captando, assim, as prioridades da população, servindo de orientação para uma agenda pública de políticas municipais.

Consideramos que a elaboração do indicador é um caminho possível para a democracia participativa e para a valorização do papel do Estado na construção de políticas públicas balizadas na opinião pública, o que retira a centralidade das informações dos técnicos e as direciona para a discussão entre a população.

Ainda que por meio de amostragem, a pesquisa tem o poder de apontar para a esfera pública as reais necessidades dos munícipes e de indicar outros fatores de qualidade de vida. É necessário lembrar, contudo, que os índices apontados pela população têm a força de incluir na escala local a discussão dos anseios e a opinião dos moradores sobre os caminhos que eles querem trilhar e para os quais o poder público deve estar atento. São diretrizes de políticas públicas que, inevitavelmente, são dadas pelo povo.

O fundamental é que esse indicador, quando de fato usado, pode aferir avanços e recuos em relação à qualidade de vida na cidade, identificando se há alteração no índice, o que cria bases de informações para dialogar com a população, e deflagrar programas e ação do poder público,

possibilitando analisar a produção do que é feito nos espaços da cidade, levando em consideração a opinião daqueles que nela moram e o que querem para o seu desenvolvimento.

Enfim, esse indicador poderá permitir avaliar se haverá ou não avanço na construção das políticas públicas. Além disso, esta pesquisa serve como uma importante fonte de informações que, provavelmente, poderão orientar uma distribuição mais justa e eficiente dos recursos públicos municipais, o que já está garantido pela lei municipal 3074 de 2011, que institui o Plano Diretor Participativo de Carapicuíba, conforme veremos em seguida o seu processo de elaboração.

Em 2009, durante a administração da, ainda, atual gestão da prefeitura de Carapicuíba, a SDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - deu início às discussões que resultaram na constituição de um grupo de trabalho responsável pela elaboração do Plano Diretor Participativo da cidade. À época, Carapicuíba era um dos poucos municípios do país que não havia cumprido a determinação da Lei Federal 10.257, também denominada Estatuto da Cidade, cujo objetivo é obrigar as cidades “com mais de vinte mil habitantes e/ou pertencentes às regiões metropolitanas a planejar seu crescimento, instituir meios para uma gestão democrática e definir metas a serem alcançadas pelo município, registradas em lei municipal que institui o Plano Diretor” (Artigo 41º do Estatuto da Cidade, lei 10257/2001).

Sobre este tema Raquel Rolnik aponta:

As iniciativas importantes na área do desenvolvimento urbano ocorreram, fundamentalmente, no plano institucional. O direito constitucional à moradia foi aprovado através da Emenda Constitucional n. 26, de 02/2000, e o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001) foi aprovado após mais de dez anos de negociação política no Congresso, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística no país baseada no direito à moradia, na função social da cidade e propriedade, no planejamento de gestão do solo urbano como instrumento de estratégias de inclusão territorial. (ROLNIK, 2007, p. 278)

Para estabelecer esse novo ordenamento jurídico, garantir o direito à moradia e a função social da cidade, o Ministério das Cidades institui uma Secretaria Nacional para suprir essa demanda, como afirma Rolnik:

Com a missão de contribuir para reduzir as desigualdades territoriais intra urbanas no país, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) foi constituída como parte do Ministério das Cidades, com o desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial e a política fundiária urbanos, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da

Cidade. Este desafio significa implementar uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social que marca nosso modelo de urbanização. Significa mudar a agenda do planejamento e gestão do solo urbano que, na maior parte das cidades brasileiras, sempre esteve mais voltada para a cidade formal, raramente dialogando com os mercados de baixa renda. Considerando a competência municipal para o planejamento e gestão do solo urbano, a equipe da SNPU elaborou uma estratégia de apoio e fomento às ações municipais no campo do planejamento territorial e da política fundiária através de políticas e ações complementares: ações curativas no sentido da plena regularização dos assentamentos de baixa renda, assim como as ações preventivas, para evitar a formação de novos assentamentos de baixa renda precários e as ocupações e usos do solo predatórios do patrimônio cultural e ambiental por meio do planejamento territorial municipal e do estímulo ao aproveitamento mais intenso das infra-estruturas instaladas, pela reabilitação e democratização de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas. Esta estratégia traduziu-se em quatro programas: Fortalecimento da Gestão Urbana, que apoia a implementação dos planos diretores participativos; Papel Passado, que trata da regularização de assentamentos da população de baixa renda; Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que promove o aproveitamento de imóveis urbanos subutilizados, e Prevenção da Ocupação das Áreas de Risco (ROLNIK, 2007, p. 279)

Após, aproximadamente, um ano de discussão, de outubro de 2009 a agosto de 2010, foi encaminhado à Câmara Municipal de Carapicuíba o Projeto de Lei do Plano Diretor. Nesse processo de construção do Plano houve a participação de pessoas do município em oficinas, cursos de capacitação e reuniões com caráter consultivo e deliberativo envolvendo o corpo técnico da prefeitura (constituído de funcionários da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, e demais Secretarias que compõem o governo), os representantes eleitos nas dezesseis regiões do município, e representantes das entidades da sociedade civil e dos movimentos populares, eleitos pelos seus segmentos, além de outros setores ligados a órgãos públicos, tais como a Sabesp, EMTU e Artesp, elaboraram o Plano Diretor Participativo de Carapicuíba/ São Paulo.

Esse conjunto de representantes constituiu o denominado Grupo de Acompanhamento – GA, responsável pela função de discutir e elaborar o Plano Diretor da cidade. Eles acompanharam todas as fases da construção do PDP, até a redação do texto final do projeto de lei que foi encaminhado à Câmara Municipal, que aprovou a Lei n. 3074, de 28 de abril de 2011.

Esta Lei instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do município de Carapicuíba.

O grupo formado era composto por dezenove componentes de secretarias e setores do governo municipal e 190 representantes eleitos nas 16 regiões da cidade; a composição do grupo se deu segundo o número de habitantes apresentado no censo do IBGE. No conjunto, as plenárias reuniram mais de dois mil e quinhentos moradores; foram eleitos 17 representantes em uma plenária da sociedade civil, divididos em diversos segmentos. (VIA PÚBLICA, 2012, 79- 80).

A cidade foi dividida em 16, e foram eleitos 190 moradores, cada um com seus representantes, de acordo o número de moradores, segundo senso do IBGE 2000:

Região	Quantidade de representantes
Jd Ana Estela/Planalto	9
Fazendinha	6
Jd Tonato	6
Jd Novo Horizonte	8
Vila Dirce	10
Vila Marcondes	9
Capriotti	8
Vila Lurdes	7
Maria Beatriz e Angélica	7
Corintinha	9
Vila Cretti – Menk	12
Centro	12
Cidade Ariston	16
Pq Jandaia	6
Cohab	22
Aldeia	7

A sociedade civil ficou representada pelas seguintes entidades:
AEATEC/CREA
MTST
Igualdeunião Movimento dos negros
CUFA – Central única das favelas
Associação União Paz Vitória
Obra Kolping do Brasil
Movimento das pessoas com deficiência
Associação Instituto fraternidade Luz
Associação feminina da Cohab V
Associação de moradores Jardim Itália
Casa São Paulo Apóstolo
Associação dos residenciais de condomínios
Y'mes Club/Rotary Club
SASP – Sindicato dos arquitetos no Estado de São Paulo
ACIAC/CRECI/ACE
AMBEF – Associação de moradores de bairro da Estrada da Fazendinha
IDEM. Acho que não precisa inserir essa parte no texto.

Na fase de eleição dos representantes das regiões, a plenária mais intensa ocorreu na região dos condomínios de alto padrão da Fazendinha. Essa é a região com menor densidade demográfica do município, que foi dividido segundo as informações disponibilizadas pelo IBGE, de acordo com os dados do Censo. A plenária dava direito a eleger cinco representantes, porém, o debate foi acirrado, os moradores dessa região concordaram com a proposta apresentada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, de eleger mais um representante na elaboração do PDP.

Durante todo o processo, os representantes dessa região apresentavam propostas dirigidas para a Granja Viana e sua preservação, confrontando sempre com as outras regiões que buscavam pautar a cidade como um todo. Foi o grupo mais mobilizado, mantinham informativos e conseguiram trazer a grande mídia para expressar suas opiniões.

A letra do happer Ronaldo Garcias, também conhecido como Harry Joe, baiano morador da cidade, trabalha como coletor junto a prefeitura faz alusão a esta situação:

PRODUTO DO GUETO AFRICANIZADO

Passei no teste de resistência

Somos mais forte do que o sistema e do que você pensa.

Transmito dores no contágio direto verbal

Através da nossa história a revolução é cultural.

Fazer, revolução é que mim resta,

Trazer com segurança, à tática e estratégia.

Discutindo fundamentais problemas complexos da revolução,

Com sólidos argumentos, vindo direto do povão.

Apoiando o idealismo e máximo em cristo,

Trilhando junto o mesmo caminho.

De Lenin a Stalin eu vou bem mais além,

Experiência passada na atualidade também.

Somos produto do gueto africanizado...
Dos pés foveiro e calcanhar rachado...
O mesmo sangue á muito tempo foi derramado e...
E até hoje é vendido por alguns centavos.

Nem imagine só do que o negro é capaz,
Ganhar o jogo tomar o poder mostrado que somos racionais
A sociedade imunda insiste em nos rotular,
Querem nos calar mais sei do meu direito vou falar.

Nos Estados Unidos a morte ao racismo foi declarada,
Mas em Carapicuíba onde a maioria é africanizado, excluído, acuado e analfabetizado.
Não tenho vergonha da minha mãe que tem o calcanhar rachado.

Escrevo isso com calma mais é revoltante,
A verdadeira revolta é com os governantes,
Que rouba os sonhos de várias crianças.
E a esmaga uma a uma nessa guerra como herança,
Sem esperança de um futuro melhor de se formar, pós - graduar, dignamente,
Como filho de um picudo quente ou tenente.
Eu olho para o morro e vejo a senzala, dessa ferida aberta no meu peito que nunca sara.
Sou um produto do gueto africanizado e os excluído estão incluído nesse quadro.

Somos produto do gueto africanizado...
Dos pés foveiro e calcanhar rachado...
O mesmo sangue a muito tempo foi derramado e...
E até hoje é vendido por alguns centavos.

Autoria: Ronaldo Garcias, conhecido como Harry Joe.

Esse foi um momento muito importante para o município, que acabava de completar 44 anos de emancipação, com um crescimento populacional vertiginoso, em um período de pouco mais de 50 anos, passando de um total de sete mil habitantes para, atualmente, quase quatrocentos mil moradores (IBGE, 2010). Esse número cresceu quase 60 vezes, distribuídos em seus 35 Km², assentados em grande parte em loteamentos precários, colocando a cidade como a quarta maior densidade populacional do país.

O município de Carapicuíba teve a primeira oportunidade de entrar em sintonia com as mudanças trazidas com a constituição de 1988, o que permitiu à população e à sociedade civil falar sobre o planejamento do seu território, o que nunca havia acontecido antes. A população carapicuibana, após esse debate e com o Plano Diretor, passou a pensar na sua identidade, observando sua história e sua realidade conjuntamente com o governo local. De acordo com Rolnik:

Do ponto de vista federativo, os anos 90 representaram um movimento de descentralização na direção do poder local. A República Federativa Brasileira é um sistema federativo constituído por União e estados e, desde a Constituição Federal de 1988, também por municípios como entes federados, integrantes autônomos da federação ao lado da União e dos estados. O arranjo institucional e tributário decorrente da Constituição Federal de 1988 significou uma transferência real de renda e poder para os municípios. Particularmente no campo das políticas urbanas, por um lado aumentou a participação dos municípios, particularmente das grandes cidades, tanto no financiamento como na gestão destas políticas (ROLNIK, 2007, p. 275-6).

Os anos 90 representaram também no país um período de intenso debate, no seio da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade. Além disto, foram anos de avanços institucionais no campo do Direito à Moradia e à Cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento dos direitos de posse. Este movimento teve grande impulso com a reestruturação de um movimento pela reforma urbana e a constituição de um fórum desde o período da Constituinte que agregou movimentos sociais e populares a setores técnicos e acadêmicos da área de políticas urbanas (ROLNIK, 2007, p. 277).

Práticas de participação popular e controle social das políticas e do orçamento público foram experimentadas a nível local em várias cidades do país, de tal forma que a noção de construção de políticas como tarefa de uma esfera pública não restrita ao campo da representação parlamentar foi progressivamente adentrando a prática e agenda de governos, nos diferentes níveis (ROLNIK, 2007, p. 277-8).

A cidade de Carapicuíba foi constituída a partir de meados do século XX por meio de um rápido e intenso fluxo migratório, em sua maioria vinda do Nordeste, atraídos pelos empregos nas indústrias paulistanas, parte dos quais se alojou em lotes que eram mais baratos - tema tratado no capítulo anterior. Por consequência, tornou-se um território com uma condição urbana precária, como afirma Rolnik:

Em um dos movimentos sócio-territoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940/1980). Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva à cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100.000 habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitante. ((ROLNIK, 2007, p. 271).

Um elemento importante da reflexão acima aponta para um processo de construção de uma política pública de planejamento em uma territorialidade consolidada em sua extensão. Esse foi o desafio encontrado por todos aqueles que participaram da elaboração do Plano Diretor de Carapicuíba. Foram vários os embates entre os moradores (os da Granja com os da parte adensada da cidade, esta última constituída predominantemente de moradores de baixa renda) como, por exemplo, as propostas de construção de uma cidade mais justa e equilibrada que saíram das vozes dos moradores, os problemas que levantaram sobre a cidade, e a visão de cidade que cada um possuía.

O desenvolvimento deste trabalho ocorreu com a realização de onze oficinas com o Grupo de Acompanhamento do Plano Diretor Participativo (G.A. - PDP), a partir de outubro de 2009, como relata a publicação do livro do “Plano Diretor Participativo de Carapicuíba” (VIA PÚBLICA, 2012, p. 51-2), que apresenta a primeira reunião do Grupo de Acompanhamento do PDP, realizada com o objetivo de capacitar todos os membros em um encontro realizado com o seguinte tema: “O que é o Plano Diretor Participativo?” Em seguida priorizamos a participação dos envolvidos nas oficinas preparatórias para a elaboração de uma leitura da e sobre a cidade. Nessa reunião, os participantes responderam a duas perguntas: 1) O que é e para o que serve o Plano Diretor Participativo? 2) Quais os temas prioritários para o Plano Diretor de Carapicuíba?

Essas oficinas aconteceram com frequência e estabeleceram questionamentos a respeito de três indagações: 1) O que é bom em Carapicuíba e deve ser mantido? 2) que potencialidades já existem e podem ser melhor utilizadas? 3) O que não existe aqui e pode ser criado? Os principais dados técnicos, e a discussão de informações e dados que houve nesses encontros resultaram em um livro impresso que serviu de base para a discussão seguinte.

Terminada essas etapas de oficinas para a formação dos componentes do GA, o encontro seguinte implicou em uma síntese das leituras comunitárias, etapa na qual foram levantadas as informações para entender a situação do município em seus aspectos físicos, sociais e econômicos, bem como seus problemas, suas potencialidades, os conflitos e os processos que geraram o crescimento da cidade, encerrando os trabalhos de 2009.

As atividades foram retomadas de fevereiro a agosto de 2010, e logo no reinício aconteceu a apresentação do diagnóstico técnico, a definição dos eixos estratégicos e os objetivos gerais do PDP, definidos logo em seguida. Após esta etapa foram estabelecidos os eixos estratégicos, com os objetivos gerais e os objetivos específicos. As etapas de definição dos eixos estratégicos e dos objetivos resultaram nas discussões do documento que concluiu o Plano Diretor, momento em que foram identificados temas prioritários para a reflexão sobre o futuro do município. Nessa etapa, as discussões permitiram olhar para o município de forma integrada e não setorial, possibilitando a criação dos programas de ação do poder público. Nesse momento se definiram os resultados a serem alcançados no prazo do Plano diretor e as diretrizes para a atuação do poder público nas áreas a ele relacionadas.

Na etapa seguinte foi apresentado o primeiro desenho das macro-áreas (homogêneas), para a definição de diretrizes de intervenção. Esses objetivos são especializados por meio de mapas. Assim ficaram definidos os instrumentos urbanísticos e as ações que foram aplicadas na cidade. Para cada objetivo houve reflexão sobre os instrumentos e as ações necessárias para alcançar os resultados esperados. Parte significativa desses instrumentos está amparada na Lei do Estatuto da Cidade e, no caso do PDP de Carapicuíba, buscou-se, sempre que possível, a aplicabilidade imediata com a aprovação da lei, fase na qual o Grupo de Acompanhamento em explicar a proposta para a cidade, explicitando os resultados que se pretendia alcançar, as ações propostas e os instrumentos a serem utilizados para esse fim.

Na etapa seguinte, foram criadas oficinas para a discussão da gestão democrática.

Os instrumentos da gestão democrática previstos pelo Estatuto da Cidade, a criação de um Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Fundo foram apresentados e discutidos pelo Grupo de Acompanhamento. Houve o esclarecimento sobre a definição do Sistema de Planejamento e Gestão Participativa e, nesse momento, discutiu-se a criação do Conselho da Cidade e sua composição. O Sistema de gestão democrática e participativa foi aprovado com a seguinte constituição: Instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos no PDP.

I. Instrumentos indutores do uso social da propriedade:

- Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios;
- Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) progressivo no tempo;
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
- Direito de Preempção.

II. Instrumentos indutores do desenvolvimento urbano:

- Outorga onerosa do direito de construir;
- Transferência de potencial construtivo;
- Operação urbana consorciada;
- Projetos urbanos especiais.

III - Instrumentos de regularização fundiária:

- Zoneamento de interesse social;
- Concessão de direito real de uso;
- Concessão de uso especial para fins de moradia;
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano;
- Assistência Técnica Pública e Gratuita.

IV. Instrumentos de Gestão Ambiental:

- Zoneamento Ambiental;
- Estudos e relatórios de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e de vizinhança – EIV/RIV;
- Termos de compromisso.

V. Instrumentos de parceria entre os setores público e privado.

- Consórcio imobiliário;
- Concessão Urbanística;
- Parcerias Público-privadas.

Em seguida estudou-se o Plano Urbanístico Ambiental e o Grupo de Acompanhamento discutiu a elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor e da lei que foi submetida ao debate público. O texto deveria conter todos os elementos e expressar o acordo pactuado com a sociedade no processo participativo. O debate do Anteprojeto foi realizado com a sociedade em uma conferência da cidade, ocorrida em agosto de 2010.

A versão preliminar foi divulgada com antecedência pelo *blog* do Plano Diretor, instituído desde o início do processo de construção do PDP. O projeto foi apresentado durante o primeiro dia e houve a discussão de artigo por artigo, com a formação de seis grupos temáticos. Cada grupo foi constituído de um coordenador e dois relatores para a realização da leitura dos artigos, capítulo ou seção.

QUADRO 3 - Temas e artigos discutidos nesse dia

Temas	Artigos
Grupo 1 - Diretrizes Gerais e de Desenvolvimento Urbano (Mobilidade, Saneamento e Equipamentos sociais)	Artigos 1 a 8; 10 a 19; 25 e 26.
Grupo 2 - Áreas homogêneas e Diretrizes de parcelamento, uso e ocupação.	Artigos 29 a 42; 43 a 57.
Grupo 3 – Habitação + ZEIS +	Artigos 20 a 24; 58 a 69; 99 a 112.

Instrumentos de regularização	
Grupo 4 – Meio ambiente + ZEIA e Zonas de Interesse Cultural + ZEIC	Artigos 27; 28; 69 a 72; 113 a 119.
Grupo 5 – Instrumentos Urbanísticos	Artigos 9; 73 a 98;
Grupo 6 – Gestão Democrática	Artigos 126 a 145

A partir da discussão ocorrida na etapa anterior, todas as propostas, sugestões e críticas que surgiram no debate foram sistematizadas e, na quase totalidade, introduzidas na versão final. Após todas essas fases de debate aberto ao público o plenário da Conferência Municipal da Cidade aprovou a versão final do Plano Diretor Participativo, e o prefeito o enviou à Câmara Municipal.

Os moradores de Carapicuíba não estavam acostumados com a ideia de que eles fossem chamados para debater assuntos referentes à cidade e transmitir seus anseios e esperanças sobre a construção de um município até então abandonado pelo poder público, e que se tornou, a partir dos anos 1960, local de estoque de trabalhadores. Uma cidade construída pela lógica da especulação imobiliária levada a cabo por antigos donos de terras da região. As pessoas mostraram ter consciência dessa verdade. A experiência do plano diretor foi rica nesse sentido, as pessoas demonstraram ter necessidade de viver a democracia, mesmo achando que ela está distante delas.

Essa versão final foi encaminhada para a Câmara e transformou-se no projeto de lei, analisado pelas comissões permanentes de justiça e redação, orçamento e finanças. Antes de ser submetida ao plenário da Câmara, foi realizada uma audiência pública, onde foi dada mais uma oportunidade para o debate público, antes do projeto se transformar em lei. Nesta tramitação, o projeto incorporou a apresentação de uma emenda, em seguida foi votado e aprovado em plenário em duas votações. Por fim, foi publicada a Lei número 3074, de 28 de abril de 2011, que instituiu o Plano Diretor Participativo e Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do município de Carapicuíba, finalizando o debate, após quase dois anos de discussão.

CAPÍTULO 4

INDICADOR MUNICIPAL DE QUALIDADE DE VIDA DE CARAPICUIBA

Dentre as várias discussões apontadas no Plano Diretor Participativo de Carapicuíba, destacamos um item de sua elaboração, apresentado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da prefeitura desse município: a proposta de criação do indicador municipal de qualidade de vida, tema em questão desta pesquisa.

Essa ideia foi discutida com todos os participantes da Conferência Municipal da Cidade, sendo aprovada e incorporada na lei, com a seguinte redação:

2- Capítulo V. Do Sistema de Informações Municipais.

Art. 148. Fica criado o Sistema de Informações Municipais com os seguintes objetivos:

I. Reunir e manter atualizados dados, informações e indicadores sociais, de saúde, educacionais, culturais, econômicos, financeiros, patrimoniais, administrativos, físico-territoriais, de infraestrutura, ambientais, imobiliários e outros de relevante interesse para o planejamento e a gestão da política de desenvolvimento do Município;

II. Gerar e monitorar periodicamente os indicadores e o índice de qualidade de vida criados especificamente para o Município;

III. Gerar informações que permitam avaliar o desempenho das políticas públicas em âmbito municipal;

IV. Gerar informações que permitam um processo de avaliação contínua da aplicação do Plano Diretor e subsídios para sua revisão periódica;

V. Fornecer informações para o planejamento e a gestão democrática e participativa do município, subsidiando a tomada de decisões e a definição de prioridades. §1º. Fica estabelecido o prazo de 2 (dois) anos após a publicação desta lei para o desenvolvimento, implantação e divulgação do Sistema de Informações Municipais. §2º. Gradativamente na implantação do sistema os dados e informações deverão ser integrados a uma base cartográfica georeferenciada, de forma a permitir uma leitura integrada do resultado das políticas públicas no território.

O PDP de Carapicuíba passou a incorporar na sua lei um sistema de informações municipais, com a obrigação de manter atualizados os dados sobre indicadores sociais, de saúde, educacionais, culturais, econômicos, financeiros, de infraestrutura e ambientais. Com essa iniciativa, a Prefeitura de Carapicuíba ficou obrigada a gerar e monitorar um índice de qualidade de vida criado especificamente para o município, o que estabeleceu a possibilidade de avaliar essas políticas públicas a cada dois anos, um processo de avaliação contínua e com revisão periódica. Todas essas informações servem para o planejamento e a gestão democrática e participativa do município, subsidiando a tomada de decisões e a definição de prioridades.

4.1 A pesquisa que possibilitou a geração do primeiro conjunto de Indicadores de Qualidade de Vida

Ainda em 2010, a Prefeitura da cidade contratou o Instituto Via Pública para realizar a primeira pesquisa para a formulação dos Indicadores de Qualidade de Vida (IQV), com o objetivo de envolver o maior número possível de carapicuibanos nessa discussão, por meio da realização de entrevistas domiciliares que estimulassem cada morador a opinar sobre a qualidade dos serviços oferecidos pela prefeitura e pelo Estado nas áreas da Saúde, Educação, Transporte, Segurança, Lazer, Meio ambiente e Serviços Urbanos. Houve a aplicação de 1.700 questionários respondidos por pessoas de todas as classes econômicas, moradoras do centro e dos bairros do município.

Entre seus objetivos ressaltamos o conhecimento das condições de vida da sua população e a percepção dela em relação a diversos serviços públicos oferecidos pela prefeitura. Esses dados coletados na pesquisa serviram de base para a construção de um Indicador de Qualidade de Vida da população residente na cidade no momento da pesquisa, estabelecendo metas e objetivos claros na busca pela progressiva evolução das condições de vida, a partir da percepção dos carapicuibanos.

Apresentando parâmetros que poderão ser replicados em momento futuro, para critérios de comparação, a pesquisa teve como principal intuito privilegiar aspectos da vida dos cidadãos e sua relação com as ações do poder público municipal, dividindo-os por grupos econômicos, e pautando essa avaliação na metodologia desenvolvida pelo “Critério de classificação Econômica Brasil” (ABEP). Segundo a publicação do livro do Plano Diretor Participativo de Carapicuíba, que também inclui um capítulo com o resultado da pesquisa, podemos perceber que “em última instância, o que se construiu foi um instrumento de apoio à gestão pública que possibilite ao governo municipal monitorar a condição de satisfação à sua vida e aos serviços ofertados na cidade (VIA PÚBLICA, 2012, pág. 41).

Nesse sentido, o indicador revelou as avaliações da população em relação às políticas e serviços públicos oferecidos pela prefeitura do município, total ou parcialmente, além da importância atribuída pela população a cada uma dessas áreas. O questionário foi elaborado abrangendo os seguintes temas e subtemas, conforme orientação do manual do entrevistador disponibilizado pelo Instituto Via Pública:

Educação Pública
<i>Carapicuíba</i>
Municipal
Estadual
<i>Outros municípios</i>
Municipal
Estadual
Transporte Público <i>Transporte Municipal</i>
Ônibus
Conforto/Lotação
Preço da Passagem
Tempo de Espera
Vans
Conforto/Lotação
Preço da Passagem
Tempo de Espera
<i>Transporte Intermunicipal</i>
Ônibus Intermunicipal
Conforto/Lotação
Preço da Passagem
Tempo de Espera
Trens
Conforto/Lotação
Preço da Passagem
Tempo de Espera
Serviços Urbanos
<i>Competência Municipal</i>
Coleta de lixo
Iluminação Pública
Escoamento de água da chuva
Pavimentação
Limpeza da rua
<i>Competência Estadual</i>
Tratamento de Esgoto
Saúde Pública
<i>Carapicuíba</i>
Municipal
Estadual
<i>Outros municípios</i>
Municipal
Estadual

Lazer
Tempo Livre
Existem bons espaços públicos de lazer
Acesso fácil aos espaços públicos de lazer
Meio Ambiente
<i>Competência Municipal</i>
Presença de Pernilongos, mosquitos da dengue, etc.
Barulho/ruído/poluição sonora
Arborização/Cobertura Vegetal
Presença de lixo/entulho nas ruas
Limpeza de rios e córregos
Presença de bichos como ratos, baratas, etc.
<i>Competência Estadual</i>
Segurança Pública
Segurança no Bairro
(Disposição segundo manual do entrevistador)

Nesse sentido, conforme o que consta no Plano Diretor de Carapicuíba, temos o seguinte resultado: Educação Pública – Avaliação das instituições de ensino utilizadas pelos entrevistados;

Transporte Público – Avaliação de aspectos como “conforto e lotação” e “tempo de espera” de meios de transporte como ônibus, vans e trens;

Saúde pública – Avaliação de estabelecimentos públicos de saúde utilizados no município;

Lazer – Aspectos como “áreas públicas de lazer”;

Meio Ambiente – Aspectos como “presença de lixo e entulho nas ruas”, “limpeza de rios e córregos” e “qualidade do ar”. (VIA PÚBLICA, 2012, pág. 41).

Assim, o índice final é composto por uma média das avaliações das diversas áreas (notas de 0 a 10) ponderada pela importância da área (posição de 1 a 6). O índice, por sua vez, também apresenta uma escala de 0 a 10, sendo 0 o pior resultado possível e 10 o melhor, ou seja, aquele em que os entrevistados atribuíram notas máximas a todos os aspectos avaliados. (VIA PÚBLICA, 2012, pág. 42)

Os entrevistados elegeram, por ordem de prioridade para cada um deles, os sete temas avaliados, os quais aparecem nesta ordem: 1) Saúde; 2) Segurança; 3) Educação; 4) Serviços Urbanos; 5) Transporte; 6) Meio Ambiente; 7) Espaços Públicos de Lazer. Cabe lembrar que essa avaliação apresentou uma diferença significativa entre o que é prioridade para a população de maior poder aquisitivo, concentrada no bairro da Granja Viana, e o que é prioridade no dia a dia da população pertencente às outras classes econômicas e que ocupam o restante do município.

Nesta enquete fica bem definido que a cidade é dividida entre uma parte rica que tem outras prioridades, e que aparecem na pesquisa, e a parte pobre que apresenta outras preocupações. Com isso, percebe-se que não são apenas desigualdades sociais, há também desigualdades espaciais no município, e a pesquisa permite captar essa realidade.

Por outro lado, é preciso trazer as vozes dessa população a respeito do que ela está pensando sobre o que é uma verdadeira democracia participativa. A letra dos Racionais MC'S apresenta essas duas leituras de cidades:

(Refrão):

Vamos passear no Parque
Deixa o menino brincar
Fim de Semana no parque
Vou rezar pra esse domingo não chover

Olha só aquele clube que da hora
Olha aquela quadra, olha aquele campo
Olha, Olha quanta gente
Tem sorveteria cinema piscina quente
Olha quanto boy, olha quanta mina
Afoga essa vaca dentro da piscina
Tem corrida de kart dá pra ver
É igualzinho o que eu vi ontem na TV
Olha só aquele clube que da hora,
Olha o pretinho vendo tudo do lado de fora
Nem se lembra do dinheiro que tem que levar
Do seu pai bem louco gritando dentro do bar
Nem se lembra de ontem, de hoje e o futuro
Ele apenas sonha através do muro...
Milhares de casas amontoadas
Ruas de terra esse é o morro
A minha área me espera
Gritaria na feira (vamos chegando!)
Pode crer eu gosto disso mais calor humano
Na periferia a alegria é igual
É quase meio dia a euforia é geral
É lá que moram meus irmãos, meus amigos
E a maioria por aqui se parece comigo
E eu também sou bam bam bam e o que manda
O pessoal desde às 10 da manhã está no samba
Preste atenção no repique atenção no acorde (...)

Fim de semana no Parque, Racionais Mc's, Álbum Raio X Brasil, 1993.

A melhor leitura da periferia é realizada por quem mora na periferia. O contexto da letra entra em sintonia com o que a pesquisa empreendida mostrou: a maioria da população da cidade tem consciência do que a periferia precisa para ter qualidade de vida. O indicador de qualidade de vida municipal tem de captar esses anseios da população e transformá-los em política pública.

Antes de os entrevistados serem questionados sobre suas avaliações, eles respondiam a que esfera do governo responsabilizar pela qualidade do serviço do qual faziam uso (esferas municipal, estadual ou federal). Assim, algumas áreas foram classificadas como de responsabilidade do poder municipal e estadual, sendo desconsideradas as áreas diretamente relacionadas à esfera federal como, por exemplo, o emprego e a renda, que fazem parte da política macroeconômica, para a qual o município não tem o poder de decidir a respeito dessas medidas políticas, recebendo apenas as consequências, positivas e/ou negativas do que é decidido como importante nessa área. O ensino público federal também foi desconsiderado nas avaliações, uma vez que inexistiam institutos federais e a universidades públicas no município. A maior parte da população credita à prefeitura a responsabilidade pelos serviços e políticas públicas, embora a maior parte dos serviços seja compartilhada com outras esferas de Estado (VIA PÚBLICA, 2012, pág.42).

Embora de maneira aparente, transparece que as pessoas, às vezes, não tem dimensão das responsabilidades de cada esfera administrativa do poder público, sendo isso também uma ausência de democracia, porque as pessoas não são preparadas, na escola, por exemplo, para entenderem e cobrarem seus direitos em cada uma das esferas. Porém, a pesquisa consegue mostrar que os carapicuibanos, de maneira geral, conseguem estabelecer essa diferença. As notas nas áreas de Educação e Saúde são diferentes, a população atribui notas melhores para os serviços prestados nestes serviços, para os quais a prefeitura recebe melhor avaliação da população do que o estado.

De acordo com o manual do entrevistador, o levantamento para a pesquisa alcançou 440 domicílios, tendo sido dividido para cada macrorregião do município, o que resultou, em média, em um total de 2200 domicílios distribuídos em cento e quatorze setores censitários, com entrevistas realizadas entre 15 a 24 domicílios por setor censitário. No final da pesquisa, houve

consulta a mais de 1700 questionários. O desenho amostral abaixo nos revela a expansão dos resultados para o total de domicílios de Carapicuíba²⁴.

TABELA 2 -Dados Gerais – Caracterização das Famílias

Número total de pessoas que residem nos domicílios	410.224	100%
Número de pessoas que exercem atividade remunerada	177.733	43%
Número de pessoas que estudam / frequentam creche	109.358	27%

Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

GRÁFICO 1 - Trabalhadores residentes em Carapicuíba distribuídos por municípios onde trabalham



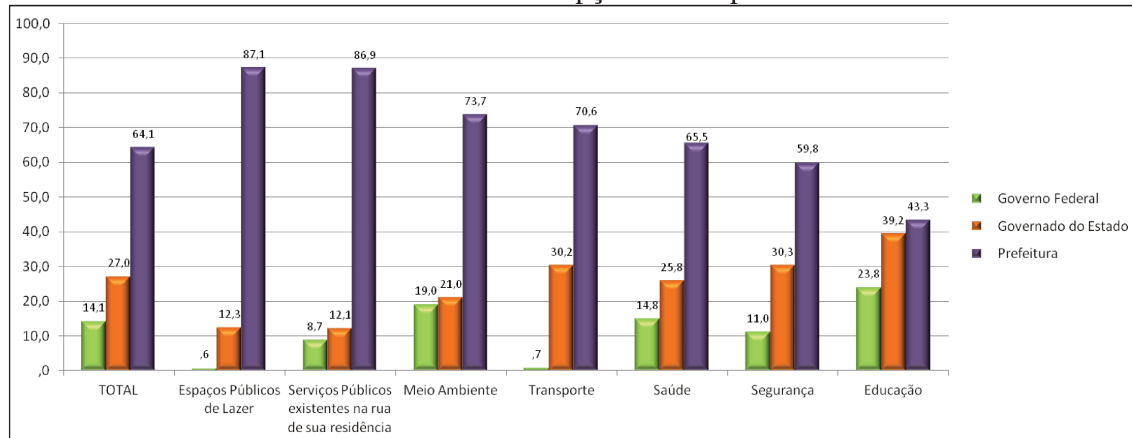
de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

Os resultados da pesquisa permitiram inferir uma caracterização das famílias e dos trabalhadores residentes na cidade, separados pelos municípios onde trabalhavam. Naquele momento em que a pesquisa acontecia, apenas 36% dos moradores de Carapicuíba, que exerciam atividade remunerada, trabalhavam na própria cidade. Do total de domicílios, 7,8% recebiam bolsa família e 40% possuíam acesso à *internet*.

A pesquisa também se preocupou em estimular, por meio de questionamentos, a população da cidade a pensar em qual esfera de governo responsabilizar pela existência e qualidade dos serviços por ela utilizados.

²⁴ Os domicílios de Carapicuíba foram divididos por classe econômica segundo o Critério de Classificação Econômica Brasil e, como resultado, 1,6% dos domicílios foi designado como Classe A; 25,7% como Classe B; 57,9% como Classe C e 14,7% como Classes D e E.

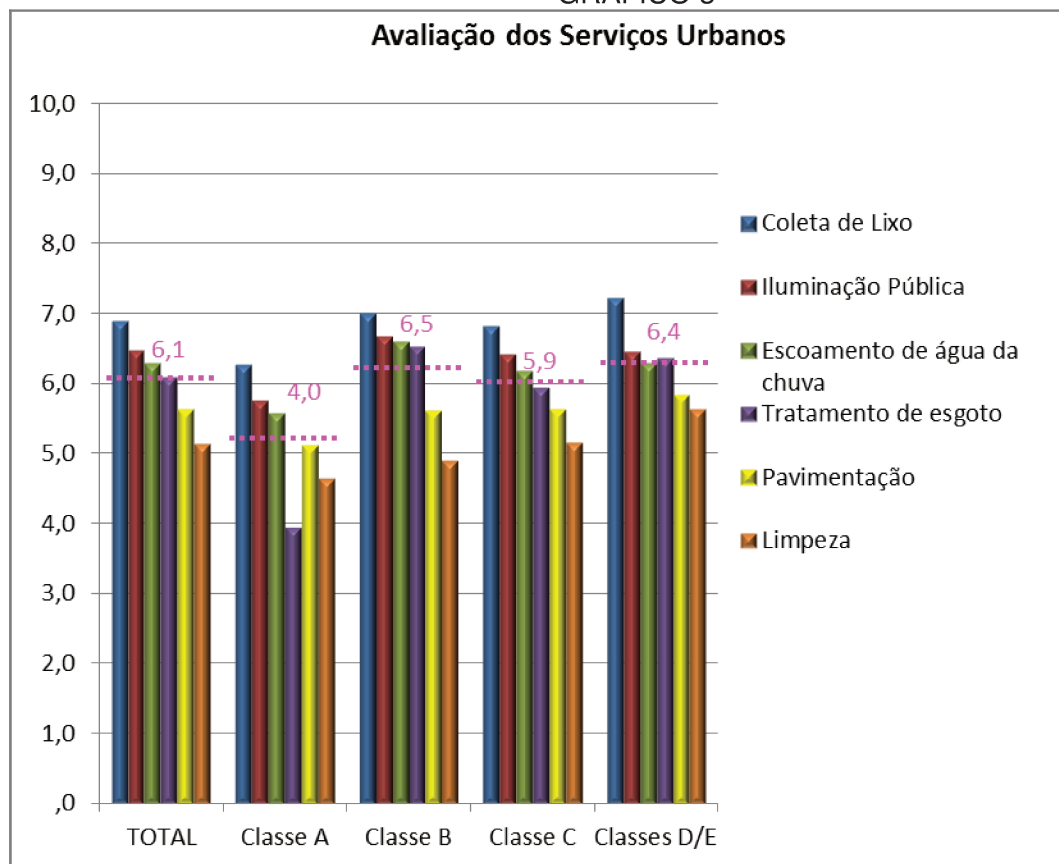
GRÁFICO 2 -Percepção de Responsabilidades



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

GRÁFICO 3

Avaliação dos Serviços Urbanos



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

No que se refere ao grau de satisfação experimentado pelo uso dos serviços urbanos, percebemos que a Classe A revela o menor índice de satisfação, o que não acontece nas classes D/E. Sobre a coleta de lixo, fora a média apontada pelas classes B e D/E é 7; todas as outras médias atribuídas pelas demais classes estão abaixo desse número.

Espacialmente a concentração de famílias com renda considerada de classe A estão na região dos condomínios da Granja Viana. Nesta região não há uma série de infraestrutura como rede de água, várias residências possuem poços artesianos, não há rede de coleta e tratamento de esgoto e parte das ruas ainda não tem asfalto e outras não possuem iluminação. São moradias situadas em áreas rústicas, sem grandes infraestruturas.

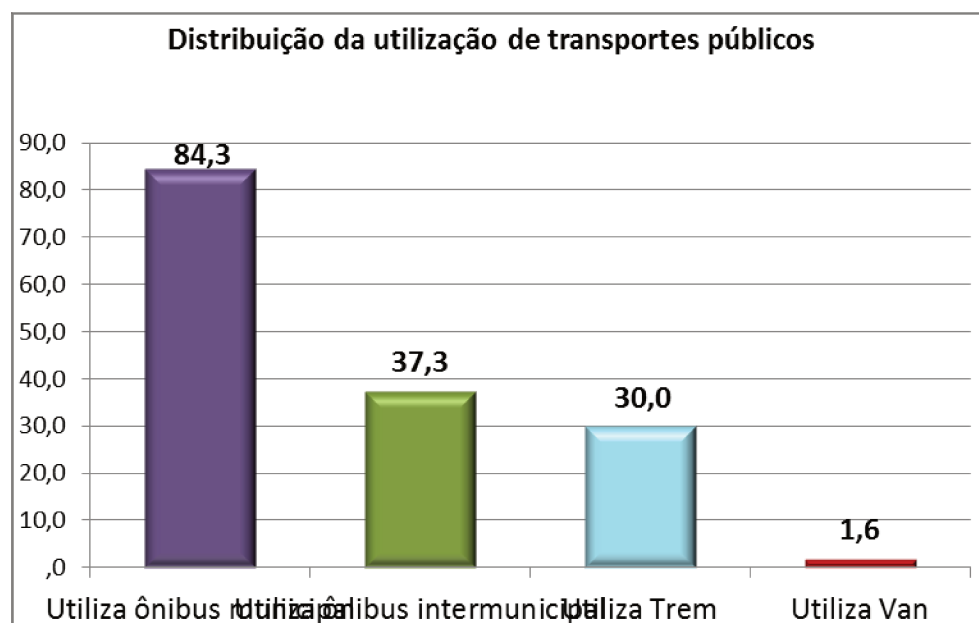
Portanto, percebe-se que nota dada a esses serviços urbanos são baixas pois parte deles inexistem de fato. Por outro lado a população de classe C e D, que compõe a maioria da cidade, teve ampliação desses serviços nas últimas décadas, o que garantiu uma melhor nota neste quesito.

TABELA 3 -Uso de Transportes Públicos

	TOTAL	Classe econômica			
		Classe A	Classe B	Classe C	Classe D/E
Utiliza	76,2	43,8	66,9	80,3	81,2
Não Utiliza	23,8	56,2	33,1	19,7	18,8

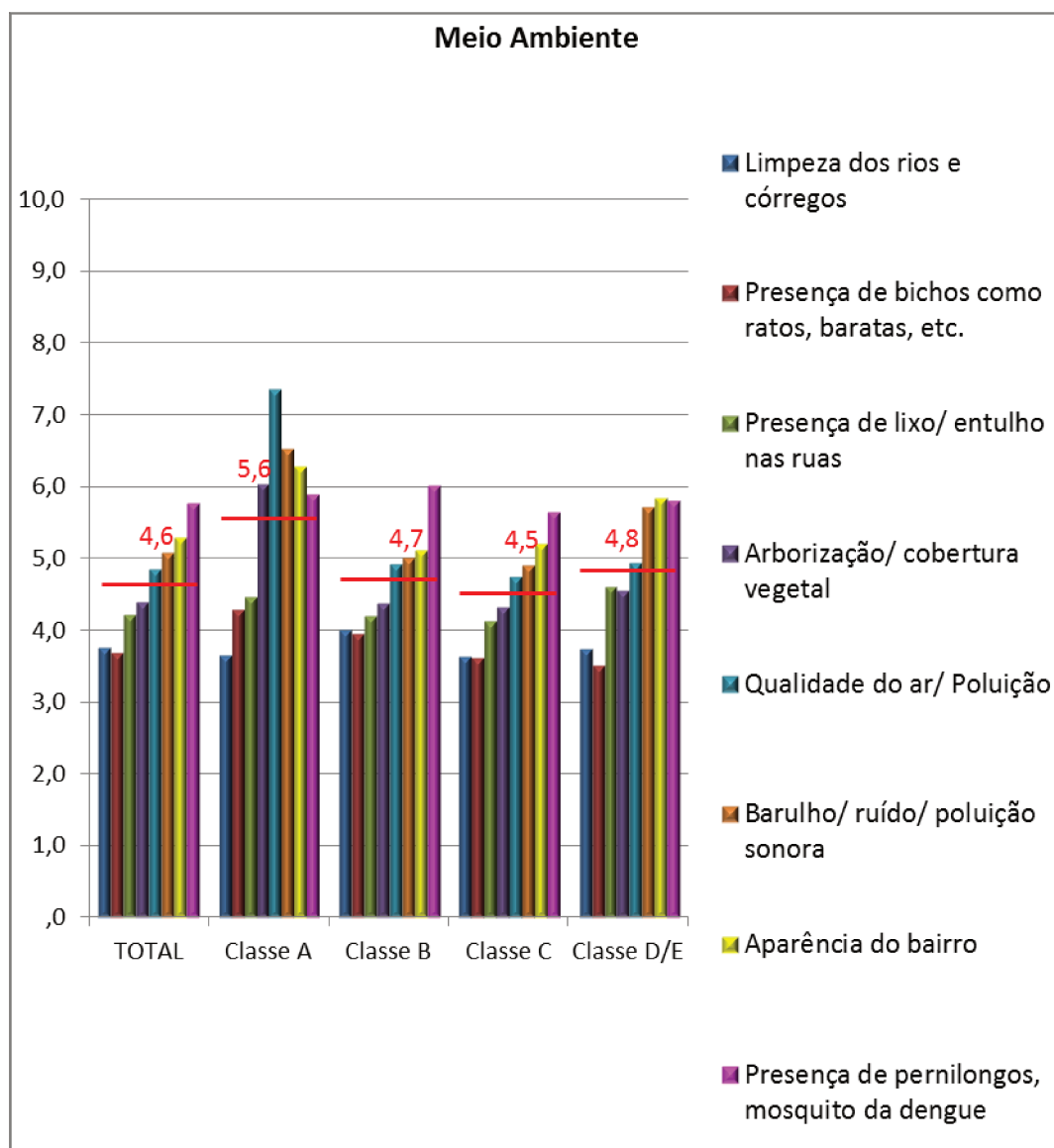
Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

GRÁFICO 4



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública

GRÁFICO 5



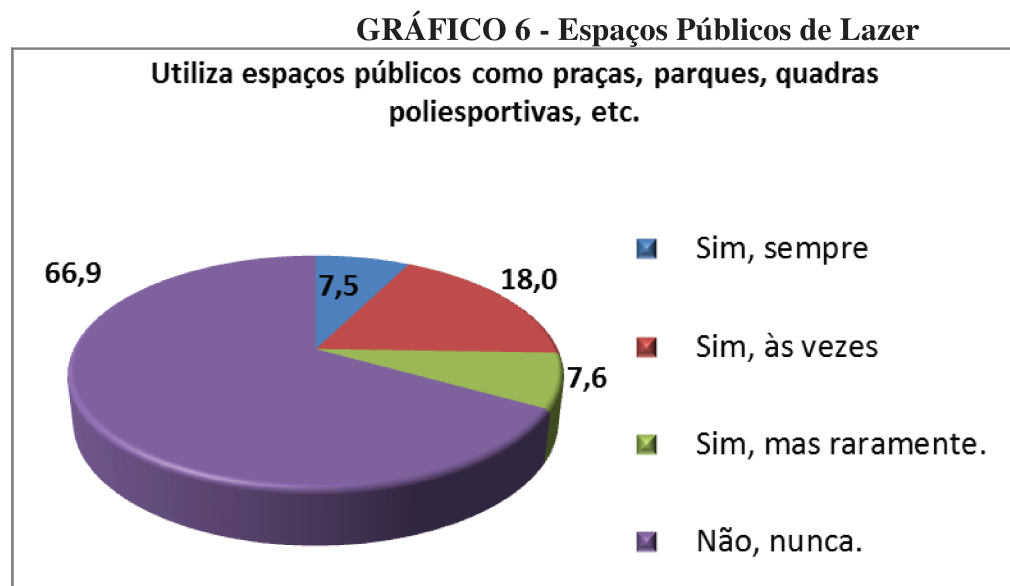
Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

As notas de satisfação dadas para os itens componentes do meio ambiente foram muito baixas, independentemente da classe econômica responsável pelas respostas dadas aos questionamentos.

A Secretaria de Estado do meio Ambiente já estabeleceu um ranking entre as cidades do estado que possuem melhor e pior nível de arborização. Evidentemente que Carapicuíba fica entre as piores do Estado neste levantamento, só o fato de ser a quarta maior densidade demográfica do país, demonstra que os espaços foram tomados por habitações. Observação através fotografias aéreas não deixam dúvidas sobre esta realidade tão árida.

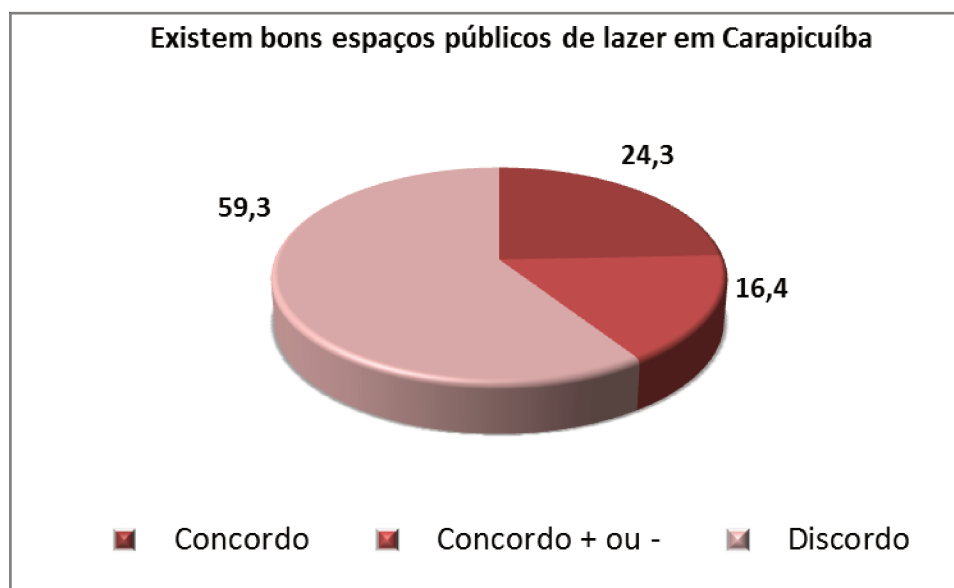
A cidade também tem a maioria dos seus córregos poluídos, pois, nem toda a rede de esgoto está implantada, sendo ainda hoje despejada nos ribeirões grande parte do esgoto produzido pela população. Outro fator relevante no que diz respeito aos recursos hídricos do município são as APP's (Áreas de Proteção Permanentes), presente na Lei de Recursos Hídricos, segunda a mesma, não se deve construir a menos de trinta metros das margens dos rios. Tirando as regiões com menor adensamento como a Aldeia e Fazendinha (áreas dos condomínios da Granja Viana), podemos afirmar que a maioria possui ocupação em suas margens.

Junta-se a estes fatores a ausência de uma política de destinação dos entulhos, o que leva a acumulação de entulho em várias partes do município, inclusive nas beiras de córregos. Todos esses fatores acentuam a proliferação de mosquitos, ratos e baratas, além do odor produzido pela poluição. Também não existe uma periodicidade na limpeza desses córregos, o que torna a aparência dos bairros ainda pior.



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

GRÁFICO 7



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

É interessante notar que 70% dos entrevistados não fizeram uso dos espaços públicos de lazer disponibilizados pela cidade, embora 42% afirmassem que esses lugares apresentavam facilidade de acesso, apesar de, apenas, 24,3 % os considerarem bons.

Um exemplo sobre a ausência de área de lazer em Carapicuíba fica evidente quando observamos um município com uma população de quase quatrocentas mil habitantes, não possui sequer uma piscina pública. Historicamente grande parte das práticas de esporte e lazer era realizada nas várzeas ou nos campinhos, a partir da utilização dos terrenos baldios. Mas com o decorrer dos anos foram ocupando todos os vazios e hoje restam poucas áreas.

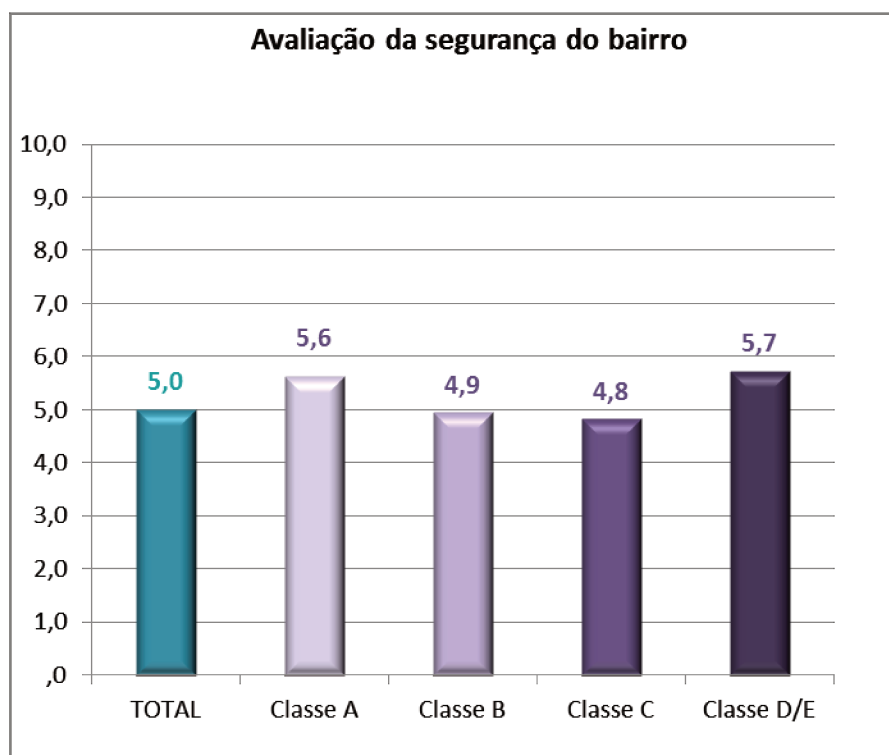
Como a maioria da cidade é composta por loteamentos clandestinos, não houve respeito no parcelamento urbano dos lotes, que deveriam destinar áreas para esporte e lazer. Em resumo, para a prática esportiva restaram as escolas públicas, onde nem todas estão disponíveis para a população, principalmente nos finais de semana. O que há são os parques municipais espalhados pela cidade, que nem sempre são de fácil acesso e muitas de suas instalações não são adequadas ao atendimento da população, principalmente na questão da segurança.

QUADRO 4 -Segurança

	TOTAL
Eu me sinto seguro em Carapicuíba	25,2
Eu me sinto mais ou menos seguro em Carapicuíba	20,8
Eu não me sinto seguro em Carapicuíba	54,1

Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

GRÁFICO 8



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

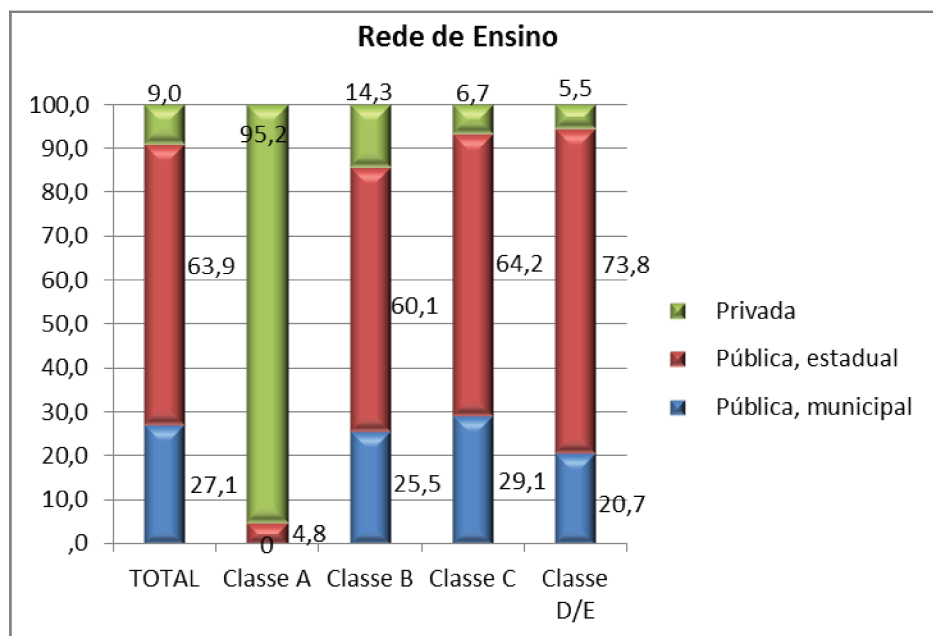
Como vemos no gráfico acima, a nota atribuída pelos moradores da cidade à segurança foi 5,0 – o que não é muito diferente da avaliação realizada por todas as classes sociais. É bastante significativo o número de entrevistados que afirmaram não se sentirem seguros na cidade: 54%,

no geral; 23,3% afirmaram ter percebido melhoras na segurança de seu bairro, avaliação positiva conforme a classe social que a realizou: 18,5% da classe A; 30,1% para as classes D/E.

Vários fatores podem explicar esta melhora aparente, entre eles podemos citar a criação da secretaria municipal de segurança pública, até 2009 não existia. A partir de 2011 passou a existir a guarda municipal, com poucas viaturas e uma pequena corporação, sendo o município de Carapicuíba o último da Região metropolitana de São Paulo, sendo este um fator positivo para esse setor, principalmente para a maioria da população que compõe a cidade.

Para outra parte da população que vivem em condomínios de alto padrão, a questão da segurança já faz parte da própria infraestrutura, com seguranças particulares, esses bairros murados traz uma falsa sensação de segurança. No mais, as pesquisa de opinião pública, em geral, já apontam a questão da segurança como um dos principais itens a ser questionado quanto a sua qualidade na maioria dos municípios.

QUADRO 9 -Educação Pública



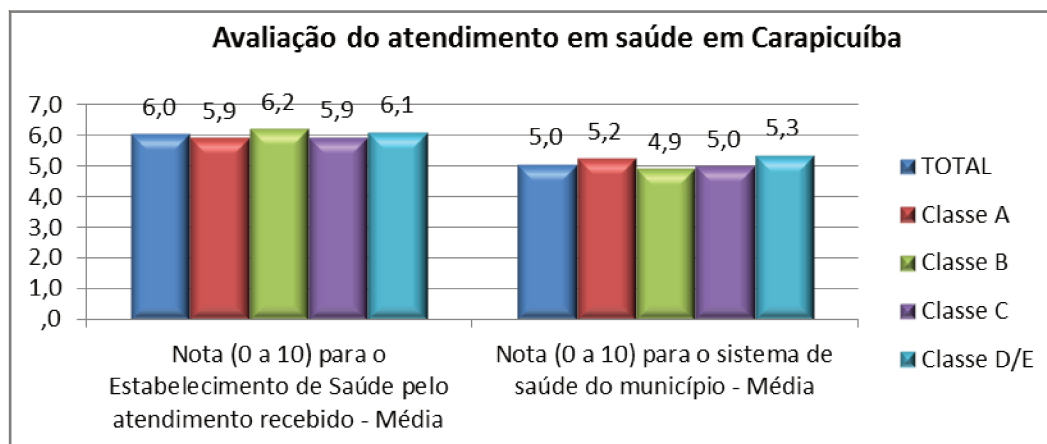
Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

Percebemos que 77,8% dos estudantes estão matriculados em escolas situadas no município, sendo 27% estudantes de escolas públicas municipais, 63,9% matriculados nas escolas públicas estaduais e 9% nas escolas da rede privada, pertencentes, em sua maioria, à classe A.

Vale ressaltar a satisfação referente à qualidade das escolas do município: 7,5 para as de Carapicuíba e 9 para as de outras cidades. A avaliação do sistema de ensino apresentou médias mais baixas que essas expostas, inclusive para as escolas privadas.

Aqui a pesquisa não deixou espaço para um problema sério existente no município, onde há problemas relacionados a educação pública, principalmente com o fenômeno da superlotação. Várias regiões não têm asseguradas salas de aulas suficientes para atender a demanda do ensino fundamental. Tanto a prefeitura quanto o estado não ampliam a rede, em regiões que se expandiram como Jardim Angélica e Cidade Ariston. Nessas regiões é comum as reclamações da comunidade escolar, eles convivem superlotação e déficits de salas de aulas.

QUADRO 10



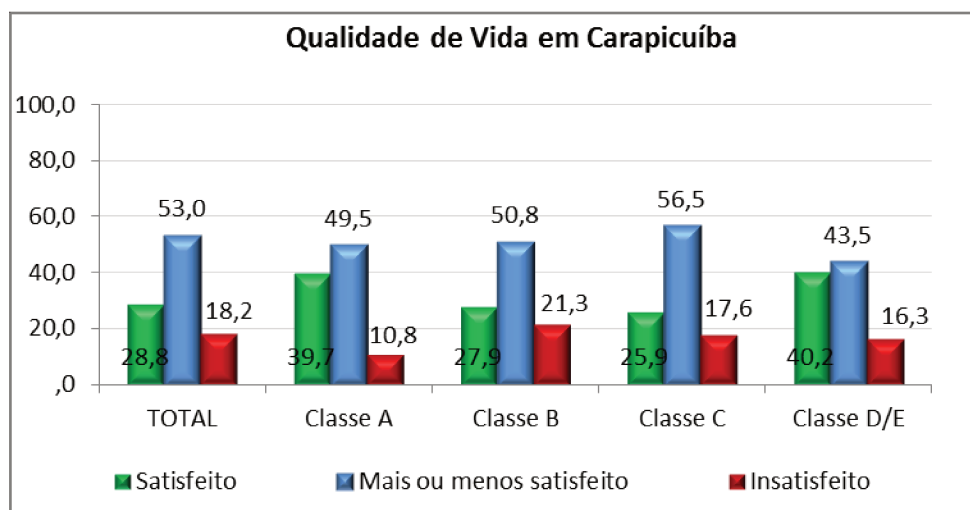
No que se refere à Saúde, 34,5% dos entrevistados afirmaram que o sistema melhorou em relação aos serviços oferecidos há um ano; 48,4% demonstraram não sentir diferença na qualidade do serviço, e 17,1% revelaram que ele piorou. As médias de avaliação para o último tratamento de Saúde recebido foram uniformes para todas as classes (em torno da nota 6); é importante lembrar que a avaliação do sistema de Saúde recebeu nota baixa, conforme aponta o quadro acima.

Um total de 64,8% da população não concordou com a afirmação de que o atendimento de saúde em Carapicuíba está adequado às suas necessidades, e 37,9% discordaram da afirmação de que o acesso aos estabelecimentos de saúde no município são fáceis.

4.2. Relação/Identificação com Carapicuíba

Vale lembrar que 40% das famílias das classes A e D/E se mostraram satisfeitas com a qualidade de vida no município. Elas se diferenciam na proporção de “insatisfeitos” constantes em cada uma delas, mas não revelam diferenças surpreendentemente significativas. Independente da classe social responsável por responder os questionamentos, a maioria se declara “mais ou menos satisfeita”.

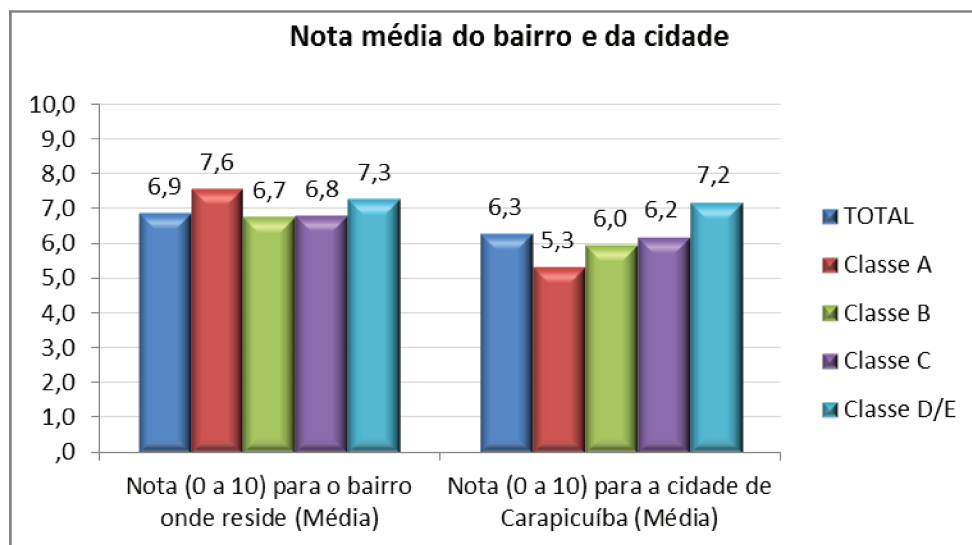
QUADRO 11



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

A classe A apresenta uma percepção da realidade e da apropriação/identificação do/com o espaço/bairro de residência, demonstrando a capacidade de escolha da localidade onde reside. As demais classes, de acordo com sua posição socioeconômica, apresentam pequena preocupação em avaliar o bairro onde moram. Há aproximação entre as duas notas para a classe D/E.

GRÁFICO 12



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

De acordo com a classe social a qual pertence, os moradores apontaram o que consideravam primordial para si: para a classe A, a Segurança, a Saúde, a Educação e, por último, o Meio Ambiente seguem essa ordem na escala de prioridades que constituem qualidade de vida; para as demais classes, a divisão ficou da seguinte ordem de prioridade: Saúde, Segurança e Educação.

Aqui há, claramente, preocupações diferenciadas a respeito de que maneira as classes sociais percebem suas prioridades. Há preocupações distintas. Isso fica evidenciado em relação ao ponto de vista das desigualdades sociais no município, representadas pela divisão espacial. Quanto ao bairro, a nota é maior para a classe A, que está instalada na região nobre da Fazendinha/Granja Viana, atribuindo a maior nota: 7,6 para o bairro rodeado de condomínios de alto padrão. Porém, essa mesma classe A não se sente carapicuibana; a nota dada por ela à cidade é de 5,3, a pior nota dada para o município.

É muito comum, dependendo da abordagem, ouvir esses moradores não se identificando como habitantes da cidade, alguns chegam a afirmar que moram na Granja Viana, como sendo esse um bairro de Cotia. Vale destacar que já há um movimento pela emancipação da Granja Viana, e caso essa mobilização alcance o objetivo, certamente, cerca de 20% da área pertencente ao município de Carapicuíba, hoje conhecida como região da Fazendinha e parte da Aldeia, será incorporada à essa nova municipalidade.

4.3 Indicador: notas médias, pesos e resultados finais por esfera administrativa

Como já dissemos anteriormente, no município de Carapicuíba, o nível de satisfação analisado nas áreas da Saúde, Educação, Transporte, Segurança, Lazer, Meio Ambiente e Serviços Urbanos, foi classificado de acordo com a responsabilidade de cada esfera governamental oferecida à população: municipal, estadual e federal.

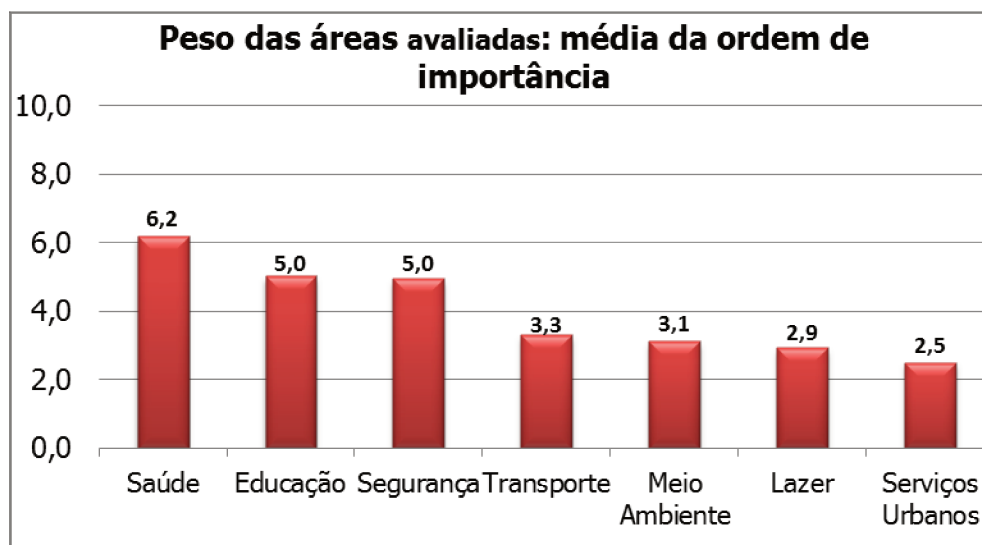
Na Saúde e na Educação considerou-se o fato desses serviços serem oferecidos por instituições públicas pertencentes a municípios vizinhos, e dos quais, regularmente, os carapicuibanos fazem uso, utilizando-se a média de cada área avaliada para o cálculo do indicador.

Abaixo, percebemos que a educação aparece como prioridade para esses entrevistados, com uma nota média geral de 7,6 para o serviço prestado pelo município; na sequência aparecem Transporte, 6,5 e Saúde avaliada em 6,4, por último, na escala de prioridades, o Meio Ambiente, com 4,6.

Aqui também é necessário lembrar que a visão de prioridade muda de acordo com a distribuição da riqueza pela cidade, uma classe priorizava mais o meio ambiente que saúde. As informações sob o ponto de vista das desigualdades socioespaciais do município novamente vêm à tona, apontadas pela pesquisa que possui essa riqueza democrática.

De acordo com a metodologia adotada na pesquisa, considerou-se a avaliação das notas médias conforme a importância das áreas avaliadas pelos entrevistados residentes no município. O gráfico abaixo revela a ordem de prioridade e grau de satisfação dos seguintes serviços: em primeiro lugar, a Saúde, seguida da área da Educação e da Segurança. Logo após aparece o Transporte, o Meio Ambiente, o Lazer e os Serviços Urbanos.

GRÁFICO 13



Fonte: Pesquisa de Opinião sobre Qualidade de Vida em Carapicuíba - Instituto Via Pública (2010)

É importante salientar que houve, no município, a preocupação com a construção de um indicador que contemplasse, exclusivamente, os serviços de competência municipal.

No Indicador 1, percebe-se que a área da Saúde Municipal, por exemplo, é avaliada como prioridade pelos entrevistados, mas possui uma baixa nota média de avaliação. Por outro lado, o Lazer Municipal possui uma nota tão baixa quanto a Saúde Municipal, mas também apresenta importância muito menor para os munícipes. Ou seja, uma melhora nos serviços de Saúde implicaria muito mais na satisfação das pessoas com a sua qualidade de vida do que o investimento na área de Lazer Municipal.

Na área da Educação, percebemos que os entrevistados revelam que a maioria dos estudantes frequenta escolas do próprio município, sendo matriculados, em grande parte, na rede estadual de ensino, cujas avaliações seguem como boas e, em geral, apontam um alto índice de qualidade para o oferecimento desse serviço. O que implica considerar que a população julga relevante a importância da Educação para a qualidade de vida em Carapicuíba.

Na avaliação do Transporte Público, percebemos que a maioria dos munícipes utiliza, ao menos, um meio de transporte público por dia. Considerou-se na pesquisa os aspectos relacionados ao conforto/lotação, tempo de espera e preço da passagem, sendo o último avaliado como o pior item desse serviço, e o conforto/lotação o melhor.

Já na área da Saúde Municipal, percebe-se uma nota baixa atribuída pela população, embora ela tenha sido a área de maior importância na avaliação da população. O serviço oferecido no entorno de Carapicuíba, no que se refere à Saúde, apresentou, em geral, uma nota muito melhor, muito embora a população carapicuibana faça uso dos serviços públicos do próprio município, nos levando a considerar a importância de políticas públicas para este setor.

Com relação aos Serviços Urbanos da rua, os entrevistados avaliaram com nota seis os itens selecionados. Os espaços públicos de lazer receberam notas baixas, devido à população afirmar não utilizar esses espaços e apontarem a inexistência de bons ambientes nesse sentido. Aqui é fundamental destacar o processo de crescimento do município, como toda periferia de grande cidade, a especulação imobiliária com os seus loteamentos clandestinos não deixou áreas de lazer para as pessoas, o que aponta o processo de exclusão que ocorre sempre com a população das periferias, como o caso de Carapicuíba.

A maioria dos carapicuibanos não se sente segura na cidade, muito embora declarem que a segurança em seus bairros melhorou, ou não apresentou diferença no último ano, o que implicou uma nota baixa para essa área.

Quanto ao Meio Ambiente, os munícipes declararam ser esse um tema que possui uma baixa importância para a sua qualidade de vida, e avaliaram essa área com notas baixas em todos os aspectos abordados pela pesquisa. Aqui, temos que ter dois olhares: para os moradores da região dos condomínios da Fazendinha/Granja Viana esse item tem um peso muito alto, há esse elemento ligado ao mercado imobiliário, pois o padrão habitacional dessa região apresenta as “áreas verdes”. Do outro lado, a população habitante dos loteamentos irregulares criados para as pessoas de baixa renda revela outras preocupações; essa desigualdade socioespacial é muito nítida em Carapicuíba. A sobrevivência diária, com todas as dificuldades, faz com que a maioria dos moradores priorize outras questões mais imediatas.

Os moradores sentiram falta de mais estabelecimentos de saúde próximos a suas casas, além da importância de também contarem com as bases comunitárias da polícia, construídas perto de suas residências. Os serviços bancários, relacionados aos serviços e comércio, aparecem como item solicitado para ser disponibilizado mais próximo das residências dos moradores e, em seguida, eles demonstram a importância de frequentarem, no próprio município, o teatro, o cinema e centros culturais.

Percebe-se, nesse sentido, que esse trabalho demonstrou uma importância significativa para os gestores municipais, uma vez que a pesquisa apontou um panorama geral do grau de satisfação da população em relação aos serviços públicos, bem como a importância que a população confere a cada um deles, revelando as expectativas e anseios da população residente no município.

Os moradores revelaram sentir falta de mais estabelecimentos de saúde próxima a suas casas, além da importância de também contarem com as bases comunitárias da polícia construídas perto de suas residências. Os serviços bancários, relacionados aos serviços e comércio, aparecem como item solicitado para ser disponibilizado mais próximo das residências dos moradores e, em seguida, eles demonstram a importância de frequentarem, no próprio município, o teatro, o cinema e centros culturais.

Percebemos que esse trabalho demonstrou uma importância significativa para os gestores municipais, uma vez que a pesquisa apontou um panorama geral do grau de satisfação da população em relação aos serviços públicos, bem como a importância que a população confere a cada um deles, revelando as expectativas e anseios da população residente no município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da democracia sócio-espacial é um tema latente em regiões metropolitanas brasileiras. Em São Paulo é natural a convivência entre muros, onde se divide o lugar dos ricos e o lugar dos pobres, em diversas partes da metrópole. O caso do município de Carapicuíba, onde ocorre nosso tema de estudo, possibilitou-me, através da minha vivência prática, que a reivindicação da população da região dos condomínios fechados de alto padrão, onde os moradores em sua imensa maioria possuem bons indicadores de qualidade de vida, não é necessariamente o mesmo da outra parte da cidade.

Nesse sentido, esse estudo objetivou apresentar um modo de compreender a dinâmica dos indicadores, apresentando de que maneira a participação da opinião pública, mesmo que por amostragem, pode ser utilizada como um mecanismo para orientar o gestor público a empreender políticas que possam levar em consideração alguns anseios da população considerando a diferenciação de renda e de reivindicações no território do município.

A importância dos indicadores sociais como instrumento importante para mensurar a progressão do desenvolvimento humano, os níveis de qualidade de vida de uma sociedade, a nosso ver, ainda é alvo de muita controvérsia para pensar a democracia sócio-espacial. Ainda assim, é necessário ressaltar que há contribuições que podem ser válidas, no sentido de que essa iniciativa pode apresentar resultados que revelem maneiras de se alcançar as aproximações de indicadores sociais que permitem leituras das condições objetivas de vida de uma determinada população residente em certo espaço territorial: uma cidade, uma região ou país.

No Brasil, os municípios são a maior aproximação territorial de referência para a configuração de prioridades para políticas públicas. Porém, eles são considerados apenas nas suas generalidades, nas suas médias. É na busca de compreender a polêmica sobre os significados que engendram a relação entre território e as políticas públicas em um contexto de exclusão social que se formataram as reflexões da proposta de pesquisa do presente trabalho.

O município de Carapicuíba, diante desta contradição, cujo território destina-se em sua maior parte para moradores de classe média baixa, enquanto uma outra parte destina-se a família com padrões econômicos mais elevados, permite visualizar como se configuram as contradições que se manifestam no território do município. Todos esses fatores, evidentemente, estão

associados as disparidades sócio-econômicas brasileiras, que se expressam nas disputas pela ocupação do espaço e, conseqüentemente, revelam os seus conflitos.

Em Carapicuíba, essa condição só ficou estabelecida de forma clara, entre outras questões, a partir da leitura da pesquisa para a formulação dos Indicadores de Qualidade de Vida (IQV), por meio da realização de entrevistas domiciliares que estimulassem cada morador a opinar sobre a qualidade dos serviços oferecidos pela prefeitura e pelo estado nos setores de saúde, educação, transporte, segurança, lazer, meio ambiente e serviços urbanos.

A análise dos gráficos e a apresentação dos mapas que foram gerados através da pesquisa possibilitaram visualizar contradições que só apareceram por conta de métodos utilizados, e levou em conta uma amostragem das regiões, através da distribuição das desigualdades sócio-espaciais. Buscamos mostrar, nesse trabalho, que é importante para o governo municipal a análise dos contrastes socioeconômicos existentes na cidade, às vezes, manifestados espacialmente, sobretudo, em um município cuja maioria do seu território possui um padrão periférico de desenvolvimento que convive lado a lado com uma população de alto poder aquisitivo, residente em condomínios fechados. Analisar a pesquisa de qualidade de vida é poder estudar com atenção as reais preocupações da maioria dos munícipes, cujas necessidades são diferentes, mas implicam em contribuições, embora revelando realidades distintas, que podem ser extremamente positivas nas tomadas de decisões para o desenvolvimento da cidade.

Essa pesquisa de opinião pode apontar direcionamentos de políticas públicas, mas é preciso analisá-la a fundo, pois os dados indicam o que pensa a população, quais são as suas preocupações sobre os problemas reais vivenciados na cidade e de que maneira o governo municipal pode assimilar o conjunto dessas preocupações em possíveis políticas públicas. Para o gestor, ela pode ser uma fonte necessária para entender o que a população quer, orientando-o a debruçar-se sobre a pesquisa e analisar cada informação contida nos dados coletados. Não é somente o que os indicadores mostram em termos de potencialidade para a formulação de políticas públicas, mas o que eles revelam sobre o olhar da população para a sua cidade: os anseios, as contradições, a vontade de ter uma cidade mais justa e mais democrática. Os dados dos indicadores demonstram que a população está pedindo do poder público uma cidade preparada para as pessoas efetivarem o exercício de sua cidadania.

Para superar a realidade socioeconômica de um município que possui a pior renda per capita de São Paulo e a quarta pior renda per capita do Brasil, como demonstramos, é preciso entender os fatores históricos, tais como: o início da industrialização nas primeiras décadas do século XX, momento em que a cidade começou a mudar as suas características espaciais, econômicas, demográficas e culturais com a inclusão de novos moradores, especialmente imigrantes e que depois, na segunda década do século XX, a cidade passa a receber também os migrantes de várias partes do país, a partir do processo de industrialização nacional. Essa fase completaria um novo arranjo espacial e que configurará a participação de Carapicuíba na região metropolitana.

Nesse contexto de industrialização, a urbanização da cidade de São Paulo e das áreas vizinhas constituiu, dessa forma, uma ocupação desordenada do espaço, demonstrando a falta de políticas públicas para a construção de infraestrutura. Carapicuíba, nesse sentido, também fez parte intrinsecamente dessa conjuntura que implicou na formação da região metropolitana, originária de uma vida rural, que passou rapidamente pelo processo de industrialização e que levou ao contexto urbano metropolitano.

Há fatores que contribuíram para essa mudança, como o encarecimento dos terrenos nas áreas mais densamente ocupadas, próximas às fábricas no centro de São Paulo – como Brás, Barra Funda, Lapa, etc – resultando na expulsão dos operários residentes nas proximidades de suas áreas de trabalho, o que os levou a ocupar regiões mais distantes, como Carapicuíba, Osasco, Barueri, e demais cidades que conformaram a metrópole. Para entender os indicadores sociais, produzidos pelas condições de vida da população que passa a ocupar a periferia metropolitana, é necessário compreender também quando começaram os problemas da ocupação das cidades que cresceram com ausência de infraestrutura de saneamento, acarretando à população moradora a piora nos indicadores de qualidade de vida.

Aprofundar mais nessa discussão da inserção de Carapicuíba no processo de metropolização urbano é fundamental para entender as formas pelas quais o município se estruturou espacial e socialmente, sobretudo, de que maneira a ocupação desordenada do seu território é resultado do avanço dos loteamentos urbanos que surgiram a partir do processo de especulação imobiliária, induzindo à população a obtenção de terrenos e a construção de moradias pouco espaçosas e, em muitos casos, insalubres. Tal fenômeno foi responsável direto

pela precarização da qualidade de vida da maioria da população do município. Essa intensa evolução urbana com um crescimento muito rápido dos bairros, como foi essa urbanização precária de Carapicuíba, justificam, sobremaneira, a intensificação dos conflitos e das disputas entre seus moradores, especialmente pela posse e ocupação do território municipal.

Diante dessas questões, buscou-se revelar nesse trabalho que a lei do Plano Diretor Participativo municipal pode se transformar em um mecanismo de orientação de política urbana para o município e, ao mesmo tempo, em um indicador de política pública de qualidade de vida, conforme procuramos demonstrar a partir da pesquisa de opinião com os moradores que analisa as desigualdades internas municipais. Essa experiência pode permitir leituras qualitativas sobre a democracia socioespacial, a partir da criação de bases de informações que possam subsidiar o diálogo entre o poder público municipal e a população local, auxiliando a mensuração do desenvolvimento humano do município, tornando-se uma possibilidade para análise de possíveis progressos da democracia socioespacial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Vicente Eudes Lemos. **Do rural ao urbano: tempo e espaço no estudo das migrações.**

Os piauienses na metrópole paulista. 1995. TGI (Trabalho de Graduação Individual em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

BONDUKI; Nabil e Raquel ROLNIK. “Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho.” MARICATO, Erminia (org). a produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª edição. São Paulo. Alfa-Omega, 1982.

BRECHT, Bertold. Poemas 1913 – 1956. São Paulo: Editora 34, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A reprodução do espaço urbano. São Paulo: Edusp, 1994.

CASTELLS, Manuel (1972). **A Questão Urbana**. Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

_____. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

COSTA JR, Miguel. Carapicuíba em resenha. Carapicuíba, **Nossa Folha**, mar/1993.

_____. Carapicuíba em resenha. Carapicuíba, **O Debate**, dez/1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1982

ESCALANTE, Eduardo A. **A festa de Santa Cruz da Aldeia de Carapicuíba no Estado de São Paulo**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado da Cultura, 1981.

ESTUDIOS sobre La integracion de estadísticas sociais y demográficas: informes técnicos. Nova York ONU, 1979.

FERREIRA, Andreia C. A. C. ; SILVA, Lígia M. T. ; RAMOS, Rui A. Observatórios urbanos, ferramentas para monitorização das cidades. In:

http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/23465/1/Paper452_14-23-10.pdf

Fortunato, Samira Martins Rodrigues. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Humano em Carapicuíba: O Projeto Da Faculdade Nossa Cidade.** São Paulo 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade São Marcos.

FURTADO, Celso. **Raízes do Subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Editora Nacional, 1967.

GAMA, Nilton César de Oliveira. **O processo de conformação da periferia urbana no município de Guarulhos:** os loteamentos periféricos como (re)produção de novas espacialidades e lugar de reprodução da força de trabalho. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo/São Paulo, 2009.

GONZÁLES, Horácio. **O que é subdesenvolvimento.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2012.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2011.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** Editora Paz e Terra, 1993.

KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade:** São Paulo, passado e presente. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LACOSTE, Yves. **Geografia do Subdesenvolvimento.** São Paulo: Universidade de São Paulo. 1966.

LANGENBUCH, Juergen Richard. **A estruturação da Grande São Paulo**: estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. Bases da formação territorial do Brasil: território colonial brasileiro no “longo” século XVI. São Paulo: Annablume editora, 2011.

MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NAHAS, Maria Inês Pedroso. Bases teóricas, metodológicas de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal de qualidade de vida em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte. 2002. Tese de doutorado. Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da Universidade Federal de São Carlos.

NÓBREGA, Mello. **História do rio Tietê**. 2. ed. São Paulo: Governo do Estado, 1978.

OLIVEIRA, Ana Rosa Vieira. Perspectivas críticas sobre a mensuração da pobreza e desigualdade no Brasil: uma reflexão a partir do IDH. 2005. Tese de doutorado. Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

PRADO JÚNIOR, Caio (1994). **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PETRONE, Pasquale. **Aldeamentos Paulistas**. São Paulo: EDUSP, 1995.

PIMENTEL, Alexandre. **Licença para Contaminar**: obra da calha do Tietê, autolicensing ambiental e a contaminação da lagoa de Carapicuíba. São Paulo: Ed. Maxprint, 2006.

RAMOS, Aloísio Wellicham. **Fragmentação do espaço da/na cidade de São Paulo**: espacialidades diversas do bairro da Água Branca em questão. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia – FFLCH – Universidade de São Paulo/SP, 2001.

REVISTA MULTICIDADES. Publicação anual organizada pela FNP – Frente Nacional de Prefeitos. 2008.

RIBEIRO, Darcy. **Povo brasileiro**. São Paulo; Companhia das letras, 2008.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (ORG).

Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007, p. 271-283.

SANTAGADA, Salvatores. **Indicadores Sociais: Uma primeira abordagem social e histórica**. São Paulo: Pensamento Plural, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**. O caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCARLATO, Francisco Capuano. População e urbanização brasileira. In: ROSS, Jurandyr L. Sanches (Org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1996, p.381- 463.

SEABRA, Odete. Os meandros do rio os meandros do poder. Tese de doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH/USP, 1987.

SEBRAE. Programa SEBRAE de Desenvolvimento Local. Sumário Executivo. Carapicuíba – São Paulo, 2011.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo; editora Brasiliense, 1979.

TENÓRIO, Pedro Aparecido. **Carapicuíba. Passado e presente: 1580-2003**. Secretaria Municipal da Educação do Município de Carapicuíba: Carapicuíba, 2003.

VIA PÚBLICA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITACÃO DE CARAPICUÍBA. Plano Diretor Participativo, Prefeitura de Carapicuíba, 2011. (ver as normas da ABNT)

VIA PÚBLICA. PESQUISA de opinião publica sobre qualidade de vida. Município de Carapicuíba. Via Pública.

VIA PÚBLICA. PREFEITURA DE CARAPICUÍBA, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Diagnóstico do Plano Diretor Participativo, 2010.

VIA PÚBLICA. Relatório Síntese das Leituras da cidade. Carapicuíba/São Paulo, 2012

Sites Pesquisados

<<http://www.onu.org.br/conheca-a-onu/a-historia-da-organizacao/>>. Acesso em: 7 de mar de 2014.

<<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>>. Acesso em: 8 de mar. de 2014.

< www.pnud.org.br>. Acesso em: 18 de abr. de 2013.

<<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 7 de mar. de 2014.

<<http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx>>. Acesso em: 8 de mar. de 2014.

< www.pnud.org.br/atlas/PR/Calculo_IDH.doc >. Acesso em: 18 de jun. de 2010.

<www.pund.org.br> Acesso em: 24 de abril de 2013.

<(http://juo.jeddah.gov.sa/en/Content/what_is_urban.asp>. Acesso em: 19 de jun. de 2013.

<www.firjan.org.br/ifdm>. Acessado em: 9 de ago de 2013.

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/organizacoes_sociais/index.php?p=40164>. Acesso em: 9 de mar de 2014.

<<http://www.nossasaopaulo.org.br/observatorio/index.php?secao=apresenta>>. Acesso em: 9 de mar de 2014.)

Secretaria Municipal de Relações Internacionais do Estado de São Paulo. Disponível em:

<www.prefeitura.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em: 9 de mar de 2014.

<www.carapicuiiba.sp.gov.br>. Acesso em: 10 de mar de 2013.