



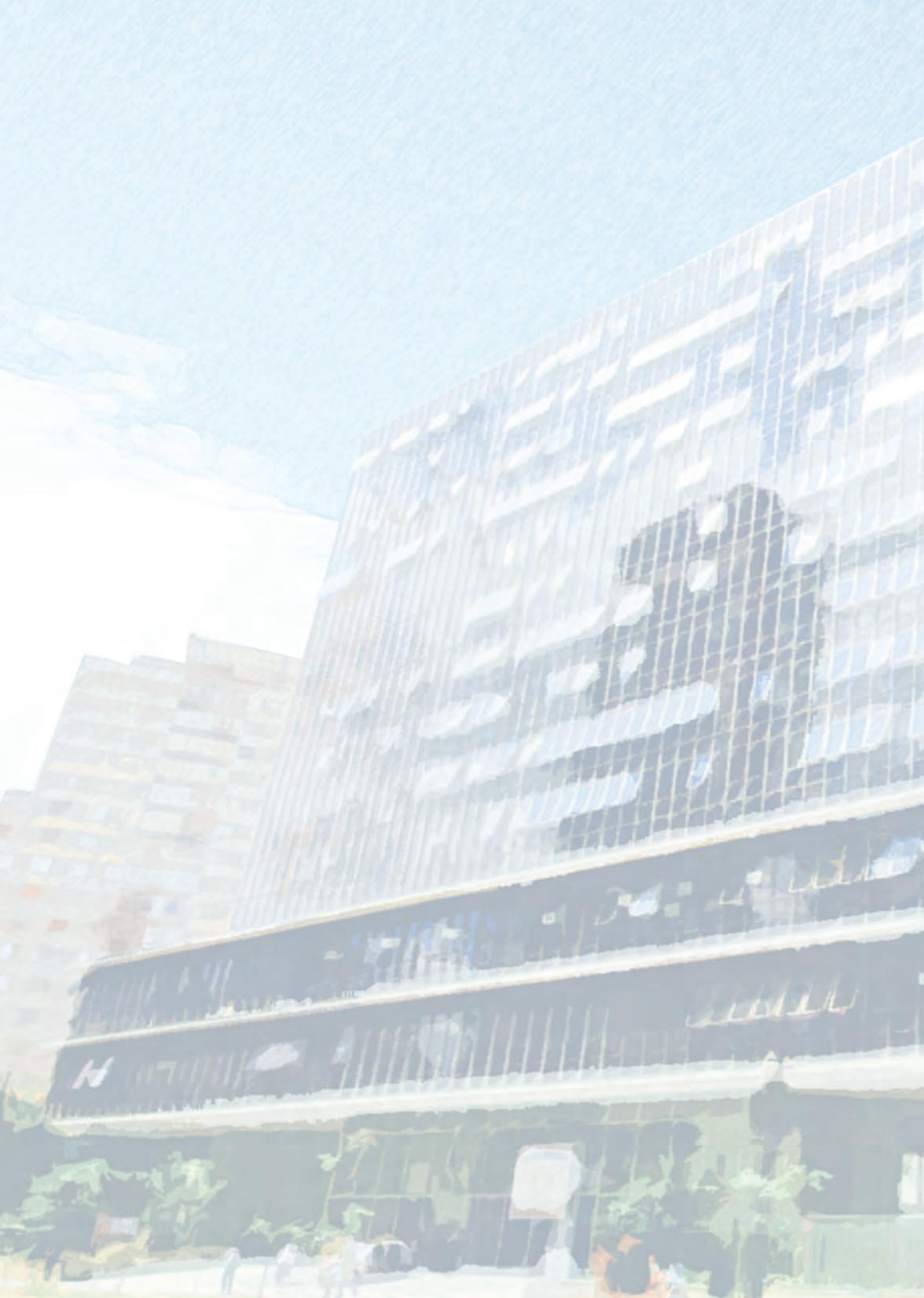
CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO

# revista do Parlamento

Ano 1 - Nº 1 - Dezembro/2011

**PAULISTANO**







CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**

revista do  
**Parlamento**  
PAULISTANO

Ano I - Nº 1 - Dezembro/2011



## Cidadania e produção do conhecimento

José POLICE NETO

*Presidente da Câmara Municipal de São Paulo*

O escritor inglês Aldous Huxley escreveu em seu ensaio político *O Admirável Mundo Novo Revisitado* – no qual faz um balanço do quanto o mundo já havia avançado no caminho do cenário de seu famoso livro de ficção – sobre a sua preocupação com o futuro da Política:

Os vendedores da política apelam apenas para a fraqueza dos eleitores, não para a sua força potencial. Não fazem qualquer esforço no sentido de educarem as massas a fim de que estas se preparem para governarem-se a si próprias, contentam-se meramente com a manipulação e a exploração delas.

De 1958, quando o ensaio foi escrito, até hoje esta distância entre “as massas” e o Estado não só se ampliou, como criou tensões graves entre uma técnica de governo, que requer cada vez mais conhecimento e especialização, e um sentimento de frustração da população quanto às “promessas não cumpridas da democracia”. Esta contradição, associada em grande parte ao apelo aos medos mencionado por Huxley e transformado em matéria-prima eleitoral pelos marqueteiros, cria polos extremos de um cientificismo de um lado e de um demagogismo de outro.

Esta oposição entre o cientificismo – “conjunto das superstições que pretendem explorar o legítimo prestígio do método científico”, na definição do filósofo francês Roger Garaudy em *Apelo aos Vivos* – e o populismo – para o qual “toda virtude re-

side no povo autêntico e suas tradições”, na definição clássica de Peter Wills – contribui muito pouco para a solução daquele que talvez venha a ser, ou até já seja, o problema fundamental que a democracia moderna tem de resolver para garantir sua sobrevivência: o equilíbrio entre a esfera política e a dimensão técnica da administração pública.

O cientista político Giovanni Sartori, com sua preocupação em definir claramente os termos e precisar os problemas, apresenta de forma rigorosa e “sem rodeios” o eixo do dilema tal como é visto pelos teóricos da política, no primeiro volume de *A Teoria da Democracia Revisitada*:

Se quisermos democracia teremos de nos contentar com o que ela nos dá. Se, ao contrário, quisermos uma ‘sociedade racional’, preconcebida e bem planejada, teremos de recorrer a especialistas e confiar neles.

O caminho na solução do dilema, não como uma escolha, mas como uma síntese, tem uma primeira chave antes mesmo de existir uma democracia moderna, no pensamento de Spinoza que destacava no *Tratado Político*: “O homem não nasceu para a cidadania, deve ser construído para ela”. Solução também apontada por Huxley quando ele antepõe a exploração publicitária dos anseios da massa ao esforço de prepará-la para autogovernar-se.

Assim é possível pensar em uma situação de equilíbrio – não só no sentido convencional do termo, mas também segundo uma definição teoricamente mais rigorosa de um *Equilíbrio de Nash* – no qual existe por parte do Estado um significativo esforço no sentido de dotar a população do conhecimento necessário para transformar-se de massa em cidadão. Existe por parte deste cidadão uma dedicação à aquisição do conhecimento e à participação consciente no processo de tomada de decisão, e existe por parte dos técnicos uma preocupação em demonstrar as razões motivadoras dos cenários construídos para embasar as alternativas propostas à tomada de decisão.

Este processo não é simples, com certeza, e exige do Estado, da Sociedade e da Academia um esforço no sentido de não apenas reproduzir conhecimento, mas produzir um conhecimento novo, capaz de dar materialidade a esta nova visão dos mecanismos da administração pública, igualmente oposta à tecnocracia e à demagogia.

É uma tarefa grande demais para a revista de estudos aqui apresentada em sua primeira versão. Mas a existência deste veículo é uma grande conquista popular e democrática na medida em que dá um passo, ainda que pequeno, para harmonizar as condições para a Grande Política que merece ser construída.

# Apresentação

ALEXANDRE AUGUSTO LICESKI DA FONSECA

*Editor Executivo*

A ideia de publicar uma revista do Parlamento, que não era nova, ganha força em 1997 com a promulgação da Resolução nº 7, a partir de iniciativa do vereador Carlos Neder. Apesar de legalmente criada, e do trabalho desenvolvido por grupo constituído com esse fim, a revista não foi editada à época.

No primeiro semestre, a Mesa da Câmara, em sintonia com os compromissos assumidos no manifesto apresentado durante a campanha para eleição de seus membros, retoma a ideia de o Legislativo editar sua própria revista. A partir dos estudos desenvolvidos por novo grupo de trabalho, é aprovado projeto técnico definindo especificações, princípios e organização editorial. Finalmente, com a publicação do Ato nº 1.162, que regulamenta a Reso-

lução de 1997, nasce a **Revista do Parlamento Paulistano**.

Audaciosa, a proposta contempla duas editorias responsáveis por conteúdos distintos mas igualmente compatíveis com os propósitos da Câmara Municipal, tanto no sentido de capacitá-la ainda mais como produtora de conhecimento quanto no intuito de potencializar seus canais de comunicação. Para conciliar essa dicotomia, a edição inaugural oferece duas revistas reunidas numa única publicação.

Uma é a **Revista do Parlamento Paulistano – Reportagens**, para divulgação jornalística com foco em temas municipais e na ação institucional do Legislativo a partir de matérias produzidas por servidores da área de Comunicação. Já a **Revista do Parlamento Paulistano – Debates** cuida da pu-

blicação de artigos acadêmicos que se debruçam sobre temas relevantes para a Municipalidade, selecionados segundo critérios de impessoalidade e rigor científico.

Coordenar a gênese dessas revistas é tarefa – nada modesta – que recebo como prazeroso desafio. Para realizá-la, tenho o privilégio de contar com o apaixonado esforço colaborativo de todos aqueles que abraçaram incondicionalmente o projeto, em especial Fausto Salvadori Filho, Leonardo Barbagallo e respectivas equipes. A eles, aos membros da Mesa e a

todos os servidores e Unidades da Casa que contribuíram para o êxito desta empreitada dedico meu especial agradecimento por tornarem realidade uma ideia há tanto tempo acalentada.

Incumbia-me apresentar a **Revista do Parlamento Paulistano** a seus leitores, mas quero ir além. Acima de tudo, faço a celebração de mais uma conquista da Câmara Municipal de São Paulo, de seus vereadores e servidores, na busca do ideal de estabelecer o mais amplo diálogo com a população.

Boa leitura!



## CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

### Mesa Diretora

Presidente	José Police Neto (PSD)
1º Vice-Presidente	Goulart (PSD)
2º Vice-Presidente	Cláudio Prado (PDT)
1º Secretário	Netinho de Paula (PCdoB)
2º Secretário	Atilio Francisco (PRB)
1º Suplente	Ushitaro Kamia (PSD)
2º Suplente	Adolfo Quintas (PSDB)
Corregedor	Marco Aurélio Cunha (PSD)

### Expediente

Editor Executivo	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
Editor de Reportagens	Fausto Salvadori Filho
Editor de Debates	Leonardo Barbagallo
Coordenação de Trabalhos	Maria Isabel Lopes Corrêa
Direção de arte	Elton Jhones Pereira, Rogério Alves
Jornalistas	Gisele Machado, Luiz Casadei, Rodrigo Garcia, Sândor Vasconcelos
Articelistas	Alexandre Henrique Cardoso, Antonio Rodrigues de Freitas Jr., Carlos Minoru Morinaga, Fernanda Graziella Cardoso, Gilberto Rodrigues Hashimoto, Ubirajara de Farias Prestes Filho
Equipe de fotógrafos	Ângelo Dantas, Fábio Jr. Lazzari, Fernando Manzano, Gute Garbelotto, Marcelo Ximenez, Mozart Gomes, Ricardo Moreno
Ilustrações	Robson Minghini
Capa	Centro de Comunicação Institucional – CMSP
Estagiários de Jornalismo	Edcarlos Bispo de Santana, Fábio Martins de Souza
Equipe de Apoio	Luciano Freitas, Rita de Cassia André
Projeto gráfico, diagramação e impressão	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo 5 mil exemplares

Revista do Parlamento Paulistano - Palácio Anchieta  
Viaduto Jacaré, 100, 1º andar, sala 141 - Bela Vista, São Paulo - SP  
CEP 01319-900 - E-mail: revista@camara.sp.gov.br  
www.camara.sp.gov.br

---

Revista do Parlamento Paulistano / Câmara Municipal de São Paulo - nº 1 (2011) - São Paulo, SP, CMSP, 2011. Semestral

1. Administração Municipal – Periódicos. I. Câmara Municipal de São Paulo.

---

# REPORTAGENS

Editorial	10
Drogas	11
<i>Os caminhos da Cracolândia</i>	
Resíduos Sólidos	26
<i>E-lixo, um problema nada virtual</i>	
Educação	38
<i>Um Plano de Educação para a cidade</i>	
História	46
<i>“Creio que todos sabem por que estou ausente”</i>	
Urbanismo	57
<i>Os rumos do Plano Diretor</i>	
DESTAQUES	
Eventos premiam ações de cidadãos em São Paulo	68
Ouvidoria aproxima cidadão do processo legislativo	72
Escola do Parlamento ajuda Legislativo a se pensar	75
Parlamento Metropolitano aprimora atividade legislativa	78
Você no Parlamento revela prioridades da população	81

# DEBATES

Editorial	86
Fontes históricas e o legislativo paulistano	89
Atividade Industrial no Município de São Paulo: panorama histórico e perspectivas futuras	105
Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos	137
O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade	158



# Reportagens





Fernando Manzano / CMSP

## Editorial

### Drogas

Os caminhos da Cracolândia

### Resíduos Sólidos

E-lixo, um problema nada virtual

### Educação

Um Plano de Educação para a cidade

### História

“Creio que todos sabem por que  
estou ausente”

### Urbanismo

Os rumos do Plano Diretor

## DESTAQUES

Eventos premiam ações  
de cidadãos em São Paulo

Ouvidoria aproxima cidadão  
do processo legislativo

Escola do Parlamento ajuda  
Legislativo a se pensar

Parlamento Metropolitano  
aprimora atividade legislativa

Você no Parlamento revela  
prioridades da população

FAUSTO SALVADORI FILHO  
Editor de Reportagens

Fala-se muito de comunicação pública no Brasil. Mas encontrá-la por aí, batendo ponto no mundo real, não é fácil. Sob o nome de comunicação pública, escondem-se ações de marketing político, nas quais objetivos privados, ligados a projetos de poder pessoal ou partidário, sobrepõem-se ao interesse público.

Sempre que um comunicador social pago com dinheiro público dispõe-se a trabalhar para “melhorar a imagem” dos agentes políticos, está fazendo um trabalho que pode ser chamado de tudo, menos de comunicação pública, entendida como uma mídia “feita para o público, devendo, para isso, constituir uma independência, protegendo-se tanto das influências do mercado, quanto do controle do Estado”, segundo definição de sistema público não-estatal fornecida pelo Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

Assim, a Revista do Parlamento Paulistano nasce com a pretensão de ser uma exceção: uma ação real de comunicação pública, com autonomia editorial,

sem ingerências políticas, que procura levar para suas páginas as mais diferentes visões, dos mais diversos grupos sociais, sobre temas relevantes para os cidadãos.

Conseguimos? Por um lado, acredito que não podemos ser acusados de fazer marketing político. E temos certamente boas reportagens aqui, com abordagens que aspiram a ser plurais, como se exige do bom jornalismo.

Mas ainda falta o mais importante. Para dizer que estamos fazendo comunicação pública de fato, precisamos... do público. Esta é ainda uma revista feita nos moldes tradicionais, pensada e executada por uma dúzia de profissionais. Para os próximos números, pretendemos nos abrir para a participação mais ampla de outros setores da sociedade, tanto na elaboração das pautas como na avaliação dos nossos conteúdos. A definição dos caminhos da Revista do Parlamento Paulistano deve ser dada pelos nossos leitores/cidadãos. São vocês que pagaram por esta revista, e por isso são os seus legítimos proprietários.



## Os caminhos da Cracolândia

**Internação forçada, moradia assistida, descriminalização: como lidar com o crack?**

FAUSTO SALVADORI FILHO

**Em quatro anos, os usuários de crack passaram de 0,4% para 0,7% da população do País**

Pedro (vamos chamá-lo assim) tem família. Pai, mãe, sete irmãos. Moram na zona leste. Há anos, porém, ele saiu de casa para morar nas ruas do centro de São Paulo. Hoje, com 17 anos, segue o caminho das pedras do crack. Tem uma irmã. Também está na rua, também está no crack. “É difícil morar na rua sem usar droga”, explica Pedro. Droga ajuda com a fome. Droga ajuda a não dormir. “E ajuda a matar nós”, reconhece.

Pedro é um dos habitantes de uma das regiões mais famosas de São Paulo, a Cracolândia.

Mesmo que seu nome não apareça nos mapas, e que suas fronteiras sejam móveis, oscilando entre as ruas do bairro da Luz e, às vezes, da República, a Cracolândia é uma região fácil de ser localizada em qualquer hora do dia. Basta reparar nos amontoados de gente agachada no meio-fio ou encostada pelos muros, segurando cachimbos improvisados nas mãos. É bem ali que a Prefeitura de São Paulo planeja implantar a Nova Luz, um ambicioso projeto de requalificação urbana formado por complexos de dança, teatro e tecnologia. No meio do caminho da Nova Luz permanecem as pedras da Cracolândia, como uma lembrança dos velhos problemas que a cidade precisa aprender a resolver se quiser chegar a um futuro.

Não que as cracolândias sejam monopólio paulistano. No ano passado, pesquisa feita pela Confederação Nacional dos Municípios Brasileiros com as secretarias de saúde de todos os municípios apontou que 98% deles tinham problemas com a droga.

Surgido nos anos 80, em bairros pobres de Nova Iorque, Los Angeles e Miami, o crack é uma versão barateada da cocaína, feita da mistura da pasta-base de coca com bicarbonato de sódio e água. Ambos têm o mesmo princípio ativo, mas, por ser fumado, em vez de cheirado, o crack tem efeito mais rápido e intenso do que a cocaína em pó. O crack chegou ao Brasil no final dos anos 80 e vem, desde então, conquistando cada

vez mais usuários. Levantamento feito pelo Departamento de Psiquiatria da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), em duas clínicas para dependentes químicos, apontou que, em 1990, 17% dos atendidos eram usuários de crack; três anos depois, já eram 64%. Entre 2001 e 2005, segundo o Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid), também da Unifesp, os usuários de crack passaram de 0,4% para 0,7% da população — na Região Sudeste, o salto foi de 0,4% para 0,8%.

A Cracolândia paulistana não existe para a Nova Luz: o projeto de requalificação urbana não leva em conta questões como moradores de rua ou usuários de drogas. Na administração municipal, tratar a dependência química é um trabalho para a Secretaria Municipal da Saúde, que afirma adotar “um modelo diferenciado e abrangente de abordagem e tratamento de dependentes”, com o qual já teria conseguido mudar a mentalidade dos usuários de drogas da região. “Hoje, diferente de anos atrás, eles já procuram tratamento, tanto para questões clínicas quanto para a dependência”, afirma a assessoria de imprensa da Saúde.

Uma das estratégias desenvolvidas pela Saúde segue a recomendação da Política Nacional sobre Drogas, que prevê o atendimento multiprofissional aos dependentes e seus familiares em ambulatórios, conhecidos como Centros de Atenção



**Habitantes da Cracolândia, uma pedra no caminho do projeto Nova Luz**



Psicossocial Álcool e Drogas (Caps AD). A Prefeitura dispõe de 22 dessas unidades, mas apenas uma funciona 24 horas. Em 2010, inaugurou um Serviço de Atenção Integral ao Dependente, com 80 leitos e capacidade para 500 pacientes por ano. O Município também mantém convênio com sete entidades que administram comunidades terapêuticas, nas quais são oferecidas 260 vagas.

Na região central, foram introduzidas 27 equipes especiais de Saúde da Família, com a missão de conquistar a confiança dos moradores de rua e fazê-los aceitar o tratamento para a dependência química. Uma política que, segundo o secretário municipal de Saúde, Januário Montone, esbarra na dificuldade de convencer os usuários de drogas a receberem o tratamento. “O convencimento é muito baixo e, portanto, o resultado dessa política fica muito lento, o que aumenta a pressão da sociedade, principalmente com a visibilidade que têm as cracolândias”, afirmou Montone, em entrevista à rádio CBN no dia 5 de agosto.

“A aderência ao tratamento é o grande problema”, concorda o psiquiatra Ronaldo Laranjeira, diretor da Unidade de Pesquisas em Álcool e Drogas (Uniad) da Unifesp. “Nós fazíamos o gerenciamento de um Caps em São Paulo que recebia um caminhão de usuários de drogas encaminhados pela Prefeitura para serem avaliados. Nunca houve um que aceitasse ficar em tratamento ambulatorial.”

## À força

Na tentativa de dar uma solução mais ágil para a Cracolândia, o Executivo estuda a possibilidade de ampliar a internação forçada de usuários de drogas, utilizando a Guarda Civil Metropolitana para tirar os dependentes

**“Nossa Senhora do Crack”, instalada por um artista plástico na Cracolândia**



das ruas. Internações psiquiátricas contra a vontade estão previstas na Lei Federal 10.216/2001, que define o modelo assistencial em saúde mental, e são de dois tipos: internações compulsórias, ordenadas por um juiz, e involuntárias, determinadas por um médico. Nos últimos dois anos, os serviços de saúde do Município encaminharam 10,6 mil dependentes para atendimento médico, dos quais 1.934 resultaram em internações para tratamento da dependência – destas, 152 foram internações involuntárias, sendo 85 com menores de 18 anos.

**“Nenhum outro país do mundo toleraria uma Cracolândia como fazemos no Brasil”**

A ampliação das internações involuntárias foi adotada no Rio de Janeiro, onde o governo estadual passou a recolher à força crianças e adolescentes das cracolândias para encaminhá-los a abrigos. O modelo ganhou o apoio de políticos e de parte da classe médica, mas recebeu ataques dos grupos de defesa dos direitos humanos, do Conselho Regional de Psicologia e da Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde.

Na Câmara Municipal de São Paulo, a bandeira da internação compulsória é carregada pelo vereador Floriano Pesaro (PSDB), que foi secretário municipal de Assistência Social entre 2005 e 2008. “Quando fui secretário, vi crianças sendo atropeladas na minha frente, porque estavam num grau de drogadição em que não tinham a menor condição de entender o que





**Crack chegou ao Brasil nos anos 80 e hoje está em 98% dos municípios**

acontecia no entorno, e eu estava impedido de tirá-las da rua”, conta Pesaro.

A internação compulsória, segundo o vereador, deve ser adotada sempre que um dependente químico “estiver em risco de vida e se recusar a sair daquela situação”. Se alguém põe em risco a própria vida fazendo uso abusivo de drogas, “é dever do Estado interferir na vida daquele cidadão e determinar sua internação para tratamento”. Representante da Câmara no Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool de São Paulo, o vereador Gilberto Natalini (PV) concorda: “Sou a favor da internação compulsória, porque uma pessoa sob o efeito das drogas não tem discernimento e o direito à vida está acima de qualquer outro”.

Remover das ruas os usuários de drogas é a política defendida por Laranjeira. “Nenhum país democrático toleraria o uso público de drogas ilegais

da forma como fazemos com a Cracolândia no Brasil”, afirma o psiquiatra. Os dependentes retirados das ruas deveriam passar por uma avaliação médica e social, que poderia optar por impor uma internação involuntária. Mas, para esta política funcionar, avisa, é necessária a montagem de uma rede assistencial mais ampla do que a existente hoje. “A internação involuntária é uma violência, mas uma violência maior é deixar as pessoas morrerem sem tratamento”, diz.

## “Limpeza social”

O uso das internações forçadas pelo poder público é visto com preocupação pelo vereador Jamil Murad (PCdoB), presidente da Comissão de Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais, que em 15 de agosto realizou um debate na Casa sobre o tema. “O risco é que parte da sociedade estimule a polícia a recolher as pessoas que considera incômodas, transformando locais de internação em depósitos humanos”, afirma Jamil. A vereadora Juliana Cardoso (PT) vai mais longe e diz que o objetivo real da proposta é “limpar as ruas” para facilitar a realização da Copa do Mundo e de grandes projetos imobiliários. “A internação compulsória é uma ação de limpeza social, que vai contra tudo o que prega o Estatuto da Criança e do Adolescente”, afirma.





Além de perigosa, é uma política ineficiente, segundo o psiquiatra Dartiu Xavier da Silveira, coordenador do Programa de Orientação e Atendimento a Dependentes (Proad). “Na literatura médica, as evidências mostram que 98% dos que são internados contra a vontade recaem na droga”, apontou, no debate promovido pela Comissão. Se-

**“Já executaram um programa de habitação compulsória para quem vive na rua?”**

gundo ele, tratar a Cracolândia com internação forçada significa “medicalizar uma questão social”. Ele lembrou um traba-

lho feito com crianças de rua, quando ouviu um relato de uma menina que se prostituía para conseguir dinheiro. “Ela contou que, como era pequena, sentia muita dor e precisava da droga para conseguir suportar. Não era uma questão de dependência química, era um problema social”, disse.

“As pessoas também têm direito à moradia. Alguma vez o poder público executou um programa de habitação compulsória para quem vive na rua?”, perguntou o juiz Luís Fernando Vidal, presidente da Associação Juízes para Democracia, no mesmo debate da CMSP.

O coordenador de Saúde Mental do Ministério da Saúde, Roberto Tikanori, ouvido pela Revista do Parlamento Paulistano, disse que o modelo carioca das

**Crack está presente em 98% dos municípios brasileiros**

# Internado e maldito

Divulgação / Gullane

Em 1974, o pai do estudante Austregésilo Carrano (1957-2008) tomou um susto ao encontrar um pacote de maconha entre as coisas de seu filho. Preocupado com “as manchetes assustadoras sobre as drogas” que lia nos jornais e aconselhado por um amigo policial, resolveu submeter o jovem de 17 anos a uma internação involuntária para livrá-lo do “maldito vício”. Carrano foi levado à força para um hospital psiquiátrico em Curitiba (PR), onde passou por sessões de eletrochoques, foi espancado e recebeu doses maciças de sedativos. Quando saiu do manicômio, enfrentou graves crises de depressão.

Carrano contou sua história no livro *O Canto dos Malditos*, elogiado por Paulo Leminski, e se tornou um dos símbolos do Movimento da Luta Antimanicomial. Sua história inspirou o filme *Bicho de Sete Cabeças* (2001), de Laís Bodanzky.

E é por causa de experiências como a de Carrano que o Conselho Federal de Psicologia continua a se manifestar contra as internações forçadas. Em agosto, a entidade divulgou nota afirmando que a adoção de políticas de internação involuntária implicaria um retrocesso na luta antimanicomial, ao trazer de volta o modelo da “segregação em asilos e em equipamentos sociais de fechamento, que acaba-



vam funcionando como espaços de reclusão da miséria e da produção de estigmas e violência”.

Já a psiquiatra Ana Cecília Marques, especialista da Uniad e conselheira da Associação Brasileira de Estudos do Álcool e outras Drogas (Abead), afirma que o atual modelo de internação involuntária é eficiente na prevenção de abusos. Casos como o de Carrano, segundo ela, não poderiam acontecer hoje. “Essa é uma discussão dos anos 50. Hoje, para o médico fazer uma internação, ele precisa comunicar ao Ministério Público, que vai avaliar o caso. Por isso, a internação involuntária é feita com tranquilidade”, afirma. Para ela, é uma questão de respeito aos direitos humanos. “O paciente tem o direito de ficar são.”

**Rodrigo Santoro em “Bicho de Sete Cabeças”:  
história de internação involuntária**

## Negligência e violência são as principais razões que levam as crianças para a rua

internações involuntárias falha por se referir não a pessoas, como se espera de uma política de tratamento, mas a grupos – como os moradores das cracolândias. “Isso é uma ameaça ao Estado de Direito. Toda a vez que o Estado começa a atuar em cima de identificações grupais, a pergunta vem: qual é o próximo grupo? Os pobres, os negros?”, questiona.

Uma novidade na discussão foi a entrada em cena do Tribunal de Justiça de São Paulo, que decidiu implantar um posto móvel na Cracolândia, com 15 juízes. Segundo o desembargador Antonio Carlos Malheiros, coordenador da Infância e Juventude do Tribunal, o objetivo é realizar audiências com crianças e adolescentes da região, acompanhadas por Ministério Público, Defensoria Pública e representantes da Prefeitura, para verificar o problema de cada criança e optar por um encaminhamento. No caso dos dependentes químicos, a preferência é por tratamentos ambulatoriais. “Nós somos contra a internação compulsória. Quando ocorrer, será a exceção da exceção, somente para as situações de risco em que não há mais o que fazer, e sempre com o parecer de um psiquiatra”, explica Malheiros.

A ação do TJ teve o mérito de agradar a israelenses e

palestinos das internações forçadas. Pesaro elogiou a iniciativa: “Trabalhando com o Judiciário ao lado, as decisões sobre cada caso serão mais seguras”. E Jamil também: “Os juízes vão representar a segurança de que nenhuma agressão aos direitos humanos e às leis será tolerada”.

## Cuidando das causas

“Já tentaram me internar à força, mas não conseguiram”, conta Pedro, o jovem do começo desta reportagem. Blusa de moletom, chinelos, bermuda, sorriso fácil, Pedro ouve música em um computador de uma das unidades do Projeto Quixote, uma ONG ligada à Unifesp que há 17 anos atende crianças e adolescentes em situação de risco.

“Amanhece-e-e-u, é dia de visita e estou feliz...” Pedro cantarola *Dia de Visita*, um rap de MC Daleste que fala de tragédia familiar, crime, amor e morte. Quando indagado, evita comentar a razão que o levou a trocar a casa pela rua. Não, não foi a droga. Isso ele conheceu depois que saiu de casa. “Quando fui para a rua, comecei a cheirar cola. Depois veio o crack”, conta.

Histórias como a de Pedro são a maioria na Cracolândia. A droga para eles é consequência, não a causa da vida na rua. Levantamento do Quixote aponta a negligência familiar como o principal motivo da saída de casa, mencionada por 37,3% das crianças e adolescentes. Em seguida,

Ricardo Moreno / CMSP



**Crianças da Cracolândia “rematriadas” no Projeto Quixote: tratar as causas**



vêm violência familiar (18,3%), abuso sexual (15,7%) e só depois o uso de drogas (12,4%).

“O uso de drogas por essa população é circunstancial”, afirma Cecília Motta, coordenadora do Programa Refugiados Urbanos, do Quixote. “O jovem que mora na rua está em risco constante. Não sabe onde vai dormir, se vai conseguir comer. Ele usa a droga para relaxar, como um soldado no front faz uso de substâncias para lidar com o mal-estar da experiência constante da guerra”, explica.

Para lidar com as crianças e adolescentes do crack, o Quixote desenvolveu uma metodologia própria, dividida em três fases. A primeira é a da abordagem de rua por educadores. A seguir, o jovem passa a frequentar voluntariamente os espaços de convivência do projeto, onde recebe alimentação e atendimento médico e psicológico. A terceira etapa é o “rematriamento”, o que significa levar a criança de volta para sua família, ou, se não for possível, para um abrigo.

**Letra de  
Cazuza  
transformada  
em lema  
pelo Projeto  
Quixote**



# Plantas que curam?

Num episódio da série policial *Law & Order: SVU*, os detetives precisam lidar com uma testemunha chave viciada em heroína, que precisa chegar “limpa” ao dia do julgamento. Resolvem apelar para uma substância chamada ibogaína, fabricada a partir da raiz de um arbusto africano. O efeito parece mágico: uma única aplicação da substância liberta o personagem do vício em heroína e o manda direto para um final feliz.

A substância mostrada na série é real e seus efeitos, embora controversos, são tão impressionantes que parecem ficção. Relatos de pessoas que utilizaram a ibogaína afirmam que basta uma aplicação da substância para eliminar a “fissura”, a vontade incontrolável de usar droga. Utilizada há milênios por curandeiros da África Central para tratar do-

enças do corpo e do espírito, a ibogaína vem sendo pesquisada desde 1962 em tratamentos experimentais para a dependência química, especialmente em heroína. No Brasil, é usada em terapias alternativas para recuperar viciados em crack.

A psicóloga Cleuza Canan, que trabalha há 31 anos com tratamento de dependência química, em Curitiba (PR), conta que começou a utilizar a ibogaína há dez anos, com um usuário de crack, que, para sua surpresa, pareceu se recuperar totalmente após uma sessão com a substância. “Eu o observei durante três anos, e ele só evoluiu. Então, resolvi dar alta a ele. Foi a primeira vez que dei alta a um dependente químico”, conta. Desde então, aplicou o tratamento em 180 pacientes, que, segundo ela, tiveram um índice de recuperação de 85%.

Para evitar recaídas no uso do crack, a psicóloga aprendeu a combinar a sessão de ibogaína com outras duas etapas, que incluem uma preparação e um pós-tratamento. O acompanhamento é necessário porque, se o paciente não mudar seus hábitos e continuar frequentando os mesmos ambientes, ele corre o risco de, mesmo sem a fissura, voltar para as drogas – e recomeçar o ciclo da dependência. Esta metodologia, segundo ela, foi apresentada numa conferência sobre tratamentos à base de ibogaína, realizada no ano passado, em Barcelo-

**Fruto da  
iboga, planta  
africana usada  
na produção  
de droga  
psicoativa**



Giorgio Samorini/Wikimedia

na, onde foi considerada uma das mais eficazes.

Segundo o gastroenterologista Bruno Daniel Rasmussen Chaves, um dos principais especialistas brasileiros no tema, a ibogaína age tanto na química do cérebro como na psicologia do dependente. Por um lado, a droga estimula a produção do hormônio GDNF, que promove a regeneração de áreas do cérebro associadas à dependência. Por outro, a ibogaína lança o paciente num transe de 48 horas, uma espécie de “sonhar acordado” em que o paciente revê sua vida e os motivos que o levaram à dependência, como numa sessão de psicoterapia intensiva.

O uso da ibogaína é proibido em países como EUA, Dinamarca e Bélgica e liberado em outros, como México e Espanha. No Brasil, não há regulamentação. A literatura médica registra 12 mortes associadas ao uso da substância, todas fora de ambiente hospitalar. A psicóloga Canan afirma não ter observado efeitos colaterais associados ao uso de ibogaína em seu tratamento, mas faltam estudos conclusivos a respeito.

A iboga é uma das chamadas “plantas de poder”, vegetais com efeitos psicoativos, usados por povos tradicionais para tratar enfermidades físicas e emocionais. Alguns cientistas consideram estas plantas drogas alucinógenas, mas outros as veem como instrumentos para lidar com problemas como dependência química e depressão.

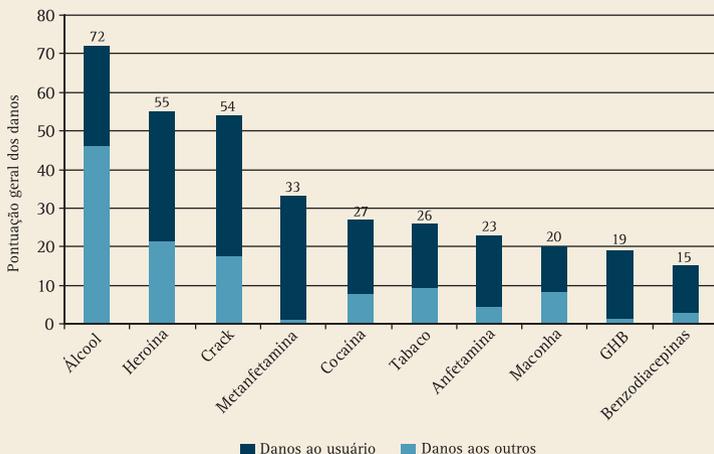
## Índice de recuperação de dependentes chegou a 85%

Outra destas plantas é a ayahuasca (também chamada de daime), bebida feita a partir de duas plantas amazônicas, cujo uso em rituais religiosos é reconhecido pelo Conselho Nacional Antidrogas (Conad). Um destes grupos religiosos, a Associação Beneficente Luz de Salomão (Ablusa), chegou a usar a ayahuasca para tratar dependentes químicos das ruas da Cracolândia paulistana, conforme o livro *A reinvenção do uso da ayahuasca nos centros urbanos* (Ed. Mercado de Letras / FAPESP, 2004), mas encerrou recentemente suas atividades na região. Em 2005, um estudo coordenado pelo psiquiatra Dartiu Xavier da Silveira, da Unifesp, que comparou 40 adolescentes da religião ayahuasqueira União do Vegetal (UDV) com um grupo da mesma idade que nunca havia tomado o chá, concluiu que o primeiro grupo era menos inclinado a fazer uso de álcool ou drogas ilícitas.

Tudo isso, contudo, ainda precisa ser visto com cautela, já que faltam estudos científicos sobre o tema. “O uso tanto de ayahuasca como de ibogaína para tratamentos de dependência é algo que está sendo investigado, mas ainda é muito cedo para se falar em usá-las em políticas de saúde pública”, afirma Dartiu.

## As drogas mais nocivas

As drogas que causam mais danos no Reino Unido, segundo estudo publicado em novembro de 2010 na *Lancet*



É na fase de retorno à família que os educadores percebem como as causas que levam à Cracolândia são complexas. “Começamos com um atendido, que é a criança. Quando vamos para a família, passam a ser dez”, conta Cecília. Não dá para falar em rematriamento, por exemplo, quando a família vive em situação de total miséria. “Na hora em que você chega na casa do menino, você pensa: eu não quero morar aqui, prefiro a rua. O esgoto passa dentro, o cheiro é horrível, não tem onde tomar banho...”, lembra Cecília. Para isso, a ONG começou a desenvolver o programa Tapa no Barraco, que reforma as casas dos rematriados. Todo o esforço vale a pena, segundo ela, porque, uma vez que os problemas sociais são atendidos, a criança costuma

abandonar o crack sem maiores problemas. “Elas têm uma facilidade para interromper o uso das drogas que os adultos não têm.”

Providenciar uma porta de saída para a dependência química, evitando que os dependentes recaiam na droga pela falta de perspectivas econômicas ou de relacionamento social, é outra estratégia que as políticas públicas começam a adotar. Em São Paulo, a Secretaria Municipal de Saúde começa a implantar as moradias assistidas, ocupadas por até dez pessoas, que recebem acompanhamento social e educativo, com o objetivo de garantir seu retorno ao mercado de trabalho.

No governo federal, segundo Roberto Tikanori, a Coordenadoria de Saúde Mental do Ministério da Saúde e o Minis-



tério das Cidades estudam vincular as moradias assistidas a um sistema de locação social – em que os dependentes das moradias assistidas pagariam um valor de aluguel correspondente à sua renda – e integrá-las a projetos de economia solidária e cooperativas sociais.

## Descriminalização

Outra possibilidade de política pública referente às drogas é a descriminalização, pensada com o objetivo de tratar o uso abusivo de substâncias exclusivamente como uma questão de saúde pública, e não de segurança. “A guerra global contra as drogas fracassou, deixando em seu rastro consequências devastadoras para pessoas e sociedades em todo o mundo”, afirma relatório, lançado em junho, da Comissão Global de Políticas sobre Drogas, integrada por personalidades como Kofi Annan, ex-secretário-geral das Nações Unidas, e os ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso, Ernesto Zedillo (México) e César Gaviria (Colômbia), entre outros.

A atual política de proibição de determinadas drogas começou em 1919, nos EUA, com a promulgação da Lei Seca – que proibia o comércio do álcool e viria a ser revogada em 1930 – e torna-se uma estratégia mundial com a Convenção da ONU sobre Drogas, de 1961. Nas décadas seguintes, contudo, apesar da aplicação de políticas

cada vez mais repressivas sobre a produção, distribuição e consumo de drogas, o mercado global de drogas ilegais só cresceu. Em 2008, por exemplo, a venda de opiáceos, como a heroína, movimentou US\$ 17,35 milhões, um crescimento de 34,5% em relação a 1998, segundo uma estimativa da ONU.

**“O combate às drogas sempre serviu de fachada para outros interesses”**

Por isso, o relatório da Comissão Global propõe “estimular os governos a experimentarem modelos de regulamentação legal de drogas com o objetivo de enfraquecer o poder do crime organizado e preservar a saúde e a segurança de seus cidadãos”. E menciona exemplos considerados positivos, como o de Portugal, que, em 2001, tornou-se o primeiro país europeu a descriminalizar o uso e a posse de todas as drogas, e com isso desafogou o sistema penitenciário sem enfrentar um aumento significativo no uso das substâncias – no caso da heroína, que era a grande preocupação do governo português, chegou a haver queda.

“O combate às drogas sempre serviu de fachada para outros interesses, que não tinham nada a ver com a preocupação a respeito da saúde da população”, afirma o jor-



nalista Julio Delmanto, militante do Coletivo DAR (Desentorpecendo a Razão), que discute alternativas para a política proibicionista.

Na origem dessa política, estavam as pressões de grupos militantes que relacionavam o consumo das “substâncias venenosas” com a degeneração moral provocada por grupos tidos como perigosos, como os pobres, os negros e os imigrantes. “Era recorrente, nas primeiras décadas do século 20, entre grupos proibicionistas, na mídia e nos discursos governamentais nos Estados Unidos, a associação direta de negros à cocaína,

hispanicos à maconha, irlandeses ao álcool, chineses ao ópio”, lembra o pesquisador Thiago Rodrigues, doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP, no artigo “Tráfico, Guerra, Proibição”, incluso no livro *Drogas e cultura: novas perspectivas* (Edufba, 2008).

O preconceito contaminou o debate sobre drogas com vários mitos. Um filme norte-americano que advertia sobre os riscos da maconha, *Reefer Madness* (1936), continha tantos exageros que, décadas depois, passou a ser visto como uma comédia involuntária, muito apreciada justamente pelos consumidores de cannabis.

**Crack é  
uma versão  
barateada da  
cocaína**

Daí a necessidade, apontada pelo relatório da Comissão Global de Políticas sobre Drogas, de fundamentar as políticas em “evidências empíricas e científicas sólidas e confiáveis” – e sobre isso há muito a ser discutido. Mesmo a noção de que o crack seria a mais perigosa das drogas não é aceita por todos os estudiosos.

No ano passado, especialistas britânicos do Comitê Científico Independente para as Drogas propuseram uma classificação do nível de periculosidade das drogas, com base em 16 critérios referentes aos danos causados para o indivíduo e para os outros, incluindo dados como mortalidade, problemas mentais, criminalidade e custo econômico. Veiculado na publicação médica *Lancet*, o estudo elegu o álcool como a mais perigosa das drogas, à frente de heroína, crack, metanfetamina e cocaína (veja quadro na página 22). No Brasil, estudo divulgado neste ano pelo Uniad constatou que álcool e crack

## No Brasil, álcool mata tanto quanto crack, segundo estudo realizado pela Uniad, da Unifesp

têm índices de mortalidade semelhantes. Ao acompanhar um grupo de dependentes em álcool de uma unidade de tratamento em São Paulo, a pesquisa constatou que 17% deles morreram em cinco anos; entre os usuários do crack, 30% haviam morrido num período de 12 anos.

Discutir drogas é sempre mais do que discutir drogas. É um debate complexo, pois envolve questões como os limites para a atuação do Estado, o alcance das liberdades individuais, as causas da exclusão social ou as fronteiras entre ciência e ideologia. Só não pode envolver preconceito e ignorância. Que são as piores drogas. ■

### SAIBA MAIS

#### Livros

**Drogas e cultura: novas perspectivas.** Beatriz Caiuby Labate e outros. EDUFBA, Minc, Fapesp, Neip. 2005.

**O tratamento do usuário de crack.** Marcelo Ribeiro e Ronaldo Laranjeira. Editora Casa Leitura Médica. 2010

#### Sites

Coletivo DAR. [www.coletivodar.org](http://www.coletivodar.org)

Enfrentando o Crack. [www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack](http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack)

Uniad – Unidade de Pesquisas em Álcool e Drogas. [www.uniad.org.br](http://www.uniad.org.br)

# E-lixo, um problema nada virtual

**Logística reversa e reciclagem podem ser soluções reais para o problema do lixo eletrônico**

RODRIGO GARCIA

Tabletes, MP3-players, câmeras digitais, celulares inteligentes (alguns não tão esportivos assim), computadores de todos os tamanhos, impressoras, mouses e muitos mais. A lista de geringonças eletroeletrônicas que a sociedade moderna consome não para de aumentar. E, para complicar, a vida útil desses aparelhos é muito curta – em comparação aos utensílios domésticos que usávamos há alguns anos, como televisores que passavam de pai para filho. Segundo uma pesquisa do instituto GEA – Ética e Meio Ambiente, a vida útil de um computador é de aproximadamente três anos e a de um celular, dois anos. Onde pôr esses objetos que não têm mais utilidade?

E o que fazer com os aparelhos que praticamente agora só têm serventia em antiquários ou em museus, como toca-discos, videocassetes, gravadores analógicos e CD-players?

Há também a questão dos eletrodomésticos que todas as

casas têm: rádios, televisores, geladeiras, máquinas de lavar, entre outros. O que fazer com o velho quando se compra um novo?

Como administrar todo esse lixo eletrônico, também conhecido como e-lixo (ou *e-waste*, em inglês) ou resíduos eletroeletrônicos (REE), é um dos grandes desafios da sociedade. De acordo com uma pesquisa da Fundação Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais (Feam), o Brasil produz cerca de 2,6 kg por ano de resíduos eletrônicos por habitante. Um estudo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) prevê que o País vai produzir, até 2030, 680 mil toneladas por ano de resíduos eletrônicos e cada brasileiro será responsável pela geração de 3,4 kg de lixo digital.

Descartá-los em lixeiras comuns é economicamente desvantajoso e ambientalmente perigoso. Se esses aparelhos eletroeletrônicos forem reciclados podem gerar renda, mas eles possuem metais pesados, como

**Lixo eletrônico ameaça meio ambiente e saúde da população**

Ondřej Martin Machy/Wikimedia





chumbo, cádmio, arsênio, bifenilas policloradas, éter difenil polibromados e mercúrio, além de outros elementos tóxicos (conheça os riscos para a saúde na pág. 36). Assim, há risco ao meio ambiente e à saúde das pessoas caso não sejam tratados de forma correta.

Uma solução que cada vez parece mais viável é a logística reversa. Daniel Véras Ribeiro, especialista em resíduos sólidos e professor do Departamento de Engenharia de Materiais da Universidade Federal de São Carlos, no artigo “A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Uso Indiscriminado de Resíduos Sólidos pela Sociedade Brasileira”, publicado em setembro deste ano

na revista *Conexão Acadêmica*, explica que logística reversa é “um conjunto de ações, procedimentos e meios, destinados a facilitar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos aos seus geradores para que sejam tratados ou reaproveitados em novos produtos, na forma de novos insumos, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos”. Por exemplo, um computador pode ser devolvido a seu fabricante ou recolhido em pontos de coleta por recicladores para que seja desmontado e vários elementos que estão nele possam ser reaproveitados em outros produtos.

O diretor executivo da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resí-



duos Especiais (Abrelpe), Carlos Silva Filho, explica que a logística reversa é uma forma de facilitar a reciclagem, coletando os aparelhos eletroeletrônicos, desmontando-os e separando os itens que podem ser reciclados.

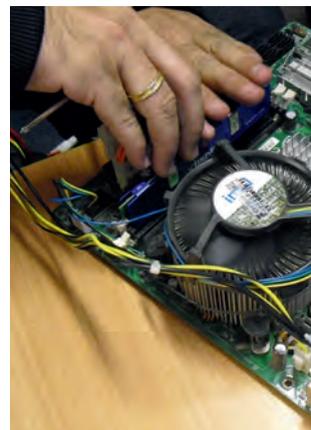
O professor Ribeiro é um entusiasta da logística reversa, pois ela “oferece diversas vantagens à sociedade: preservação do meio ambiente e de recursos naturais, economia de energia e geração de empregos, mesmo sendo, em sua maioria, informais como os dos catadores de materiais reciclados”. Ele lembra, ainda, que as empresas que praticam

a logística reversa têm uma boa imagem perante a sociedade.

## Política nacional

A logística reversa está crescendo tanto em importância que é citada como um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), sancionada em agosto de 2010. Essa lei definiu que na logística reversa todos os fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes e consumidores têm responsabilidade compartilhada na destina-

Divulgação / GEA





**Catadores participam de curso no Projeto Eco-Eletrô**

**Vida útil de um computador é de aproximadamente três anos**



ção correta do item comprado. Resumindo, a ideia central da Política é que a vida útil do produto não termina após ser consumido, mas volta a seu ciclo de vida, para reaproveitamento ou para uma destinação ambientalmente adequada.

Em consequência dessa lei, no âmbito federal criou-se o Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa, com a participação dos ministros do Meio Ambiente, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o da Fazenda. Por sua vez, o Comitê estabeleceu cinco Grupos de Trabalho Temático para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias específicas: logística reversa de eletroeletrônicos, de embalagens em geral, de embalagens e resíduos de óleo, de lâmpadas de vapores mercuriais, sódio e mista, e o descarte de medicamentos.

O Grupo de Trabalho Temático de Eletroeletrônicos, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, possui como relator o representante da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee). O Grupo definirá as linhas de produtos a serem objeto da logística reversa, as metodologias para avaliação dos impactos sociais e econômicos, o estudo de viabilidade técnica e econômica, uma proposta de implantação escalonada, os papéis e responsabilidades dos atores da

## As empresas que praticam a logística reversa têm uma boa imagem perante a sociedade

cadeia e elaborará uma proposta de arcabouço institucional para a operação do sistema de logística reversa e de instrumentos econômicos para a viabilização do sistema.

Um dos principais instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos é o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que terá vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 anos com atualização a cada quatro anos.

Para a elaboração desse plano no segundo semestre, foram realizadas audiências públicas nas cinco regiões do País. E nos dias 30 de novembro e 1º de dezembro ocorrerá um encontro em Brasília para consolidar as discussões.

Após a assembleia em Brasília, o documento final será enviado aos conselhos afins ao tema de resíduos sólidos. Entre eles, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e Conselho Nacional das Cidades. Debatido e aprovado, o documento segue para a Presidência da República.

Na Versão Preliminar para Consulta Pública do Plano

**“A Câmara pode influir na questão ambiental apresentando projetos de lei, fiscalizando os órgãos públicos, propondo emendas ao orçamento e fazendo campanhas educativas”**

Nacional de Resíduos Sólidos, sublinha-se a importância do acordo setorial: “Sem este acordo prévio e o conhecimento da realidade local, regional ou nacional, o planejamento de metas e ações poderá ser inadequado e, assim, os benefícios da gestão de resíduos sólidos não serão eficientes e/ou eficazes e os prejuízos ambientais e socioeconômicos continuarão a representar um ônus à sociedade e ao ambiente”.

A associação Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre) também criou um comitê de trabalho voltado para acompanhar as discussões sobre a reciclagem de eletroeletrônicos no País. O Comitê é integrado por empresas do setor, fabricantes ou varejistas, associados ao Cempre, como a Intel, HP, Dell, Philips, Wal Mart, Carrefour e o Pão de Açúcar. O foco do grupo é debater os avanços e principais entraves da reciclagem da categoria e trabalhar em parceria com autoridades governamentais para inserir a questão de forma sustentável na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## Participação municipal

Na cidade de São Paulo, a Câmara Municipal também está atuando para promover a logística reversa, na teoria e na prática.

## E-lixo em números

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), anualmente se descartam no Brasil:

**96,8** mil toneladas de computadores

**115** mil toneladas de geladeiras

**17,2** mil toneladas de impressoras

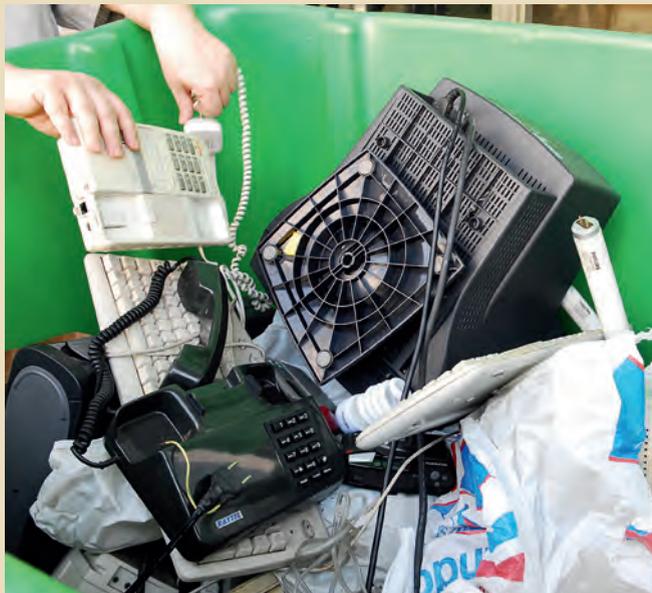
**2,2** mil toneladas de celulares

**0,7** kg por pessoa de aparelhos de TV

# O que o cidadão pode fazer em relação ao e-lixo

**Segundo o Instituto GEA – Ética e Meio Ambiente, o munícipe que quiser ser ambientalmente responsável, no que se refere ao seu lixo eletrônico, deve seguir estas orientações:**

1. Exercitar o consumo consciente. Antes de comprar um aparelho, verificar se:
  - a. Realmente precisa dele;
  - b. O aparelho possui sistema de economia de energia (se não tiver, não compre);
  - c. A empresa produtora oferece sistema de recolhimento e reciclagem, quando quiser se desfazer do equipamento (como são poucas as empresas que oferecem esse serviço, não dá para descartar todas as outras. Mas dê preferência aos produtos de empresas mais responsáveis).
2. Preservar recursos naturais. Durante o uso, siga as recomendações do fabricante para redução do uso de energia e para aumentar a durabilidade do aparelho e/ou das baterias. Não deixar os aparelhos ligados sem necessidade.
3. Ampliar a vida útil do equipamento. Não se desfaça do aparelho por “modismos”. Trocar apenas quando realmente for impossível continuar com o que já se tem.
4. Responsabilizar-se pelo destino de seu lixo eletrônico. Para descartar o equipamento usado, entre em contato, preferencialmente, com instituições que possam reutilizá-lo. Se não houver como reutilizar seus equipamentos, garanta que a sucata eletrônica será reciclada adequadamente, doando seus resíduos, de preferência, para cooperativas de catadores capacitados.



# A indústria e o lixo eletrônico

**Segundo o Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre), as indústrias estão se esforçando para diminuir o lixo eletrônico com estas ações:**

Priorizar investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Materiais têm sido substituídos, por meio de uma seleção, priorizando-se os que tenham menor impacto e que não sejam nocivos ao meio ambiente. O uso de recursos naturais também vem sendo reduzido ao máximo.

Melhorar os processos de fabricação. O setor de eletroeletrônicos está explorando maneiras de substituir atividades que fazem uso intenso de gás carbônico por alternativas de baixa emissão deste gás. O setor também está conduzindo iniciativas para que haja mais integração de critérios e responsabilidades sociais e ambientais nas decisões sobre as fontes produtivas, consumo de energia e emissões de gases de efeito estufa.

A introdução de materiais inovadores e novas tecnologias e a redução na quantidade de matéria em bens e serviços, além da redução na quantidade de energia, são outras formas adotadas pelo setor para minimizar os impactos ambientais desde a fabricação dos produtos.

Otimização do processo de embalagem. A indústria trabalha constantemente para reduzir o volume de suas embalagens, seja por meio de seu redesenho, a fim de que possam acomodar mais materiais, ou pela utilização de embalagens que possam ser recicladas. Uma logística sustentável, fundamentada no uso de embalagens inteligentes, econômicas, retornáveis, reutilizáveis e recicláveis baseia-se na utilização da melhor solução em sistema de embalagem, garantindo melhor capacidade inteligente de armazenagem, transporte, facilidade de descarte e reciclagem, no fim de sua vida útil.

Reciclagem e reinserção. Algumas empresas têm a iniciativa de assumir a responsabilidade pelo gerenciamento do ciclo de vida do produto, por meio da criação de programas e serviços. O processo de reciclagem para eletroeletrônicos é diferenciado, devido às suas características. A logística reversa exige reengenharia na separação, trituração e limpeza para prover a reinserção da matéria-prima com qualidade na fabricação de novos produtos.

**Empresas adotam ações para reduzir lixo eletrônico**

O vereador Gilberto Natalini (PV), presidente da Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente da Câmara e organizador da Conferência Municipal de Produção Mais Limpa, ressaltou ser papel da Câmara Municipal fazer “todas as pressões democráticas para que o poder público recupere o atraso” em relação ao passivo ambiental da cidade.

Ele citou alguns exemplos de como a Câmara pode influir na questão ambiental: “Principalmente apresentando projetos de lei, mas também fiscalizando os órgãos públicos, propondo emendas ao orçamento e fazendo campanhas educativas”.

Já o vereador Francisco Chagas (PT), vice-presidente da Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente da Câmara, lembra que tanto o Município de São Paulo quanto o Estado possuem legislação anterior à Política Nacional de

Resíduos Sólidos, mas pouco foi feito. Ele resalta que a Lei Municipal 13.478/02, de dezembro de 2002, representou uma importante conquista para a cidade e uma verdadeira revolução no modelo de gestão de resíduos sólidos. Segundo Chagas, um dos destaques da lei é garantir ao munícipe o “acesso às políticas públicas de minimização dos resíduos, de coleta seletiva e de reaproveitamento econômico dos resíduos sólidos”.

A questão da logística reversa também está presente na mesma lei municipal. Em seu artigo 4º, afirma que “são objetivos e diretrizes da organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo: o incentivo à coleta seletiva; responsabilização pós-consumo do produtor, pelos produtos e serviços ofertados”.

Chagas defende investimentos em Centrais de Reco-

Divulgação / GEA



**Elementos de computador desmontado são reaproveitados**



Lixeiras para  
logística reversa  
instaladas na  
CMSP

## Município precisa ter o seu Plano de Resíduos, com redução e reciclagem

lhimento de material reciclável e da garantia de preço mínimo aos catadores. “O Município deve estabelecer um preço mínimo para que as empresas paguem pelo material que os catadores recolhem”, diz o vereador.

De acordo com Chagas, “o Município precisa incentivar a coleta seletiva, criar programas de educação ambiental, coleta porta a porta e, desse modo, garantir as condições de realizar a logística reversa - que responsabiliza o produtor por receber

de volta seus resíduos, sem que sejam descartados na natureza - e executar programas e novas tecnologias que aproveitem a energia do lixo”, defende.

Em agosto deste ano, na 10ª Conferência Municipal de Produção Mais Limpa e Mudanças Climáticas, realizada com o apoio da Câmara, houve o compromisso dos participantes de se empenharem na reciclagem do lixo eletrônico. A Carta de Compromisso assinada pela comissão organizadora estabeleceu vários parâmetros a serem seguidos visando à continuidade dos trabalhos. O destaque é a elaboração de um Plano Municipal de Resíduos que priorize a redução e a reciclagem. O plano deve contemplar diversos itens, como a destinação do lixo eletrônico, o descarte dos medica-

mentos em desuso, o reaproveitamento do entulho e a coleta de óleo de cozinha usado.

Nessa conferência, a Prefeitura de São Paulo, a Câmara Municipal e a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe) assinaram um convênio para a coleta de lixo eletrônico.

## Na prática

A Mesa da Câmara Municipal determinou, em fevereiro, que em todos os contratos da Casa haja a determinação de que a empresa contratada tenha de retirar da Casa, após o uso, os seguintes produtos: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e

## Câmara promove logística reversa na teoria e na prática

de luz mista; eletroeletrônicos e seus componentes. Pelo Ato da Mesa, as empresas têm de dar a esses produtos uma destinação final ambientalmente adequada, dentro do sistema de logística reversa.

Outra atitude prática da Câmara em prol da logística reversa foi pôr na frente do Palácio Anchieta, sede do Parlamento municipal, dois coletores desse lixo específico. Natalini, que apresentou a ideia, justifica sua proposta: “A Câmara tem de dar o exemplo”. Francisco Chagas elogia a iniciativa. Mas ressalta que é apenas uma ação pontual.

O diretor-executivo da Abrelpe, Carlos Silva Filho, explica que todo o lixo eletrônico depositado nos coletores está sendo recolhido por uma empresa especializada em tratamento e é enviado para um centro de reciclagem, onde é desmontado e os produtos que têm utilidade vão para as indústrias a fim de serem reutilizados. Ele ressalta, porém, que o valor obtido do material reciclado não cobre os gastos com o projeto. Assim, as vantagens da logística reversa ainda são bem mais ambientais do que econômicas.

Divulgação / Abrelpe



**Carlos Silva Filho (Abrelpe): vantagens mais ambientais do que econômicas**

# Ameaças do Lixo

Os equipamentos eletroeletrônicos são produzidos com substâncias perigosas e, quando são descartados de forma incorreta em locais não apropriados, como lixões e perto de lençóis freáticos, transformam-se numa grande ameaça para o meio ambiente e a saúde. Os principais riscos são:

PRODUTO	FORMA DE CONTÁGIO	EFEITOS
Mercúrio	Inalação e toque	Problemas de estômago, distúrbios renais e neurológicos, alterações genéticas e no metabolismo
Cádmio	Inalação e toque	Agente cancerígeno, afeta o sistema nervoso, provoca dores reumáticas, distúrbios metabólicos e problemas pulmonares
Zinco	Inalação	Provoca vômito, diarreia e problemas pulmonares
Manganês	Inalação	Anemia, dores abdominais, vômito, seborreia, impotência, tremor nas mãos e perturbações emocionais
Cloreto de amônia	Inalação	Acumula-se no organismo e provoca asfixia
Chumbo	Inalação e toque	Irritabilidade, tremores musculares, lentidão de raciocínio, alucinação, insônia e hiperatividade

## Mão de obra especializada

Um dos grandes pilares da logística reversa são os catadores. Contudo, não é qualquer catador que pode manipular o lixo eletrônico, pois é muito perigoso por causa de alguns elementos químicos. Assim, a Abrelpe também tem uma parceria com a Associação Reciclázaro para capacitar seus catadores e gerar renda para pessoas em situação de exclusão social.

O Instituto GEA – Ética e Meio Ambiente também oferece cursos de capacitação aos catadores. O Projeto Eco-Eletrô: Reciclagem de Eletrônicos foi desenvolvido em parceria com o Laboratório de Sustentabilidade (Lassu), vinculado ao Centro de Computação Ele-

trônica da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). Nas aulas, os catadores aprendem a desmontar e a classificar os componentes de CPUs, monitores, fontes, impressoras, faxes, scanners, celulares e notebooks; a identificar os malefícios causados pelo tratamento incorreto e como é possível agregar valor aos resíduos eletrônicos, para obter melhores ganhos em sua venda para indústrias recicladoras.

Segundo a presidente do GEA, Ana Maria Domingues Luz, o lixo eletrônico que não é desmontado é vendido, em média, por R\$ 0,30 o quilo. Já alguns produtos que estão no lixo eletrônico, quando separados, podem chegar a valer R\$ 130 o quilo. “É uma questão de geração de renda e de preservação

**Ana Maria (GEA): geração de renda e preservação do meio ambiente**





### Catadores desmontam e classificam peças de computadores

do meio ambiente”, resume ela. Dezenas de catadores de cooperativas da Grande São Paulo e da Baixada Santista já participaram do Projeto Eco-Eletrô.

A catadora Luzia Maria Honorato, da Cooperativa de Trabalhadores da Coleta, Triagem e Comercialização de Materiais Recicláveis e Prestadores de Serviços (Coopercose) e uma das líderes do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), tem dúvidas se a logística reversa vai realmente ajudar os reci-

cladores. “Na teoria ajuda sim, mas temos de ver como vai ser a negociação com os empresários; precisamos ver o que eles vão oferecer na elaboração do projeto”, ressalta.

Ela luta para que os catadores recebam um preço justo pelo serviço prestado: recolher o lixo eletrônico e assim preservar o meio ambiente. “Mas já teve quem viesse com proposta indecente, como pagar o nosso serviço com uma prensa ou com uma balança”, lamenta a catadora. ■

## SAIBA MAIS

### Livros

Logística Reversa como Solução para o Problema do Lixo Eletrônico – Benefícios Ambientais e Financeiros. Eduardo Correia Miguez. Qualitymark, 2010.

Logística Reversa – Em Busca do Equilíbrio Econômico e Ambiental. Patricia Guarnieiri. Clube dos Autores, 2011.

### Sites

Política Nacional de Resíduos Sólidos. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)

Lei Paulistana de Limpeza Pública. <http://camaramunicipal.sp.qaplaveb.com.br/iah/fulltext/leis/L13478.pdf>

Conexão Academia – A Revista Científica sobre Resíduos Sólidos. [http://www.abrelpe.org.br/revista\\_envio.cfm](http://www.abrelpe.org.br/revista_envio.cfm)

# Um Plano de Educação para a cidade

**Há 20 anos, várias leis preveem um planejamento decenal para a educação em São Paulo, que ainda não foi feito**

GISELE MACHADO

O Plano de Educação da Cidade de São Paulo é um instrumento previsto na Lei Orgânica do Município, na Constituição do Estado e no Plano Nacional de Educação, entre outras regulamentações, para orientar o planejamento, a avaliação e o controle social das políticas educacionais do Município por um período de dez anos. Trata-se de um plano de Estado e não de governo, porque vai além da gestão que o aprovar e evita a descontinuidade na execução das políticas educacionais. “Desde sua aprovação, em 1990, consta na Lei Orgânica a necessidade de São Paulo ter um plano fixando os princípios que devem nortear a organização do ensino na cidade, as diretrizes e as metas. Transcorridos praticamente 20 anos, não temos ainda o Plano de Educação”, nota o vereador Claudio Fonseca (PPS), presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal paulistana.

Para, enfim, elaborar um plano educacional para a cidade,

a Secretaria Municipal de Educação comandou, entre fevereiro e junho de 2010, reuniões nas escolas e comunidades, além de plenárias e encontros temáticos, culminando na Conferência de Educação da Cidade de São Paulo. Em todas as etapas, foram consultados representantes de seis setores: poder público municipal, estadual e federal; sindicatos de trabalhadores em educação; movimentos e fóruns da sociedade civil; estudantes e juventude; universidades; e entidades educacionais conveniadas. Houve “articulação das bases sociais e abertura do diálogo democrático, para que as demandas regionais fossem contempladas na elaboração do Plano”, de acordo com o vereador Netinho de Paula (PCdoB), que em 2010 presidiu a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude, e que foi membro da Comissão Executiva para a Construção do Plano.

**Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, realizada em junho de 2010**



## Não há prazo para a Prefeitura entregar seu primeiro plano decenal de educação

O passo seguinte à consulta deveria ser a elaboração, pela Secretaria Municipal de Educação, de um plano na forma de projeto de lei a ser submetido à aprovação da Câmara, com validade entre 2010 e 2020. Até outubro de 2011, o Legislativo paulistano ainda não havia recebido oficialmente o documento. Não há prazo para a Secretaria Municipal de Educação entregar ao Parlamento o primeiro plano decenal de educação oficialmente criado no Município desde que a exigência apareceu, há 21 anos, com a promulgação da Lei Orgânica. Também por isso, não há punições previstas em caso de demora. “Pode ser feita uma denúncia no Ministério Público ou alguém pode impetrar um mandado de injunção (para que o Supremo Tribunal Federal julgue a não elaboração de norma regulamentadora prevista em lei), mas não há mobilização em torno da ideia de que a educação é um fator de desenvolvimento. A sociedade quer escola, mas não identifica que o Plano vá resolver isso”, opina Fonseca.

O secretário municipal de Educação, Alexandre Alves Schneider, disse à *Revista do Parlamento Paulistano*, no fim de outubro de 2011, que o Plano de Educação da cidade seria envia-



do à Câmara Municipal “em, no máximo, um mês”. “A previsão é que ele seja votado até o fim deste ano, para que entre em vigor em 2012. Seria bom para a sociedade que isso acontecesse”. O vereador Claudio Fonseca calcula que os vereadores conseguiriam votar o Plano em 2011 somente se a Câmara recebesse o projeto de lei até outubro do mesmo ano.

Para Netinho, ainda que fosse possível votar o material em 2011, a sociedade já teria perdido com o atraso. “A demora no envio para o Legislativo desmobiliza a articulação que vinha acontecendo desde 2008 e pode provocar um esvaziamento do debate público. Isso pode, sim,



Valter Campanato / Agência Brasil

Uma das metas do Plano de Educação é ampliar a oferta de ensino integral

prejudicar a análise de demandas que deixaram de ser incluídas no processo de Conferência e também de outras novas que surgiram”, afirma o vereador.

O parlamentar ressalva, entretanto, que o projeto ainda será alvo de debates após ser recebido pelo Legislativo paulistano. “Foram sistematizadas as propostas e algumas não foram contempladas nesse processo de elaboração. Contudo, diante da necessidade de ser aprovado pela Câmara de Vereadores, que consiste também num grande espaço de participação popular, teremos mais uma possibilidade de debate de ideias e propostas, avaliando-se pelos vereadores quais podem ser objeto de emenda, construindo-se um Plano cada vez mais democrático, que possa ser um instrumento de promoção da justiça social e redução de desigualdades”.

Além da Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990), da Constituição do Estado de São Paulo (1989), do Plano Nacional de Educação (Lei Federal 10.172/2001) e da Indicação número 4/2002 do Conselho Municipal de Educação, as seguintes regulamentações também preveem a existência de um Plano Municipal de Educação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9.394/1996), Portaria 3.169/2008 da Secretaria Municipal de Educação e Portaria 43.992/2009 da Secretaria Municipal de Educação, que altera a Portaria 4.638/2008.

## O que emperra

Claudio Fonseca acredita que a Secretaria travou a redação do Plano até equacionar duas questões principais: o financiamento da educação e o fim dos convênios com os Centros de Educação Infantil (CEIs) privados. “É o Estado renunciando à sua principal competência, que é a gestão e o financiamento da educação”, diz o vereador. Segundo Fonseca, há dificuldade para prever de onde virá a receita para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para programas como o Leve Leite e para a reforma das unidades. Além disso, durante a Conferência de Educação da Cidade de São Paulo, o Executivo municipal foi derrotado em sua pretensão de manter convênios com CEIs indiretos (privados). A maior parte dos votantes decidiu que existirão apenas Centros de Educação Infantil diretos.

**Entre as metas, universalizar educação infantil e alfabetizar todas as crianças até oito anos**

Schneider adianta que o Plano não preverá a extinção dos convênios com as unidades privadas: “O que fizemos foi adequar o documento municipal ao nacional”. Claudio Fonseca acredita que a decisão da Secretaria desqualifica a Conferência.

O secretário discorda, lembrando que as discussões levantadas durante a plenária foram contempladas em parte no Plano e estarão integralmente presentes no relatório que será enviado ao Parlamento juntamente com o projeto de lei. O adendo poderá embasar outros projetos apreciados pela Câmara. Segundo levantamento da Comissão Executiva para a Construção do Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, a rede paulistana contava, em maio de 2009, com 357 CEIs diretos e 962 CEIs indiretos. Essas unidades educam crianças de zero a três anos. Os Centros de Educação Infantil diretos pertencem à Secretaria Municipal de Educação e empregam servidores públicos. Os CEIs indiretos funcionam por meio de convênios da Secretaria com instituições filantrópicas, em prédios próprios ou públicos.

Schneider menciona que, em 2004, 83% do orçamento destinado a creches eram usados em convênios. Hoje, o percentual está em 74%. “Os convênios sempre existiram na cidade, desde o tempo em que as unidades eram administradas pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Em 2002, as creches passaram a ser administradas pela Secretaria Municipal de Educação. Sempre houve mais convênios que creches diretas”, explica.

O formato a ser apresentado no Plano, segundo o secretário, preverá a permanência do sistema híbrido, com centros conveniados e diretos já existen-



Fábio Jr. Lazzari / CWSP

tes ou ainda por construir. Outras 192 unidades de educação infantil e fundamental serão levantadas em terrenos já escolhidos após uma análise feita em aproximadamente dois mil endereços.

## As principais demandas

O doutor em Educação Ocimar Munhoz Alavarse, professor de avaliação e gestão educacional da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), acredita que o Plano deva traçar metas e também evidenciar quais ações deverão ser tomadas para atingi-las.

No mesmo sentido, a Indicação número 4 de 2002 do Conselho Municipal de Educação prevê que o Plano especifique as metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazos: “Cada meta deve ser parte in-

O plano de Schneider manterá os convênios com as creches privadas

tegrante de um projeto, em que apareçam também o diagnóstico da realidade que se pretende mudar, a especificação dos recursos humanos, institucionais e materiais disponíveis, os prazos a serem cumpridos e os critérios para avaliação dos resultados”. À *Revista do Parlamento Paulistano*, a Secretaria de Educação relatou que o Plano conterà 23 metas a serem cumpridas até 2020. Abaixo de cada uma, estarão descritas as estratégias necessárias à sua execução.

Schneider garante que, entre as principais diretrizes do plano, estarão “a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade de ensino e a valorização dos profissionais da educação. Sem muitas surpresas em relação ao Plano do governo federal”. Algumas das metas a constar no documento, segundo ele, são: universalizar o atendimento na educação infantil e o atendimento dos alunos com deficiência e dos estudantes de 15 a 17 anos; alfabetizar todas as crianças com até oito anos de idade; oferecer ensino integral (manhã e tarde) em todas as escolas de ensino fundamental até 2020; estimular todos os professores a terem formação de nível superior; e estabelecer a obrigatoriedade de gasto anual mínimo de 30% do orçamento do Município – com acréscimo de 1% ao ano – exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Claudio Fonseca diz que a maior carência de vagas está

na educação infantil e no ensino médio. Para resolver o problema do ensino médio, ele espera que o Executivo preveja um diálogo mais estreito com o governo estadual. O professor Alavarse concorda. “As ações não dependem exclusivamente da Secretaria Municipal de Educação, embora ela seja a principal agente no Município. Ela precisa ter legitimidade, colaboração com o governo estadual e federal. E o plano deve evidenciar isso: contemplar as articulações com as esferas administrativas, com a iniciativa privada, com as universidades; detalhar quais serão as ações nesse sentido, como será a formação de professores; o que agregará aos demais agentes”, diz o acadêmico da USP. Fonseca defende que o Plano preveja, ainda, a estrutura física necessária à demanda da cidade e os investimentos a serem feitos nos recursos humanos, “tanto na capacitação profissional quanto na sua

**Plano pretende estimular formação superior de professores municipais**



## Quem construiu o Plano de Educação

A Comissão Executiva para a Construção do Plano Municipal de Educação da Cidade de São Paulo, criada pela Portaria 4.638/2008 e alterada pela Portaria 43.992/2009 da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, foi composta por representantes do poder público municipal, estadual e federal; de sindicatos de trabalhadores em educação; de movimentos e fóruns da sociedade civil; de estudantes e da juventude; de universidades e instituições de pesquisa; e do setor privado com e sem fins lucrativos. Os integrantes, que participaram de debates coordenados pela Secretaria Municipal de Educação, foram:

1. Secretaria Municipal de Educação
2. Conselho Municipal de Educação
3. Secretaria de Estado da Educação
4. Conselho Estadual de Educação
5. Conselho Nacional de Educação
6. Comissão de Educação da Câmara Municipal
7. Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude da Câmara Municipal
8. Ministério da Educação e Cultura
9. União Municipal dos Estudantes Secundaristas - Umes
10. Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo - Sinpeem
11. Sindicato dos Professores e Funcionários Municipais de São Paulo - Aprofem
12. Sindicato dos Trabalhadores nas Unidades de Educação Infantil da Rede Direta e Autárquica do Município de São Paulo - Sedin
13. Rede Conveniada (Cooperativa da Associação de Promoção e Incentivo à Criança - Cooperapic e Fórum da Educação Infantil das Entidades Conveniadas do Município de São Paulo - FEI)
14. Sindicato dos Especialistas de Educação do Ensino Público Municipal de São Paulo - Sinesp
15. Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - Apeoesp
16. Representação de Pais da Cidade de São Paulo
17. Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste
18. Grupo de Trabalho Juventude do Movimento Nossa São Paulo
19. Fórum em Defesa da Vida e pela Paz
20. Grupo de Trabalho Educação do Movimento Nossa São Paulo
21. Movimento Negro
22. Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos - EJA São Paulo
23. Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
24. Universidades
25. Comitê São Paulo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
26. Sindicato dos Professores de São Paulo - Sinpro SP



sxc.hu

remuneração”. Alavarse acrescenta que uma maior oferta nas creches, por exemplo, aumentará a demanda na pré-escola e isso precisa estar dimensionado no projeto de lei. Além disso, o educador gostaria de ver os testes de desempenho aplicados aos alunos abrangendo cada vez mais disciplinas, além de português e matemática. E que as provas servissem como base não somente para indicadores, mas também para as ações governamentais.

## O povo ganha espaço nas políticas públicas

O sociólogo Roberto Ta-deu Noritomi, consultor técnico da CMSP, explica que começou, na década de 70, o movimento que levou à previsão legal de maior participação popular na construção de documentos como o Plano de Educação da Cidade de São Paulo. “A Constituição Federal de 1988 contemplou vários instrumentos, como os conselhos, as conferências, os plebiscitos e as leis de iniciativa popular, em resposta a um cenário de ânsia por democracia”. O livro *Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina* menciona que a sétima Constituição brasileira, fruto da mobilização pelo fim da ditadura militar, é reconhecida como a que contou com a maior presença da população no seu processo de elaboração, além de ter avançado na defesa dos direitos dos cidadãos e na criação de mecanismos

de participação popular. “Entre as políticas de participação que se destacam desde a Constituição de 88, estão os conselhos nacionais de políticas públicas e as conferências”, afirmam os autores. Mas, segundo a obra, ainda persistem desafios de institucionalização e assimilação, pela sociedade brasileira, das práticas participativas. “As tensões e resistências das elites de poder, em relação aos canais e instrumentos de participação cidadã, levam-nos a pensar na necessidade de aprofundar esses canais, para que a prática da participação cidadã seja incorporada pelo conjunto da sociedade.” “Hoje temos grandes espaços de controle social que são os fóruns, conselhos e conferências. Se ampliarmos e qualificarmos a participação popular, haverá o aumento do controle social”, diz Carlos Nambu, especialista em Educação Social que participa há sete anos, como representante da sociedade civil, de Conselhos estaduais e municipais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente. ■

### SAIBA MAIS

Livro  
*Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina*. Vários autores. Instituto Pólis, Inesc e Abong. 2009.  
Site  
De Olho no Plano. [www.acaoeducativa.org.br/deolhonoplano](http://www.acaoeducativa.org.br/deolhonoplano)

# “Creio que todos sabem por que estou ausente”

A história de Moacir Longo, vereador cassado pelo golpe de 1964

FAUSTO SALVADORI FILHO

Os vereadores não voltaram para casa naquela segunda-feira, 30 de março de 1964. Nem no dia seguinte. Por duas noites, dormiram e acordaram no interior do Palacete Prates, no Vale do Anhangabaú, onde funcionava a sede da Câmara Municipal de São Paulo. Passaram os dias ouvindo no rádio as notícias sobre a movimentação das tropas que pretendiam derubar o presidente João Goulart. Um dos parlamentares, o jornalista e militante comunista Moacir Longo, do PSB, sabia: se os militares tomassem o poder, ele corria o risco de sair do palacete direto para a cadeia.

Acampados na sede da Câmara, os vereadores esperavam pelo início de uma guerra. Longo lembra que, ainda na segunda-feira, um colega de vereança, Marcos Mélega, da UDN (partido que apoiava a deposição de Jango), contou-lhe que o golpe militar estava em andamento e que os revoltosos pretendiam criar um governo

paralelo sediado em Minas Gerais, para o qual pediriam reconhecimento internacional e, se fosse preciso, apoio militar dos norte-americanos para enfrentar o governo de Brasília. “Eles estavam preparados para uma guerra civil e achavam que do nosso lado também estávamos”, recorda Longo. E ri. Preparados? Eles não estavam.

**Se os militares tomassem o poder, ele sairia do Palacete direto para a cadeia**

Na quarta-feira, 1º de abril, o golpe militar já havia se consolidado praticamente sem enfrentar resistências. Como sabiam que Longo estaria na lista negra do novo regime, os vereadores resolveram utilizar os automóveis da Casa — que na época eram dois, destinados ao presidente e ao primeiro-secretário — em uma operação para impedir que o colega fosse preso.

**Moacir Longo:**  
“Convivi com o medo de ser preso e perder a vida”



# CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Viaduto Jacare

100





Os parlamentares passaram o dia fazendo várias saídas com os dois carros, sempre cheios de pessoas. Numa dessas saídas, Longo conseguiu voltar para sua casa sem chamar a atenção das autoridades. Mas nunca retornaria à Câmara como vereador. Pediu licença do cargo e, em 12 de junho, seu mandato foi cassado pelo Ato Institucional nº 1, baixado pela ditadura recém-nascida.

Quatro dias depois, o vereador David Lerer, líder da bancada do PSB, pediu a palavra durante uma sessão na Casa para ler um texto enviado pelo colega cassado. “O regime de terror implantado pelo Ato Institucional,

editado por aqueles que se julgam no direito de tutelar a Nação, não tem futuro”, atacava a carta-discurso de Longo, em uma das mais duras manifestações contra o regime militar de 1964-1985 registradas no Parlamento paulistano durante o período ditatorial (leia na pág. 55).

## Comunista de carteirinha

Longo conta que havia se tornado alvo dos golpistas por ter cutucado com vara curta a onça do ademarismo na eleição da Mesa Diretora. O comunista





**A passagem de Longo pela Câmara durou apenas três meses**

havia articulado a montagem de um grupo de vereadores, batizado de Bloco Nacionalista, que conseguiu isolar os parlamentares ligados ao prefeito Prestes Maia e ao governador Ademar de Barros. A eleição daquela Mesa significou uma afronta para Ademar, um dos principais líderes políticos de São Paulo, que viria a ser, também, um dos articuladores do golpe de 64. “Os onze vereadores entraram numa lista de nomes montada pelo tal Comando da Revolução, mas no final cassaram apenas a mim, que era o coordenador do bloco”, diz.

**“Eu tinha cadastro de comunista no Dops. E era volumoso...”**

Perseguição política não era uma novidade para Longo. Para ser eleito vereador, meses antes, precisara recorrer de uma decisão da Justiça Eleitoral que havia impugnado sua candidatura. “O Departamento de Ordem Política e Social (Dops) informava à Justiça quem tinha cadastro de comunista. Eu tinha. E era volumoso...”, conta Longo, orgulhoso do seu currículo de “revolucionário profissional” iniciado em 1945, quando era um operário magrelo recém-chegado do interior que, mesmo sem ter idade para votar, participava das eleições distribuindo folhetos de Iedo Fiúza, candidato do Partido Comunista Brasileiro, o Partidão, à Presidência da República.

Nascido em 20 de maio de 1930, em Taquaritinga, no interior de São Paulo, filho de imigrantes italianos e espanhóis, Longo começou a trabalhar aos dez anos, na lavoura. Aos 15, veio com sua família para a capital paulista, onde se tornou aprendiz em uma indústria têxtil. Influenciado pelo pai, comunista de carteirinha, filiou-se em 1946 ao PCB, num dos breves períodos em que o Partidão esteve legalizado. Lutou no movimento sindical, reivindicando melhores salários, descanso semanal remunerado e abono de Natal (o atual 13º salário). No mesmo ano, perdeu o emprego de ajustador mecânico numa metalúrgica por participar de uma greve. “Os movimentos sociais eram duramente reprimidos, não era essa moleza de hoje”, recorda. Foi preso pela primeira vez em 12 de dezembro de 1949, ao pichar um muro com a inscrição “Viva o camarada Stálin, campeão da paz”.

Aprendeu a fazer jornalismo na prática das redações dos jornais comunistas, como *Notícias de Hoje* e *Voz Operária*, que usavam a mão de obra de “repórteres populares” – militantes designados para escrever sobre os problemas dos bairros. “Eram jornais que tinham poucos recursos e nada de anúncios, então a gente tinha que escrever muito”, recorda.

O PCB foi declarado ilegal em 1947, mas ele continuou na militância política, agora clandestina, assumindo a direção do

diretório distrital do partido no Ipiranga e, mais tarde, a direção municipal. “Garoto ainda, cara de moleque, franzino, fumando dois maços de cigarro por dia, assumindo a direção do partido no principal município do País...”, relembra Longo no documentário *O Longo Caminho de Moacir*, produzido pela Fundação Astrojildo Pereira. O moleque franzino também presidiu a União da Juventude Comunista e viajou à União Soviética para um curso do Partidão, ao lado de “uma turma da pesada” que incluía quadros como o historiador Jacob Gorender e os futuros guerrilheiros Carlos Marighella e Maurício Grabois. No início dos anos 60, passou a escrever regularmente para o semanário do PCB, *Novos Rumos*.

**“Garoto ainda, assumindo a direção do partido no principal município do País...”**

## Cassado e preso

Em 1963, o rosto do militante estava estampado em santinhos com a frase “Para vereador – Moacir Longo – um operário metalúrgico que tornou-se combativo jornalista a serviço dos trabalhadores”. Concorria pelo PSB, partido que acolhia militantes do PCB (então na clandestinidade). Não se sentia à vontade com a

candidatura. “Só fui candidato porque o partido me forçou”, diz. Eleito com 4.632 votos, permaneceu apenas três meses no Palacete Prates, tempo suficiente para presidir a Comissão da Lavoura, Indústria e Comércio, participar como membro da Comissão de Finanças e Orçamento e arrumar polêmica ao denunciar na tribuna um acordo da prefeitura com uma companhia telefônica que ele considerava lesivo ao Município.

Após a cassação, nunca mais se candidatou a outro cargo eletivo. “Agora, nem forçado pelo partido eu iria”, conta. Mesmo na clandestinidade, nunca deixou de fazer política do jeito que gostava, por meio do jornalismo ou da militância com as bases. “Eu sempre achei que militar politicamente é um dever de cidadania”, afirma. A ditadura também não se esqueceu do ex-vereador: ao visitar um colega de partido, Longo acabou detido por agentes do Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna (Doi-Codi). “Isso foi em 25 de julho de 1972. Eu não esqueço”, relembra a professora Leda Rosa dos Santos Neto, com quem o comunista casou-se em 1969. Quando seu marido foi preso, Leda levava no colo a filha de dois anos do casal, Laelya, e na barriga a segunda filha, Leila, que nasceria ainda naquele ano. “Foi terrível”, ela se lembra.

Longo desconversa quando perguntado sobre as torturas

Ele não queria ser político: “Só fui candidato porque o partido me forçou”



que sofreu nas dependências do Doi-Codi, e não dá para saber se é por trauma, timidez ou os dois. Seja como for, ele não gosta de ser visto como herói. “Não fiz nada de extraordinário, não cometi nenhum ato heroico, nada. Fui sempre um militante dedicado à disciplina e às tarefas do partido”, é como resume sua história no documentário *O Longo Caminho*.

Leila só veria o pai entrando em casa quando completou dois anos. Do Doi-Codi, Longo foi levado para o presídio Tiradentes e, depois, para o presídio do Hipódromo, ambos

endereços de vários presos políticos durante o regime militar. Ali, entre discussões políticas com outros presos, jogos de buraco e trabalhos manuais, como feitura de cestas e colares, aproveitava para fazer anotações em uma brochura, selecionando informações dos livros de história do Brasil que recebia de Leda. Nas revistas gerais feitas nas celas, o caderno coberto de anotações cuidadosamente escritas foi apreendido duas vezes, mas devolvido.

Longo saiu do presídio, sob livramento condicional, em 1974. Ao lado da militân-

# “O ato que me tira da vida pública não me abate”

Veja trechos da carta-discurso de Moacir Longo, lida no plenário por David Lerer, líder da bancada do PSB, durante a sessão ordinária de 16 de junho de 1964, quatro dias após a cassação do vereador.

*“Senhor Presidente, Senhores Vereadores: desejava despedir-me pessoalmente de todos os colegas da Câmara Municipal de São Paulo, no momento em que o Sr. Presidente da República, Sr. Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, assina ato do qual consta mais uma lista de cassação de mandatos e de suspensão de direitos políticos pelo prazo de dez anos de cidadãos brasileiros, entre os quais figura o meu nome.*

*Creio que todos sabem por que estou ausente, por que não posso comparecer pessoalmente. Nestas condições, falo pela última vez aos nobres colegas, através desta carta-discurso, única forma ao meu alcance neste momento.*

*O mandato ora cassado não me pertencia. Era exercido por delegação de, aproximadamente, cinco mil trabalhadores paulistanos que me honraram com a sua confiança. O ato que me atinge é mais um entre centenas de outros que colocam representantes do povo e lutadores em prol das causas populares ante a fúria vingativa de algumas personalidades civis e militares, investidas de poderes discricionários ao encabeçarem um movimento de força que aboliu, em nossa pátria, as liberdades democráticas e o respeito à pessoa humana.*

*O regime de terror implantado pelo Ato Institucional, editado por aqueles que julgam no direito de tutelar a Nação, não tem futuro. Não tem futuro porque está sendo repudiado pelo povo brasileiro de tantas e tão gloriosas tradições democráticas. Não tem futuro porque nascido de um movimento que se dizia contra a corrupção, atingiu apenas e fundamentalmente legítimos patriotas e defensores incansáveis da emancipação nacional, do progresso e do bem-estar do nosso povo. (...)*

*E não tem futuro porque não tem movimento que se proponha restaurar a democracia, viola todas as liberdades asseguradas pela Constituição e instaura a “democracia do silêncio”, fundada no desrespeito à vontade popular, manifestada nas urnas, na inter-*

*venção nos sindicatos, nas entidades estudantis e nas associações populares, no arrolhamento da imprensa, rádio e TV, bem como na interdição das praças públicas para o povo.*

*Não tem futuro, ainda, porque um movimento que tinha por objetivo restabelecer a autoridade e a autonomia do Poder Legislativo, estabelece a mordaza e a tutela como formas de intimidá-lo, subjugá-lo e colocá-lo de joelhos, anulando-o como Poder independente. (...)*

*A tudo isso o povo assiste perplexo e aterrorizado, parece aceitar esse estado de coisas num silêncio que, entretanto, revela um surdo protesto. Tenho certeza, contudo, que não tolerará esta situação por muito tempo. (...)*

*Essa não é uma previsão fundada num otimismo gratuito. É, antes, a convicção de quem acredita firmemente na vocação democrática de seu povo, na sua disposição de luta e no fato de que é ele quem faz a história.*

*Ao encerrar estas palavras, como brasileiro despojado de seus mais elementares direitos de cidadão, mas que continua sendo um do povo e, portanto, preocupado com os destinos de sua pátria, espero que a Câmara Municipal de São Paulo se integre na luta de redenção nacional.*

*O ato que me tira da vida pública não me abate, não me desperta ressentimentos nem ódios, não me coloca à margem da luta pelo progresso, não me provoca arrependimentos, mas, ao contrário, orgulha-me do que fiz até aqui. Gera em mim novas forças para prosseguir no caminho que escolhi – a luta pelo socialismo.*

*(...)*

*Aos meus eleitores, trabalhadores e companheiros do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que em mim confiaram, peço tolerância e compreensão por não ter feito tudo que de mim esperavam, no breve período de atividades parlamentares. Se mais não fiz foi, talvez, por incapacidade e nunca porque me faltassem abnegação e esforço.*

*Cumpro o ato do senhor Presidente da República ao deixar o mandato legislativo, mas o mandato de luta que o povo me outorgou está revigorado e será exercido fora da Câmara.*

*Ao despedir-me quero reafirmar, ainda uma vez, a certeza de que o caminho da ditadura será barrado, e a democracia autêntica será restaurada e que o povo brasileiro se libertará.*

*Muito obrigado, Sr. Presidente e senhores Vereadores.*

*São Paulo, 15 de junho de 1964 (a) Moacir Longo.”*



**Fachada do Palacete Prates, sede da CMSP durante o curto mandato de Longo**

cia política, voltou a fazer jornalismo, passando por veículos como *Correio do Povo*, de Guarulhos, *Jornal de Hoje*, em Campinas (ao lado do jornalista José Hamilton Ribeiro), e *Folha de S.Paulo*. Após a redemocratização, atuou como assessor parlamentar e como assessor de comunicação do Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de São Paulo (Sinafresp), onde participou da publicação de quatro livros, entre eles *Reformas para desenvolver o Brasil* (Nobel, 2003).

Em 2006, resolveu se aposentar da militância política para “ficar de papo para o ar”. Mas não foi exatamente o que fez. Aproveitou o tempo livre para usar as anotações feitas

no cárcere como base para seu livro *Brasil – os descaminhos do país das terras achadas*, lançado em 2008 pela Fundação Astrojildo Pereira. Com a obra, procurou preencher uma lacuna das reflexões de seu parti-

**DVD – Documentário sobre Longo, da Fundação Astrojildo Pereira**



Divulgação

# A Câmara e o Regime Militar

GISLENE AGOSTINHO CAMILO • UBIRAJARA DE FARIAS PRESTES FILHO

O termo democracia existe desde as pólis gregas, e seu significado etimológico é *demo* [povo] + *cracia* [governo], portanto, governo do povo. Porém seu conceito varia em relação ao lugar e ao tempo em que é empregado. No Brasil isso não foi diferente, principalmente nas décadas de 50, 60 e 70 do século passado, quando o País passava por mais um turbulento período da sua história política.

Nesse contexto, entre os vereadores da Câmara Municipal de São Paulo que se pronunciaram a respeito do golpe de 64, a maioria se declarou favorável à ação dos militares, chamada de “revolução democrática”. O discurso apresentado pelos líderes deste processo foi o de salvaguardar o País de um eventual golpe de Estado, que, segundo os militares, estaria sendo preparado pelos comunistas. Na prática, foi aberto o caminho para um período ditatorial, que eliminaria as garantias individuais e deixaria muitos mortos e desaparecidos.

## De 15 vereadores que se pronunciaram sobre o golpe de 1964, 14 foram a favor

Analisando as atas da CMSP, entre 1964 e 1985, período de todo o governo militar, é possível verificar a posição dos vereadores em relação a esse processo. Logo na primeira sessão plenária após o golpe, realizada no dia 6 de abril de 1964, dos 45 vereadores eleitos 15 se pronunciaram, sendo 14 a favor, e 1 contra o novo governo. A 9 de abril do mesmo ano, o Ato Institucional Número 1 determinou que os direitos políticos de qualquer cidadão poderiam ser suspensos pelo prazo de dez anos, assim como os mandatos legislativos. Nesse contexto, o vereador Moacir Longo, do PSB, teve seu mandato cassado pelo marechal Castelo Branco. Em outubro de 1965, foi assinado o Ato Institucional Número 2, que determinava o sistema bipartidário, com a Aliança Renovadora Nacional (Arena) na situação e a oposição representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

As eleições para presidente e vice-presidente passaram a ser indiretas. O Ato Institucional Número 3, de fevereiro de 1966, determinou que fossem também indiretas as eleições para governadores de Estados. Estes, por sua vez, escolhiam os prefeitos das capitais mediante consentimento das Assembleias Legislativas.

Com a crescente restrição política, as discussões na CMSP sobre o cenário nacional diminuíram gradativamente, mas até meados de 1968 é possível notar os anseios de alguns vereadores pelo abrandamento do regime, ou o retorno da “antiga democracia”. Entretanto, em dezembro de 1968, o governo militar pôs em prática o AI-5, o mais rígido dos Atos Institucionais, que limitou a liberdade política e de expressão da população brasileira, além de colocar em recesso diversas Assembleias Legislativas. Já as Câmaras Municipais continuaram funcionando e aplicou-se o que determinava a Constituição de 1967: o número máximo de vereadores foi reduzido para 21. Na cidade de São Paulo, a Legislatura que teve início em fevereiro de 1969 foi marcada pela cassação de José Tinoco Barreto (antes de tomar posse) e Francisco Mariano Guariba.

Independente da situação política nacional, os vereadores continuaram a discorrer sobre os problemas da cidade e a propor alternativas aos prefeitos. Aliás, durante o período em que os prefeitos foram nomeados (1969 a 1985), vereadores se firmaram como porta-vozes das demandas dos bairros. No final da década de 1970, foi possível verificar uma crescente mobilização social pelo fim da política militar e a redemocratização do País. Passou-se a defender um novo modelo democrático, que ampliasse o acesso popular à política, e a CMSP teve papel fundamental no processo.

*Gislene Agostinho Camilo é estudante de História na PUC/SP, onde realiza pesquisa de iniciação científica sobre a CMSP no período inicial do regime militar, e estagiária no Arquivo Geral da CMSP. Ubirajara de Farias Prestes Filho é historiador na mesma unidade.*



Marcelo Ximenez/CMSP

**Longo com a esposa, Leda Rosa: quando foi preso, ela estava grávida**

do, que achava voltadas demais para a realidade estrangeira. “Esse livro é o que eu queria dizer sobre o meu país. Depois que o escrevi, fiquei mais sossegado”, afirma.

Hoje, é considerado presidente de honra do PPS, nome adotado pelo Partidão a partir de 1992. Em 2010, recebeu a Ordem do Ipiranga, a maior distinção concedida pelo governo de São Paulo. Não se arrepende de nada. “Quando a gente tem uma convicção, deve ser coerente com ela e ir

em frente haja o que houver.” E pagou o preço por suas convicções: “Tive uma vida muito dura, muito tensa, convivendo com o medo de ser preso e perder a vida”.

“Hoje estou tranquilo e consigo dar mais atenção para a família”, acrescenta, sentado no sofá da sala do seu apartamento, em um condomínio na Penha, zona leste paulistana, onde vive com a esposa. E onde o ronco do trânsito é abafado pelos cantos de “bem-te-vi, bem-te-vi” do lado de fora. ■

## SAIBA MAIS

Câmara Municipal de São Paulo: 450 anos de história, livro digital de Ubirajara de Farias Prestes Filho, disponível em [http://www2.camara.sp.gov.br/livro/livro\\_cmsp\\_450anos\\_100808.pdf](http://www2.camara.sp.gov.br/livro/livro_cmsp_450anos_100808.pdf)

Dossiê dos Mortos e Desaparecidos Políticos a partir de 1964. Grupo Tortura Nunca Mais, Companhia Editora de Pernambuco, 1995.

A Ditadura Envergonhada. Élio Gaspari. Companhia das Letras, 2002.



## Os rumos do Plano Diretor

Lançado em 2002, o Plano Diretor Estratégico previa várias ações para melhorar a vida em São Paulo que ainda não saíram do papel

FAUSTO SALVADORI FILHO

Em São Paulo, 110 mil moradores de áreas de risco enfrentam o medo sempre que começa a chover. São Paulo: onde os moradores passam em média 2 horas e 42 minutos presos no trânsito, todos os dias. A mesma São Paulo que oferta dez vagas de emprego por habitante se você mora numa região central – e menos de uma vaga para cada sete pessoas para quem vive na periferia. A mesma periferia que chega a ter

menos de 1 m<sup>2</sup> de área verde por habitante, quando a Organização Mundial de Saúde recomenda 12 m<sup>2</sup>. Na cidade de São Paulo, onde o próprio ar, de tão sujo, contribui para matar 4 mil pessoas todos os anos.

Problemas não faltam em São Paulo. E a solução de quase todos passa, de algum jeito, pela discussão do seu Plano Diretor Estratégico. Instituído em 2002, com a promulgação da Lei nº 13.430, o PDE trouxe para a le-

Comissão  
debateu  
proposta de  
revisão em  
40 audiências  
públicas

gislação municipal uma série de ferramentas criadas para tornar mais humana a vida de quem mora nas cidades, seguindo o figurino estabelecido um ano antes pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257). Garantir inclusão social e promover melhoria da qualidade da vida são as metas centrais do Plano, que, nove anos depois, ainda continuam distantes de virar realidade.

A lei que criou o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo previa uma revisão em 2006, mas a proposta de mudança apresentada pela Prefeitura foi bombardeada de todos os lados, por diferentes setores da sociedade, até que acabou sendo deixada de lado. Oficialmente, a proposta de revisão (Projeto de Lei nº 671/2007) continua em tramitação no Legislativo, mas, como o PDE atual só tem validade até 2012, a Presidência da Câmara considera mais produtivo discutir a criação de um novo Plano, que entraria em vigor em 2013, do que a revisão do atual. “Não faz sentido votar um projeto que, em tese, faz uma revisão de algo que vale até o final do ano que vem”, avalia o presidente da CMSP, José Police Neto (PSD).

Procurada pela Revista do Parlamento Paulistano, a assessoria de imprensa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano preferiu não responder se o Executivo pretende retomar a revisão do Plano de 2002 ou iniciar a discussão de uma nova lei. Seja qual for a

proposta, Police afirma que o debate sobre nova versão de Plano Diretor para o Município chegará em boa hora. “Nunca se discutiu tanto conceitualmente a cidade. Há uma fervilhaça, porque todo mundo quer ver a cidade funcionar”, afirma.

## Elaboração do Plano de 2002 teve um nível até então inédito de participação popular

O Plano Diretor aprovado pela CMSP em 2002 não foi o primeiro do Município, mas sua elaboração contou com um ingrediente novo: um nível até então inédito de participação popular, que discutiu a proposta em mais de 40 reuniões, reunindo 3 mil participantes de mais de 500 entidades. Algo que não existia quando o Município implantou seu primeiro Plano Diretor, em 1971, um dos mais pesados dos Anos de Chumbo da ditadura militar, época em que as Câmaras Municipais tinham função pouco mais do que decorativa. O cenário já era bem diferente em 1988, ano em que outro Plano foi promulgado: mesmo assim, o prefeito Jânio Quadros submeteu o projeto à CMSP sob um regime chamado de decurso de prazo, com o qual conseguiu que a nova lei fosse aprovada sem enfrentar discussões com





vereadores ou a população. Outras propostas de Plano Diretor, apresentadas pelo Executivo em 1985, 1991 e 1998, não chegaram a ser votadas.

## A revisão que não foi

Em 2007, o prefeito Gilberto Kassab enviou à CMSP o seu projeto de revisão do Plano Diretor, dando início a uma onda de protestos e ações judiciais. Os setores da sociedade civil que se opuseram ao projeto reclamavam que faltou espaço para a participação social na construção do PL. “A Prefeitura da cidade de São Paulo procedeu de forma pouco democrática, desde a apresentação do Projeto até o encaminhamento para a Câmara Municipal, retrocedendo no processo de discussão e gestão participativa”, dizia um abaixo-

-assinado que chegou a ter o apoio de 211 entidades, entre elas o Movimento Defesa São Paulo, o Instituto Pólis e a União dos Movimentos de Moradia.

O arquiteto urbanista Jorge Wilhelm, que coordenou a criação do PDE em 2002, como secretário municipal de Planejamento Urbano, ataca a maneira como a Prefeitura tentou modificar o plano. “Fizemos várias reuniões públicas para elaborar o Plano Diretor. Eles tentaram modificá-lo com uma penada, o que é uma estupidez do ponto de vista urbanístico e político”, afirma.

O Executivo também foi acusado de extrapolar os limites da revisão e apresentar um projeto que, na prática, propunha a criação de um novo Plano Diretor. “A intenção do governo foi apresentar um novo plano, retirando artigos que



**População se manifesta em audiência pública da CMSP sobre Plano Diretor**

se referem a questões sociais, como saúde, educação e participação popular, além de retirar as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). O projeto apresentado pela prefeitura retirava o caráter estratégico do plano e o reduzia a um plano urbanístico de obras”, afirma o vereador Chico Macena (PT), hoje vice-presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da CMSP.

Numa tentativa de aprimorar o projeto do Executivo, a Comissão de Política Urbana decidiu redigir um substitutivo ao projeto do Executivo. Ao longo de 2010, a Comissão realizou 40 audiências públicas em todas as regiões da cidade para debater a proposta.

A ação não convenceu os grupos que se opunham à revisão. “A iniciativa da Câmara de fazer o debate foi importante, mas insuficiente”, afirma Benedito Roberto Barbosa, coordenador da União Nacional dos Movimentos de Moradia. Para Heitor Marzagão Tommasini, presidente do Conselho do Movimento Defesa São Paulo, não caberia à Câmara fazer modificações profundas num projeto de Plano Diretor. “O Legislativo pode e deve chamar audiências públicas para debater o Plano, mas não pode assumir o papel de fazer o planejamento urbano, que é do Executivo. É a Prefeitura, por meio de suas secretarias, que tem o corpo técnico habilitado para decidir o planejamento da cidade”, diz.

“O Legislativo recebeu do Executivo uma bola quadrada, que era difícil de arredondar”, afirma o ex-vereador e arquiteto urbanista Nabil Bonduki, hoje secretário nacional de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, que foi relator do projeto do Plano Diretor Estratégico de 2002 na CMSP. Segundo ele, a falta de transparência e de participação popular na elaboração do projeto de revisão pelo Executivo produziu na população uma desconfiança em relação à proposta que acabou contaminando toda a discussão, mesmo com a ampliação do processo participativo feito pela CMSP. “Eu fui vereador e posso dizer que não é fácil para o Legislativo conseguir alterar substancialmente um projeto do Executivo como este do Plano Diretor”, afirma.

## **Comissão da CMSP realizou 40 audiências para debater substitutivo de revisão do PDE**

Parte das entidades que ficaram contra a revisão entrou com ações na Justiça que atrasaram o andamento do Plano na CMSP. A última decisão judicial, proferida pelo Tribunal de Justiça em 11 de abril de 2011, liberou o projeto de revisão para voltar a tramitar na Casa.

Para o presidente da Câmara, as críticas ao processo de

revisão vieram de “uma elite intelectual que quer ser dona do processo” e de pessoas que não entenderam o que estava sendo discutido. “As pessoas que criticaram o Projeto de Lei não o leram e foram mobilizadas por uma elite intelectual que também não leu e por uma elite econômica que estava satisfeita com o que já tinha”, afirma Police.

Para os que acusaram os vereadores de atenderem aos interesses do mercado, o vereador afirma que a resposta foi dada com a aprovação pela CMSP da Lei nº 15.234/10, de sua autoria, que instituiu o IPTU progressivo no tempo, que dá ao Município o poder de usar o Imposto Predial e Territorial e Urbano como arma para combater a especulação imobiliária. “Parte dos movimentos sociais, que foram até usados como massa de manobra para não deixar avançar o processo de revisão do plano, hoje, ao enxergar o que a gente vem produzindo, se envergonha de não ter participado mais ativamente disso”, avalia Police.

**Nabil Bonduki: “O Legislativo recebeu do Executivo uma bola quadrada”**

O IPTU progressivo no tempo segue o princípio da função social da propriedade, presente na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. É a ideia de que o direito à propriedade

não é absoluto. Para ser dono de um imóvel, o proprietário precisa dar algum uso social a ele. Quem mantém um imóvel não edificado, vazio ou subutilizado, apenas esperando pela possível valorização do mercado, passa a ser obrigado a pagar valores mais altos de IPTU. “Para não ser obrigado a pagar um valor de imposto que pode chegar a 15% do preço do imóvel, o proprietário tem de dar finalidade ao imóvel, e isso faz a cidade funcionar”, explica Police.

## No papel

Embora só tenha sido regulamentado em 2010, o IPTU progressivo no tempo já fazia parte do Plano Diretor promulgado em 2002. E, igual a ele, há uma série de instrumentos lançados pelo Estatuto da Cidade e previstos no PDE que até hoje não viraram realidade.

Jorge Wilhelm lembra que o PDE apresentava uma série de propostas para os problemas das enchentes, como a obrigação de reservar 30% da área de pátios de estacionamentos para drenagem natural do solo, que já poderiam ter reduzido o impacto dos alagamentos na cidade se tivessem sido aplicadas ao longo destes nove anos.

Sem falar nas Zonas Especiais de Interesse Social. Um dos principais instrumentos criados para garantir a inclusão social nos municípios, as Zeis são porções do território desti-

# Coeficiente de aproveitamento: o que é

O coeficiente de aproveitamento básico define o tamanho das edificações que um proprietário pode construir em um terreno sem pagar a mais por isso. Se o coeficiente básico de uma região é 1, por exemplo, isso significa que um terreno de 1.000 m<sup>2</sup> poderá ter no máximo 1.000 m<sup>2</sup> de área construída; se o coeficiente básico for 2, é possível chegar a 2.000 m<sup>2</sup>.

Dentro de determinadas condições, a Prefeitura pode permitir construções acima do coeficiente básico, até o teto do coeficiente máximo (que pode chegar a 4), desde que o proprietário pague pela diferença. Cada zona ou distrito dispõe, assim, de um estoque de potencial construtivo, que corresponde à quantidade de áreas construídas que podem ser adquiridas acima do coeficiente básico.

Isso é possível, por exemplo, nas áreas das operações urbanas consorciadas, pensadas como grandes intervenções no território urbano – há quatro delas em operação no momento (Água Branca, Água Espaiada, Centro e Faria Lima) e outras três em fase de licitação (Lapa/Brás, Mooca/Vila Carioca e Rio Verde/Jacu). Neste caso, o valor cobrado pela Prefeitura de quem construir acima do coeficiente básico deve ser reinves-

tido na região daquela mesma operação urbana.

## Dinheiro de outorga onerosa deveria financiar projetos em bairros pobres

Já a outorga onerosa do direito de construir, outro instrumento que permite passagens do coeficiente básico para o máximo, tem um lado mais marcante de promoção de justiça social. O dinheiro arrecadado pela outorga onerosa, que geralmente é praticada nos bairros mais ricos, queridinhos do mercado imobiliário, vai para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), que pode aplicá-lo em bairros carentes de investimentos em habitação.

Ou, pelo menos, é o que deveria acontecer. Em junho último, investigação conduzida pela Corregedoria Geral do Município, com apoio do Ministério Público e da Polícia Civil, apontou que um grupo de empreiteiras beneficiado com a outorga onerosa teria falsificado suas guias de recolhimento, gerando prejuízos de mais de R\$ 50 milhões à Prefeitura. Na CMSP, as denúncias de fraudes nas outorgas estão sendo investigadas por uma subcomissão instalada no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa.



Fotos: Fernando Stankuns/Creative Commons

nadas à recuperação urbanística e à regularização fundiária de áreas ocupadas pela população de baixa renda, como favelas, cortiços, loteamentos precários e conjuntos irregulares. Entre os incentivos fornecidos nessas zonas especiais, está a possibilidade de construir edificações maiores do que o coeficiente básico permitido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) sem pagar a mais por isso, desde que os imóveis sejam destinados a Habitações de Interesse Social (HIS) ou Habitações do Mercado Popular (HPM).

## Vários instrumentos previstos no Plano Diretor não foram regulamentados

“O Município tem quase mil Zeis demarcadas, mas a maioria não saiu do papel”, lembra o arquiteto urbanista Kazuo

Nakano, pesquisador do Instituto Pólis. As exceções foram as Zeis de Heliópolis e Paraisópolis, onde as favelas locais estão sendo urbanizadas. Mesmo nesses casos, Nakano diz que é necessário um acompanhamento por parte do poder público para evitar um processo de expulsão indireta dos moradores. “A regularização fundiária tem um efeito considerável na valorização dos imóveis. Isso, ao lado de um bairro que se valoriza, como o Ipiranga, ao lado de Heliópolis, pode fazer com que os moradores não consigam permanecer no local. Isso ocorreu nos Cingapuras: muitas famílias de baixa renda saíram e os imóveis acabaram comprados por famílias de renda mais elevada”, conta.

O livro *Lições da Cidade*, organizado por Police Neto, atribui o fracasso na implantação das Zeis aos diferentes valores de coeficientes de aproveitamentos (entenda o

**Metrô lotado em SP: solução dos problemas urbanos passa pelo Plano**

**Importantes  
para melhorar  
vida nas  
periferias,  
Zeis não  
saíram do  
papel**

conceito na pág. 63) adotados pelo Plano Diretor. Segundo o livro, a classificação do Plano acabou privilegiando alguns tipos de construção destinados à classe média alta, sob a nomenclatura R2-v, com coeficientes de aproveitamento básico 2 e máximo 4. Em outras palavras, isso significa que as construtoras podem edificar imóveis com área construída duas vezes maior do que o terreno sem pagar à Prefeitura pela diferença. Adicione esta vantagem para prédios de apartamentos destinados à classe média e o resultado será o que se viu nos últimos anos: uma corrida ao ouro imobiliário que atraiu os investimentos do mercado apenas para as regiões mais nobres do Município. “Os tipos de construção agraciados com o direito em dobro competem diretamente em espaço e recursos com os projetos habitacionais destina-

dos à população mais pobre – Habitação de Interesse Social (HIS) e, em especial, Habitação do Mercado Popular (HMP) –, numa absurda inversão de valores, visto que a redução do déficit habitacional tem de estar no centro de qualquer planejamento urbano que deseje o equilíbrio e a justiça social”, afirma a obra.

Para evitar estas distorções, Police propõe eliminar os coeficientes básicos de valor 2 como existem hoje em algumas zonas. A mesma ideia é defendida por Macena: “Defendo que o coeficiente de aproveitamento básico seja 1 para todo o Município. A diferença que uma construção apresentar entre o coeficiente máximo e mínimo seria revertida em investimentos urbanísticos”.

A falta de uma implementação correta do PDE também atrapalha a rotina de quem utiliza os veículos cada vez mais lotados



do transporte público no Município. O Executivo ainda não conseguiu criar polos geradores de emprego fora da região do centro expandido: ou seja, a maior parte da população continua a morar na periferia e a trabalhar no centro, inchando o sistema de transporte além da conta. “As operações urbanas poderiam promover a descentralização do emprego, mas é preciso que elas não expulsem os pobres, como ocorre na Água Espreada”, diz Nakano.

E há outros itens que precisam ser enfrentados para chegar a um Plano Diretor que cumpra seus objetivos de produzir uma cidade melhor. A elaboração dos Planos de Bairro, ainda por ser feita, bem como o Plano de Habitação e o Plano de Transporte e Circulação.

## Novo plano

Antes de se discutir uma nova versão do Plano Diretor, é preciso entender o que a lei de

2002 trouxe de bom e de ruim para a cidade. “É necessário fazer uma avaliação detalhada do PDE, com pesquisas de campo, para definir quais componentes deixaram de ser implantados e analisar o impacto dos que foram implantados, como a outorga onerosa e a operação urbana”, aponta Nakano.

Feita a análise das consequências do Plano, tanto essa avaliação como as propostas de modificação precisam ser apresentadas em detalhes à população. E, para garantir a participação democrática, a população precisa ser qualificada para entender o que está sendo tratado. “Uma audiência pública sobre um assunto como o Plano Diretor que não for baseada num processo de capacitação da população não vai dar em nada”, diz Nakano. “Sem qualificação, a população vai às audiências sobre PDE para discutir buraco de rua”, concorda Tommasini. No processo de qualificação, é necessário integrar a divulga-

**Para especialistas, audiências só funcionam quando há processo de qualificação**



## Melhorar a qualidade do transporte público passa pela descentralização do emprego

ção de materiais informativos, impressos e on-line, com a realização de atividades de formação nos bairros. “O Brasil já dispõe de metodologias de formação popular muito avançadas para isso”, lembra Nakano.

Tommasini chama atenção para outro ponto: as audiências não podem ser usadas apenas para apresentar pontos sobre os quais o poder público já se decidiu. “As audiências públicas devem servir para discutir o que ainda está em elaboração, não o que está pronto, para não serem apenas uma chancela para o que o Executivo faz”, diz.

Nove anos após a criação do Plano Diretor, o debate

sobre a cidade atingiu um outro nível, segundo o presidente da Câmara. “As intervenções do Parlamento, do Executivo e do próprio empreendedor estão se qualificando”, aponta Police. Com os empreendedores cada vez mais obrigados a considerar o entorno de suas propriedades, fica cada vez mais distante “o debate do lote”, aquele feito a partir do ponto de vista de quem vê apenas o seu pedaço da cidade e mais nada, “o debate que retalha e destrói a cidade”. Um novo Plano Diretor viria a se beneficiar dessa visão mais ampla da sociedade. Para dar certo, contudo, um novo Plano precisa da participação ativa da CMSP. “Podemos ter uma nova lei desde que a Câmara assuma um pedaço da sua responsabilidade, que é a de fazer a escuta que só ela é capaz de fazer: a escuta do distrito, da subprefeitura. Ninguém mais qualificado do que 55 eleitos para discutir isso.” ■

## SAIBA MAIS

### Livros

**Lições da cidade: questionamentos e desafios do desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo.** Alexandre Gomes, Antônio Margarido, Aparecido Manoel Pereira dos Santos, Candido Malta Campos Filho, Mariana de Cillo Maluffe (organizado por José Police Neto).

**Planos Diretores Municipais – Novos conceitos de planejamento territorial.** Laura Machado de Mello Bueno. Annablume. 2007

### Sites

**Blog da Raquel Rolnik.** <http://raquelrolnik.wordpress.com>

**Instituto Pólis.** <http://www.polis.org.br>

# Eventos premiam ações de cidadãos em São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo possui uma série de prêmios e honrarias que reconhecem diversos setores da cidade. No total, são 17 eventos institucionais oficiais organizados pela Casa, idealizados pelos vereadores. Saiba um pouco mais sobre cada evento.

- O **Parlamento Jovem do Município de São Paulo** oferece aos estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, das escolas públicas e particulares do município de São Paulo, a oportunidade de conhecer de perto como é o trabalho dos vereadores, com o exercício, por um dia, das funções e dos trabalhos do Poder Legislativo.

Os vereadores cedem seus lugares no Plenário Primeiro de Maio para os jovens estudantes, que podem desenvolver seus trabalhos, apresentar projetos e expor suas ideias. Os 55 jovens vereadores são escolhidos mediante a apresentação de um projeto de lei para a cidade. Na sessão, são escolhidos os membros da Mesa

Diretora e as propostas são discutidas e votadas.

- O **Troféu São Paulo – Capital Mundial da Gastronomia** é um concurso anual para premiar os autores dos melhores programas, revistas, reportagens, fotos, guias e trabalhos de estudantes relacionados à gastronomia de São Paulo, já que esta possui o título de Capital Mundial da Gastronomia, assim como Paris, Nova Iorque, Roma, Lisboa e Buenos Aires.

- A sessão solene de homenagem ao **Dia Internacional da Mulher** homenageia mulheres de destaque em atividades acadêmicas, científicas, profissionais, filantrópicas ou políticas, em especial as que têm atuação na cidade.

- O **Prêmio Herbert de Souza – Betinho** é entregue a municípios e organizações não-governamentais (ONGs) ligados a atividades, programas e projetos relacionados à luta pela cidadania e combate à miséria em São Paulo.

Fábio Jr. Lazzari/CMS



**Estudantes participam do Parlamento Jovem 2010, no Plenário Primeiro de Maio**



- O Prêmio de Cidadania Universitária Edison Tsung-Chi Hsueh (Trote Solidário) destina-se a instituições de ensino superior que se destacam na organização de recepções aos calouros, estimulando o exercício da cidadania, a preservação ambiental e a participação comunitária.
- O Prêmio Milton Santos é entregue a municípios, ONGs, associações, instituições, grupos informais ou empresas que apresentem trabalhos promovendo formas locais de organização e desenvolvimento social na cidade.
- O Prêmio Paulo Freire de Qualidade do Ensino Municipal reconhece as unidades escolares com iniciativas e projetos com o objetivo de aprimorar a qualidade do ensino na rede pública municipal paulistana.
- O Prêmio Escotista Mário Covas Junior de Ação Voluntária é entregue a pessoas físicas ou jurídicas que possuem ações voluntárias em prol da infância e da juventude, incorporando medidas educacionais que promovam o exercício e a propagação dos princípios e fundamentos do movimento escoteiro.



Marcelo Ximenez/CMSP

- O Prêmio Dorothy Stang de Humanidade, Tecnologia e Natureza é entregue a pessoas físicas e jurídicas destaques em iniciativas que promovam humanidade, tecnologia e natureza.
- A Medalha Tiradentes e o Diploma de Reconhecimento são entregues aos policiais civis, militares e guardas civis metropolitanos que promovam ações benéficas aos munícipes de São Paulo.
- A Medalha José Bonifácio e o Diploma de Reconhecimento são entregues aos maçons cujas ações beneficiam os paulistanos.
- O Selo Empresa Cidadã é conferido às empresas que apresentam qualidade em seu balanço social. Fazem jus ao Selo as organizações que destinam atenção especial aos seus colaboradores, às leis trabalhistas e à vida da comunidade.
- O evento Terceira Idade em Festa é destinado à confraternização dos cidadãos paulistanos da terceira idade e de instituições ligadas a essa comunidade, como marco final dos trabalhos no ano da Comissão Extraordinária Permanente do Idoso e de Assistência Social.

Equipe da  
Rádio Gazeta  
AM recebe  
Troféu São  
Paulo Capital  
Mundial da  
Gastronomia

Instituto  
Pombas  
Urbanas  
recebe menção  
honrosa no  
Prêmio Betinho

- O Troféu Câmara Municipal de São Paulo e o Troféu Cidade de São Paulo são entregues aos atletas com melhor classificação na Corrida Internacional de São Silvestre. Os seis Troféus Câmara Municipal de São Paulo são entregues aos brasileiros mais bem colocados nas categorias masculina e feminina, bem como aos portadores de necessidades especiais no campo da locomoção motora (em cadeiras de rodas) e da deficiência visual. Os dois Troféus Cidade de São Paulo destinam-se aos estrangeiros mais bem classificados nas categorias masculina e feminina.
- O Prêmio Coronel Hélio Barbosa Caldas é concedido, anualmente, a cinco bombeiros que se destacaram por atos heroicos à população da cidade de São Paulo.
- O Dia do Reconhecimento aos Delegados de Polícia Aposentados é comemorado todos os anos, quando são homenageados até 40 ex-profissionais.
- A Conferência Municipal de Direitos Humanos é realizada, anualmente, na semana do dia 10 de dezembro, data em que se comemora o Dia Internacional dos Direitos Humanos. ■

Gute Garbelotto / CMSP



# Ouvidoria aproxima cidadão do processo legislativo

“Ouvidoria é a instituição que representa os legítimos interesses dos cidadãos no ambiente em que atua, na busca de soluções definitivas.” A definição consta no *Guia de Ouvidorias 2011*.

Com o objetivo de convidar a população a se aproximar do processo legislativo, a Mesa Diretora criou a Ouvidoria do Parlamento, que iniciou oficialmente seus trabalhos em 1º de março deste ano. A socióloga Maria Inês Fornazaro, com experiência de quatro anos frente à Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo e oito anos na direção do Procon de São Paulo, foi escolhida como ouvidora responsável.

**“A Ouvidoria é institucional, o vereador tem autonomia e independência para gerir seu mandato”**

A Ouvidoria da CMSP entrou em cena como canal de comunicação para ajudar a aproximação e participação de quem elege, mas que nem sempre acompanha ou cobra o desempenho dos vereadores. É uma ouvidoria que não trabalha com um objeto tangível como as demais, que lidam com o consumidor de produtos ou serviços, públicos ou da iniciativa privada, com demandas muito semelhantes. “Aqui na Câmara não tem SAC (Serviço de Atendimento ao Consumidor). Nosso serviço é cidadania, que não se vende, não se dá, não se compra. A gente respeita a cidadania”, diz Maria Inês.

Há, contudo, limites para essa atuação. Não é função da Ouvidoria fiscalizar as atividades do mandato dos parlamentares. “A Ouvidoria é institucional, o vereador tem autonomia e independência para gerir seu mandato”, explica a ouvidora.

Quando se fala da participação do cidadão no processo legislativo, a impressão é de que se está falando de algo não palpável, etéreo, longínquo. Para





Inês, a participação é uma questão de insistência, pois, quanto mais próximo o cidadão estiver da Câmara, mais suas demandas serão atendidas. A Ouvidoria já detectou que esta proximidade depende do interesse que os assuntos em pauta no plenário provocam na população.

No mês de junho, o número de manifestações dos paulistanos na Ouvidoria da Câmara disparou em relação aos meses anteriores, com 2.714 registros, dos quais 2.068 eram manifestações de cidadãos discordando da aprovação do Projeto de Lei 288/2011, que tratou da concessão de incentivos fiscais para a construção de um estádio na zona leste do Município, o Itaquêro.

Sugestões de projetos de lei são comuns nas posições de atendimento da Ouvidoria para o público (atendimento presencial, por telefone e e-mail). Apenas alguns exemplos de projetos sugeridos: integrar o bilhete único (municipal) com o bilhete metropolitano; obrigar a coleta seletiva em todos os prédios; criar um crematório no Cemitério Vila Formosa; eliminar o documento Habite-se; proibir o uso de som abusivo em automóveis. As sugestões são encaminhadas para o Setor de Elaboração Legislativa e ficam à disposição dos vereadores em um “banco de projetos”.

As reclamações e solicitações também chegam até a

**Maria Inês Fornazaro, ouvidora da CMSP: “Nosso serviço é a cidadania”**

Ouvidoria. A vizinhança da Câmara, por exemplo, queixou-se do som do plenário da Casa, pedindo para diminuí-lo. Há manifestações da sociedade civil em relação ao uso dos auditórios do Palácio Anchieta, que alguns consideram restrito, e sugestões para obrigar os vereadores a utilizarem carros mais baratos.

A Ouvidoria da CMSP, segundo Maria Inês, precisa contribuir para a cidadania, mostrar à população o quanto são importantes as leis e como afetam o dia a dia do cidadão. E, claro, o quanto a sua participação pode influenciar o processo

legislativo. Para ela, que preside a Associação Brasileira dos Ouvidores (ABO), este tipo de canal não pode ser de fachada, pois, se for, além do desperdício de recursos, a credibilidade da organização é atingida.

Aos poucos, as ouvidorias passam a ser um instrumento importante de cidadania no Brasil, tanto nas organizações do setor público, quanto da iniciativa privada. Hoje, uma empresa ou órgão público com atuação transparente e ética, portanto, com respeito ao seu público, não dispensa os serviços de ouvidoria. ■

## GUIA DE OUVIDORIAS



### Guia de Ouvidorias do Brasil 2011, lançado em evento na CMSP

Foi lançada neste ano a primeira edição do Guia de Ouvidorias, que reúne os canais de contato de mais de 300 ouvidorias brasileiras, com artigos de especialistas e informações que abrangem desde o início do serviço, quando o Brasil adotou o modelo ombudsman da Suécia, passando pelo conceito, principais características, objetivos, valores e benefícios que as ouvidorias trazem ao cidadão. Mais informações em [www.guiadeouvidorias.com.br](http://www.guiadeouvidorias.com.br).



## Escola do Parlamento ajuda Legislativo a se pensar

**Seminário inaugural debateu Poder Legislativo e democracia**

Criar uma instituição de ensino no interior de uma organização pensada para criar leis é o desafio da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Instituída em fevereiro de 2011, com o Ato 1.131, a escola nasceu com o objetivo de ajudar o Legislativo Paulistano a se pensar, por meio da produção de conhecimento técnico e

científico a respeito dos temas tratados pela Casa.

O procurador Antonio Rodrigues de Freitas Júnior, diretor da Escola do Parlamento, explica que a atuação da instituição se dá em duas frentes. “Procuramos adensar temas que já estão colocados politicamente e conciliá-los com questões estruturantes de um parlamento contemporâneo, moderno, oxigenado e plural”, afirma.

No ano de sua criação, a Escola do Parlamento viveu a fase de implantação, organizando cursos e seminários voltados tanto para os servidores da Casa, como para o público externo.

## **Escola produz conhecimento técnico e científico a respeito de temas tratados pela Casa**

A Escola abriu suas atividades com o seminário inaugural “Poder Legislativo e Democracia no Brasil Contemporâneo”, em 2 de março. Depois, veio o curso “Democracia e o Parlamento Paulistano”, realizado entre 4 e 6 de abril. Em 30 de maio, “Políticas Metropolitanas” foi assunto de um seminário. A seguir, veio o evento “Trabalho Decente: Conceito Jurídico e Re-

levância”. Em 25 de outubro, foi a vez do seminário “Terceirização nas Relações de Trabalho”. Também faz parte das atividades da Escola do Parlamento um curso de 21 horas, “Gestão de Políticas Educacionais e Direito à Educação no Brasil”, oferecido para três turmas, entre outubro e dezembro.

Em 2012, a Escola pretende se consolidar, por meio de parcerias com outras instituições, como a Defensoria Pública, o Tribunal de Justiça de São Paulo e a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo, além do Programa Interlegis e do Instituto Legislativo Brasileiro, ambos do Senado.

## **História**

Segundo Freitas, escolas de governo, como a Escola do Parlamento da CMSP, fazem parte de uma tradição iniciada, no Brasil, com a criação da Escola de Administração Fazendária (Esaf), pelo Ministério da Fazenda, em 1967. O passo seguinte foi dado duas décadas depois, nos anos 80, com o surgimento das escolas de magistratura. Nos anos 90, escolas de governo foram criadas pelo Ministério Público e por empresas públicas, como a Petrobrás, que montaram mestrados profissionalizantes.

Para o diretor da Escola do Parlamento, o maior desafio para a criação desta modalidade de escola está na conciliação de vocações diferentes. “O Po-



der Legislativo não tem a vocação específica de refletir, ensinar e gerar conhecimento, por isso uma escola do Legislativo será sempre coadjuvante de uma missão principal que não é a própria”, diz Freitas.

Livre-docente pela Universidade de São Paulo, Freitas diz que há uma diferença essencial entre o ensino de uma escola de governo e o saber acadêmico: enquanto as academias são “voltadas para a pesquisa e docência universal (daí o termo

universidade)”, as escolas de governo “se direcionam para as agendas das instituições a que pertencem”.

As diferenças, segundo Freitas, não atrapalham, mas enriquecem. “Apesar e precisamente por conta das diferenças entre ambos, iniciativas que os aproximem, como a da criação da Escola do Parlamento, são relevantes porque permitem que ambos se complementem e se oxigenem reciprocamente.” ■

**Escola realiza cursos para funcionários e público externo**



# Parlamento Metropolitano aprimora atividade legislativa

O Parlamento Metropolitano foi instalado no dia 9 de maio de 2011, na Assembleia Legislativa, com a assinatura dos 39 presidentes das Câmaras Municipais pertencentes à região da Grande São Paulo. O objetivo do novo órgão é fazer com que as Casas Legislativas dos Municípios busquem soluções conjuntas para problemas comuns.

**“Experiência pode ser embrião de uma nova esfera de poder”**

A ideia não é nova no Brasil, segundo Pedro Silveira, coordenador do Parlamento Metropolitano e assessor da Presidência da CMSP: “No ABC, foi formado um consórcio histórico que pode ser considerado um embrião, primeiramente entre os

Executivos dos municípios, mas que depois foi seguido pelos Parla-mentos da região”. Do consórcio participam os Legislativos de Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Silveira lembra que, em países da Europa e América do Norte, a região metropolitana não é apenas um conceito geográfico, funciona de fato e é uma instância de poder acima do município: “A Alemanha é muito avançada nesse aspecto, lá existe a Autoridade Metropolitana. Nos EUA, há vários modelos independentes de região metropolitana. Aqui, no estado de São Paulo, o governador Geraldo Alckmin acena com uma proposta de região metropolitana que engloba 200 cidades, do litoral até Ribeirão Preto”.

O Parlamento Metropolitano é muito mais um espaço de discussão e de absorção de conteúdo, no entender de Pedro Silveira. Surgiu para discutir alguns temas já preestabelecidos,



**Parlamentares se reúnem em São Bernardo do Campo para debater resíduos sólidos**



como as questões dos resíduos sólidos, do saneamento, da água, a viabilidade do Bilhete Metropolitano para o transporte público e de um Plano Diretor Metropolitano, entre tantos. “Ele não tem uma estrutura formal, não tem cargos, não tem salários, não tem sede. Utiliza funcionários em atividade, assim como a estrutura dos parlamentos participantes. Outra vantagem da relação entre parlamentos é que, ao contrário dos Executivos, têm o respaldo de 100% da representação popular, o que ajuda no diálogo das questões metropolitanas, considerando também que as disputas partidá-

rias praticamente desaparecem no trato de questões intermunicipais. É uma soma de interesses”, afirma o coordenador.

Como exemplo da importância do Parlamento Metropolitano, Pedro Silveira destaca a Política Nacional de Resíduos Sólidos, sobre a qual toda Câmara Municipal precisará se debruçar e ter sua proposta até 2014. A seu ver, é preciso considerar que há municípios mais adiantados e outros mais atrasados sobre o assunto. Assim, municípios com menos quadros técnicos podem aproveitar os subsídios do Parlamento Metropolitano no aprimoramento de sua atividade legislativa.



## Nova esfera de poder

O professor e advogado Pedro Estevam Serrano, mestre e doutor em Direito de Estado pela PUC-SP, autor do livro *Região Metropolitana e seu regime constitucional*, é um entusiasta do Parlamento Metropolitano como órgão articulador de consórcios municipais, nos parâmetros constitucionais de atribuição do município, já que a competência deliberativa de legislar sobre as regiões metropolitanas é dos estados, que convocam os municípios a cogerir a própria competência estadual.

Mas há várias situações de gerenciamento de serviços públicos que estão no domínio do município e que permitem a formação de consórcios. O lixo é apenas um exemplo citado

pelo professor especialista em região metropolitana. A implantação de um aterro sanitário comum, reunindo três ou mais municípios, além de evitar problemas mais graves para o ambiente, resultaria em menos dispêndio de recursos para cada parte consorciada.

“O Parlamento Metropolitano poderá se transformar no embrião experimental de uma nova esfera de poder descentralizado, o da região metropolitana, no modelo brasileiro federativo, que tem como repartição das competências União, estados e municípios. É uma experiência interessante antes da região metropolitana vir a ser eventualmente criada, por emenda constitucional, como instância federativa”, advoga Pedro Estevam. ■

Em  
Salesópolis,  
vereadores  
debatem  
saneamento  
básico

# Você no Parlamento revela prioridades da população

A consulta pública Você no Parlamento, surgida a partir da parceria entre a Câmara Municipal e a Rede Nossa São Paulo, ouviu 33.430 pessoas de todas as regiões da cidade, entre junho e setembro, com o objetivo de conhecer as es-

colhas da população para São Paulo em 2012.

As perguntas foram respondidas por meio de formulários impressos distribuídos à população e também disponíveis na internet. As questões apresentadas falavam sobre

**Consulta nasceu de parceria entre CMSP e Rede Nossa São Paulo**



vários aspectos da vida das pessoas na cidade: inclusão para pessoas com deficiência, assistência para pessoas e grupos em risco social, consumo e meio ambiente, cultura e lazer, desigualdade social, educação, esporte, habitação, infância e adolescência, juventude, saúde, segurança, sexualidade, tecnologia da informação, terceira idade, trabalho, transparência e participação política e transporte e mobilidade.

A consulta se baseou na pesquisa Indicadores de Referência de Bem-Estar no Município (Irbem) realizada pelo Ibope/Rede Nossa São Paulo, com apoio da Rede Globo de Televisão e da rádio CBN. As prioridades mais votadas pela população devem guiar o trabalho dos 55 vereadores da Câmara Municipal em 2012.

## “O Parlamento terá de dar respostas às necessidades eleitas pela população.”

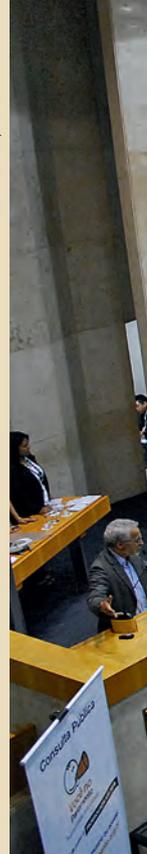
A coordenadora da consulta, a assessora da Presidência da Câmara Isabel Cristina Lopes, acredita que Você no Parlamento vai mudar a forma de atuação da Câmara. “Haverá uma redução de espaço para projetos de menos impacto para a qualidade de vida

da população, diante de tanta necessidade expressa, diante de prioridades apresentadas no campo da educação, da saúde, transporte e habitação. O Parlamento terá de dar respostas às necessidades eleitas pela população”, afirma.

Para Maurício Broizini, coordenador executivo da Rede Nossa São Paulo, o resultado da consulta pública servirá como indicador para os vereadores em suas decisões sobre o Orçamento da Cidade, transformando os recursos em prioridades apontadas pela população. “Nós esperamos que mudem os critérios para a alocação dos recursos orçamentários, que sejam consideradas as prioridades apontadas pela população antes de quaisquer outros interesses, por exemplo, de grupos partidários, de bases eleitorais, etc.”, declara.

Dos entrevistados, a maioria era formada por mulheres (54,88%), brancos (62,52%), com curso superior completo (25,39%) e renda acima de dois salários mínimos (39,1%).

Tanto para Cristina Lopes quanto para Maurício Broizini, a participação da população ficou dentro das expectativas de uma primeira consulta, até porque ainda não está habituada à pesquisa. Eles esperam que a adesão ao Você no Parlamento aumente nos próximos anos com a divulgação e a repetição da consulta. ■



**Apresentação dos resultados da consulta, no plenário da CMSP**



## Os desejos da população

Respostas mais votados para a pergunta “Quais destas medidas, na sua opinião, devem ser priorizadas pelo poder público em 2012 na cidade de São Paulo?”

- 77,41%** Priorizar o transporte coletivo (ônibus e corredores de ônibus) no sistema viário, diminuir o tempo de espera e instituir a pontualidade nos terminais e pontos de ônibus
- 75,30%** Implantar a coleta seletiva e reciclagem de lixo em toda a cidade
- 75,24%** Garantir agilidade no agendamento e realização de consultas, retornos, exames, entrega de resultados e cirurgias
- 74,13%** Garantir a qualidade e acesso aos serviços públicos essenciais (educação, saúde, saneamento, habitação e outros)
- 73,15%** Implementar programas de proteção à criança e adolescentes vítimas de abuso sexual e penalizar os seus infratores



# Debates





Fernando Manzano / CMSP

## Editorial

Fontes históricas e o legislativo paulistano

Atividade Industrial no Município de São Paulo:  
panorama histórico e perspectivas futuras

Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas  
na implantação de projetos urbanos e paisagísticos

O trabalho à procura de um direito:  
crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade

# Editorial

LEONARDO BARBAGALLO  
Editor de Artigos

*Navegar é preciso,  
viver não é preciso.*

Modernidade, contemporaneidade, mais do que apenas momentos atuais, consistem em realidades históricas, que impregnam a vida cotidiana de novos sentidos produzidos pelos homens em sua prática de produzir a própria vida.

A prática de produzir a própria vida não é, em si, nada precisa; não tem a precisão que a intencionalidade humana lhe atribui desde o momento em que é formulada. Os resultados das ações humanas podem ser em parte previsíveis, mas nunca precisos.

É por isto que, na modernidade, os homens passam cada vez mais a produzir conhecimento sobre a própria vida humana. Não que tal produção seja inteiramente novidade. Claro que, desde a antiguidade clássica, os gregos já pensavam sobre a vida social propriamente, quer dizer, sobre o comportamento humano em suas variadas expressões: política, psicológica,

econômica, cultural. Também durante o longo período medieval, as necessidades sociais produziram grandes pensadores, como Santo Agostinho, São Tomás de Aquino e muitos outros que pensaram a vida social tendo como paradigma as formulações teológicas.

Então, onde está a novidade? Esta pode ser encontrada justamente na obra do Iluminismo, o qual inaugura – depois de Maquiavel – a compreensão sobre o ato humano como ato social e histórico, quer dizer, como ação propriamente dos homens.

Tudo isso porque, se navegar é preciso, viver os motivos, o itinerário e o resultado da navegação, bem, esses não são precisos!

É por tal precisão – agora com o sentido de necessidade –, que se apresenta à sociedade uma série de artigos produzidos por agentes públicos integrantes do quadro de funcionários do

Poder Legislativo Municipal de São Paulo, publicados no interior da Revista do Parlamento Paulistano, mostras da contemporaneidade que conjuga e combina em formatos novos e em formas inusitadas a produção e a divulgação do conhecimento.

A produção do conhecimento que se faz agora para a navegação, não mais marítima, mas a navegação no interior da vida social, política e, por conseguinte, histórica. Produção de conhecimento porque *viver não é preciso!*

No artigo *Fontes históricas e o legislativo paulistano*, o presente no Poder Legislativo se torna preche de contemporaneidade, pois é assumido e explicitado como lugar e acervo para a produção de conhecimento, expressão das várias combinações que são constitutivas desta contemporaneidade.

*Atividade Industrial no Município de São Paulo: panorama histórico e perspectivas futuras* transforma dados em informações, tomando passado, presente e futuro para, justamente, pensar o presente e as contribuições do Poder Público na produção do futuro, futuro não preciso.

Tratando dos *Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação*

*de projetos urbanos e paisagísticos*, esta publicação traz a contemporaneidade em suas características distintas, pois que apresentam os resultados e as exigências de um passado não preciso, na tentativa de que o presente, tomando isso em conta, prepare um futuro preciso!

No artigo *O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade*, conjugam-se modernidade e contemporaneidade, pois que o campo dos direitos, como superação dos privilégios característicos do *Ancien Régime*, enfrenta, na contemporaneidade, a tentativa de seu desmantelamento, uma vez que a “crise econômica” nada tem de preciso!

Num editorial, oscila-se entre o convite – que deve ser atencioso e breve – e as explicações, quase sempre im-precisas. Portanto, convidamos aqui o leitor a que se torne, pela leitura dos artigos anunciados, o protagonista preciso!

Uma última advertência, nesta história que conjuga a navegação precisa com uma vida não precisa: na modernidade e mais ainda na contemporaneidade *tudo que é sólido desmancha no ar.*



# Fontes históricas e o legislativo paulistano

UBIRAJARA DE FARIAS PRESTES FILHO<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar um panorama a respeito da produção documental da Câmara Municipal de São Paulo, e sua importância para a pesquisa acadêmica. A ênfase escolhida privilegia os interessados em História, que podem utilizar a grande quantidade de documentos, sobretudo processos legislativos e os debates dos Vereadores registrados nas Atas e Anais da instituição. Para isso, foi necessário identificar os principais conjuntos documentais, e inseri-los na discussão contemporânea sobre o conceito de fonte histórica. Conclui-se que, mesmo com os vários estudos já realizados, existem ainda muitas possibilidades de pesquisa, que certamente contribuirão para o debate político na cidade e a maior aproximação dos cidadãos com o legislativo.

**Palavras-chave:** História Política. Fontes Históricas. Documentação. Arquivística.

## Introdução

Em 2010, a Câmara Municipal de São Paulo completou 450 anos. No exercício de suas funções, a instituição produziu grande quantidade de documentos, muitos deles perdidos ao longo do tempo. Contudo, parte significativa desses materiais foi preservada, encontrando-se os exemplares mais antigos no Arquivo Histórico Municipal Washington Luís (atual Arquivo Histórico Municipal, de acordo com o Decreto nº 51.478, de 11 de maio de 2010). Os principais estudos sobre São Paulo, sobretudo em sua fase colonial, foram realizados a partir dessa documentação.

Muito ainda precisa ser estudado sobre a história da administração pública municipal, como o que se refere à atuação da Câmara a partir do final do século XIX. Os enfoques e interpretações podem ser variados, e estudiosos da ciência política, sociologia, economia, linguística, história, geografia, urbanismo, entre outros, certamente encontrarão no material da Câmara ricas possibilidades.

Em seu cotidiano, a Câmara continua produzindo materiais de referência para o entendimento das políticas públicas na cidade. Além do Arquivo Histórico de São Paulo, que contém a documentação original mais antiga, o Palácio Anchieta, sede do Legislativo, disponibiliza diversos materiais que subsidiam pesquisas.

---

1 Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo e Consultor Técnico Legislativo na Secretaria de Documentação da Câmara Municipal de São Paulo.

O estudo da documentação histórica produzida na Câmara, realizado sob diversos enfoques, deve servir para auxiliar a administração da cidade no presente e incrementar estratégias para o futuro. Com essa perspectiva, este artigo aborda algumas possibilidades de pesquisa com esses materiais, situando tendências atuais nos estudos em história política.

## 1 Mudanças de enfoque na história política

Nos estudos sobre a trajetória política da cidade de São Paulo, alguns autores clássicos podem ser citados, como Afonso Taunay, Ernani Silva Bruno, Alcântara Machado e Aureliano Leite, que analisaram a edilidade com grande riqueza de detalhes. A leitura de suas obras é fundamental, mas é preciso levar em conta que suas interpretações estiveram bastante associadas ao período em que escreveram.

A abordagem desses estudiosos pautava-se por uma perspectiva épica da História, oriunda do antigo Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP), fundado no final do século XIX. Entre seus objetivos ao se aprofundarem no passado paulista, estava a busca das origens, valorização do passado regional e das grandes personalidades. Muitos dos integrantes fundadores do instituto eram intelectuais ligados direta ou indiretamente à política da cidade, estando interessados em justificar, a partir de um olhar sobre o passado, a possível vocação de grandeza para a cidade.

Para os intelectuais ligados ao IHGSP, “(...) a história era concebida como um conhecimento fértil de lições, entre as quais se procuravam sentidos de legitimação das ações no presente.”(FERREIRA, 2002, p. 123-124). A contribuição desses pesquisadores na divulgação da história de São Paulo foi impressionante, sobretudo no cuidado que tiveram com o levantamento e transcrição de documentos sobre o período colonial e imperial. O instituto passou por várias mudanças, e continua hoje como um importante centro de pesquisa e divulgação da História paulista.<sup>2</sup>

De qualquer modo, a ideia de um passado épico para São Paulo foi superada por novos enfoques na pesquisa histórica. A criação dos cursos de graduação e pós-graduação em História, além da influência da chamada Escola dos *Annales*<sup>3</sup> e do materialismo histórico marxista foram fundamentais para essa superação. Nos últimos tempos, novas perspectivas de análise orientam os estudos em História política. Exemplo disso são os estudos do historiador francês René Rémond. Na apresentação de uma de suas obras, Marieta de Moraes Ferreira (2003, p. 7), pesquisadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getúlio Vargas, sintetiza referências importantes para quem pretende se dedicar à história política:

---

2 Para maiores informações, inclusive de cursos sobre a história de São Paulo, ver a página do IHGSP na internet: < <http://www.ihgsp.org.br/> > Acesso em: 04 ago. 2011.

3 Escola dos *Annales*: Movimento historiográfico que se constituiu em torno da revista acadêmica francesa *Annales d'histoire économique et sociale*, lançada em 1929. Ao incorporar métodos das Ciências Sociais, os historiadores do movimento abriram possibilidades de pesquisa para temas até então negligenciados.

A nova história política, segundo René Rémond, preenche todos os requisitos necessários para ser reabilitada. Ao se ocupar do estudo da participação na vida política e dos processos eleitorais, integra todos os atores, mesmo os mais modestos, perdendo assim seu caráter elitista e individualista e elegendo as massas como seu objeto central. Seu interesse não está voltado para a curta duração, mas para uma pluralidade de ritmos em que se combinam o instantâneo e o extremamente lento. É na longa duração que se irá buscar a história das formações políticas e das ideologias, ou seja, a cultura política, que por sua vez servirá à reflexão sobre os fenômenos políticos, permitindo detectar as continuidades no tempo. Finalmente, a história política também dispõe de grandes massas documentais passíveis de quantificação, tais como dados eleitorais e partidários, para citar os mais expressivos.

Temas tradicionais continuaram na pauta dos pesquisadores, como eleições, biografias, partidos, entre outros. Mas novos objetos foram levantados, como opinião pública, mídia e análise do discurso. Abordagens multidisciplinares surgiram, reinterpretando as perspectivas do passado da administração pública de São Paulo. Entendeu-se a relação entre os diversos atores sociais na transformação política, não apenas daqueles que efetivamente estiveram nas posições de comando. Em outras palavras, figuras antes excluídas dos estudos históricos passaram a ser objeto de grande interesse.

Nesse sentido, a documentação da Câmara Municipal de São Paulo tornou-se importante para novas abordagens historiográficas. Interpretações consagradas a respeito do passado paulista, consideradas até mesmo inquestionáveis por alguns, passaram a ser reavaliadas. Isso porque podem surgir leituras distintas de um mesmo corpo documental. Nesse caso, muda mais a perspectiva sobre a fonte do que a fonte em si.

A História envolve um processo dinâmico de interpretação. Como escreveu René Rémond (2003, p. 22):

A história de fato não vive fora do tempo em que é escrita, ainda mais quando se trata da história política: suas variações são resultado tanto das mudanças que afetam o político como das que dizem respeito ao olhar que o historiador dirige ao político. Realidade e percepção interferem.

## 2 As fontes históricas da Câmara

Diante das novas demandas sociais, os materiais dos arquivos públicos se renovam. Vale a pena lembrar a importância do Arquivo Histórico de São Paulo. Criado em 1907, entre os seus objetivos estava preservar a documentação da administração pública municipal. A instituição tem um acervo de cerca de 4.500.000 documentos textuais, iconográficos e sonoros. Os documentos mais antigos são as atas preservadas da Câmara de Santo André da Borda do Campo, cobrindo o período entre 22 de julho de 1555 e 31 de março de 1558. Este povoado foi formado provavelmente em 1550, sob a liderança de João Ramalho, e em 1553 foi elevado à categoria de vila, criando-se assim uma Câmara.

No começo de 1560, a vila contava com uma população bastante reduzida. Por isso decidiu-se pela transferência dos habitantes, do pelourinho e do foral

dessa vila para São Paulo de Piratininga, que havia surgido como aldeamento jesuítico. Desse modo, foi formada a Câmara Municipal de São Paulo, no primeiro semestre de 1560. A ata mais antiga, por sua vez, data de 1º de janeiro de 1562. As atas anteriores a esse período se perderam, bem como algumas outras posteriores. De qualquer modo, na opinião de Edmundo Zenha (1948, p. 37), que publicou em 1948 uma importante obra sobre o poder municipal no Brasil, as atas da Câmara de São Paulo talvez sejam o que há de “mais precioso e completo em matéria de documentos nacionais.”

Há outros documentos importantes para a História da Câmara, como os livros de Registro Geral, produzidos a partir de 1583. Como o próprio nome diz, esta fonte contém os registros, feitos pelo escrivão da Câmara, dos assuntos julgados relevantes pelos vereadores. Dessa maneira, não apenas fatos cotidianos foram registrados, mas também posturas anteriores, correspondências de autoridades coloniais e metropolitanas, cartas de sesmarias, entre outros.

Quando foi criado o Arquivo Histórico de São Paulo, um intenso trabalho de paleografia teve início, e estes documentos foram transcritos e publicados. Este material impresso, que em relação ao século XX pouco foi estudado, pode ser consultado no próprio Arquivo e na Secretaria de Documentação da Câmara. Atualmente está em andamento na Câmara a iniciativa inédita de digitalizar estes materiais publicados, ampliando o acesso a pesquisadores.

O Arquivo Histórico de São Paulo preserva documentos da Câmara até meados da década de 1920, além de parte dos originais de notas taquigráficas até a década de 1980. Entretanto, permanecem com a própria Câmara muitos documentos produzidos a partir de 1898, constituindo um representativo acervo para a História da cidade. A historiadora Suely Robles Reis Queiroz (2004, p. 19) nos alerta para as possibilidades dos documentos da Câmara produzidos no século XX: “(...) faltam pesquisas rigorosas e mais modernas de natureza monográfica sobre as eleições municipais, sobre a administração pública, sobre as inúmeras instituições que surgiram, de natureza cultural, científica, esportiva e outras.”

Com as mudanças de sedes da Câmara, no século XX, os documentos produzidos entre 1898 e 1937, mantidos pela instituição, não receberam atenção especial, e por isso se misturaram. Nos últimos anos, entretanto, teve início um trabalho de organização desse material, que ainda não foi concluído, mas que oferecerá diversas possibilidades de pesquisa sobre a cidade. Já os documentos produzidos a partir de 1948 se encontram em sua totalidade no Arquivo da Câmara, ordenados cronologicamente.

As novas orientações para os Arquivos Públicos apontam para a necessidade de se definirem critérios de gestão, recolhimento, preservação e acesso dos documentos gerados pela instituição. Com o crescimento acelerado das massas documentais, esses parâmetros são imprescindíveis.

Para agilizar a gestão em uma instituição, é necessária a classificação de documentos, o que envolve uma sequência de operações que tem como objetivo relacioná-los e distribuí-los de acordo com as estruturas, funções e atividades da entidade produtora. Já a avaliação atribui valores aos documentos, de acordo com as possibilidades neles contida. Assim, a avaliação tem como objetivo determinar se o documento é destinado à eliminação, guarda temporária ou recolhimento à guarda permanente.

A avaliação parte da abordagem das “três idades”, que identifica o ciclo de vida dos documentos. Em sua fase de uso ativo, os documentos são indispensáveis às atividades cotidianas da instituição, formando os chamados arquivos correntes. Partes destes arquivos precisam ser conservadas por razões administrativas, legais ou financeiras, embora já não sejam utilizados nas atividades cotidianas. Formam assim os chamados arquivos intermediários. Passado certo tempo, esses documentos deixam de ter valor previsível, e devem ser eliminados ou preservados. Assim, garante-se a manutenção de documentos que testemunham a História da instituição.

Na Câmara Municipal de São Paulo, essa reflexão foi amadurecida em discussões que ocorrem desde o início em 1992, pouco tempo depois da Lei de Arquivos (Lei 8.159/1991), conforme registram as atas das Comissões de Avaliação de Documentos (CADs). Trata-se de um trabalho coletivo, com a participação de servidores que representam as unidades da instituição. As decisões dessas comissões foram registradas em três volumes de atas. Sobretudo nos últimos três anos, intensificaram-se os encontros, e o resultado foi um Plano de Classificação<sup>4</sup> e uma Tabela de Temporalidade<sup>5</sup> para a Câmara.

Pelo porte de sua estrutura, a Câmara Municipal de São Paulo carecia de um instrumento de gestão minucioso, que identificasse toda sua documentação e regresse seu tempo de guarda. Em 2010, finalmente este material foi aprovado pela Mesa da Câmara, e agora faz parte da gestão institucional<sup>6</sup>. Sua utilidade extrapola a Câmara Municipal de São Paulo, pois certamente servirá de suporte para que outros legislativos gerenciem sua documentação com maior racionalidade e transparência. Em breve esse material será disponibilizado no site da Câmara.

Com essa publicação, os servidores do legislativo municipal podem identificar todos os documentos produzidos nas unidades, o que contribuirá para conscientização dos cuidados necessários com cada fase de sua tramitação. De modo criterioso, muitos documentos estão em fase de eliminação, preservando-se aqueles que efetivamente garantirão o resgate da memória institucional, que se confunde com a História da própria cidade e do país. Além disso, a publicação servirá de base aos programas de informatização e digitalização, colaborando para maior eficiência administrativa.

Nesse sentido, com a digitalização em curso na Câmara, espera-se que toda a documentação pública mantida pela instituição, produzida a partir de 1898, esteja disponível em suportes digitais, o que garantirá melhor conservação dos originais, com diminuição de seu manuseio. Permite-se também o acesso a documentos que não poderiam ser consultados de outra forma. Não apenas documentos legislativos são preservados, mas também os administrativos que guardam informações úteis para o entendimento das transformações dos variados setores da Câmara.

Além dos documentos produzidos pela Câmara, que se encontram no Arquivo

---

4 Plano de Classificação: esquema que relaciona de forma hierárquica os tipos documentais produzidos ou recebidos a partir de suas funções e atividades.

5 Tabela de Temporalidade: instrumento de destinação, que determina prazos para eliminação, transferência ou recolhimento de documentos relacionados no Plano de Classificação.

6 Ato 1127/2010, publicado no Diário Oficial do Município em 09/10/2010.

Geral e no Setor de Documentação, importa tratar da Supervisão da Biblioteca. Por seu caráter especializado, existem vários materiais importantes que subsidiam os trabalhos legislativos. Mas também existem fontes importantes de pesquisa, como os recortes de notícias relacionadas à Câmara e o acervo do historiador Aureliano Leite, que viveu entre 1886 e 1976, e doou sua coleção em 1973. Trata-se de um acervo valioso, acumulado ao longo de décadas, que não foi devidamente estudado.

### 3 Os usos do acervo da Câmara na pesquisa histórica

Alguns legislativos municipais têm apontado para a importância e as possibilidades de uso de sua documentação. Exemplo disso é a Câmara Municipal de Porto Alegre, que possui um Memorial, setor dedicado à pesquisa e divulgação da história da instituição. Seu coordenador, o historiador Jorge Barcellos divulgou um importante material, que serve de referência teórica para os usos dos acervos legislativos.

De acordo com Barcellos (acesso em: 04 ago. 2011):

Hoje se tem claro que os fatos políticos, sejam do presente ou do passado, merecem constituir objetos do conhecimento científico. E que as suas fontes, sejam documentos de arquivos ou quaisquer outras, como documentos jornalísticos ou acervos legislativos, possibilitam as novas gerações, tanto de políticos, como de outros estudiosos, a revalorizar o seu estudo. O político deixa de ser elemento secundário da superestrutura e tudo o que lhe diz respeito passa a constituir fonte para sua análise nas mais diferentes áreas: as crenças dos políticos, suas convicções, suas ideologias. Governantes e parlamentares, que ocupam o centro da vida política, transformaram-se em fontes inestimáveis para a investigação em estudos legislativos e antropologia política; as falas e as argumentações do micro-cosmo político começam a fazer parte do repertório de investigação política e ciências sociais.

Muitas pesquisas já foram realizadas utilizando materiais produzidos pela Câmara. Apenas para citar um exemplo, pode ser indicada a tese doutoral transformada em livro: “Um Nordeste em São Paulo: trabalhadores migrantes em São Miguel Paulista (1945-1966)”, de Paulo Fontes (2008). Entre outros temas, o autor analisa a atuação de vereadores nos problemas do bairro, que teve um crescimento acelerado com a migração nordestina do período. Embora use variadas fontes, o autor analisou discursos e projetos de lei de Vereadores referentes àquele bairro.

Novos pesquisadores estão surgindo. Uma simples busca pela Internet revelou um material interessante sobre a história da Câmara Municipal de São Paulo na Primeira República e no período de Getúlio Vargas. Trata-se do *blog* de Bernardo Schmidt (2011, acesso em: 17 ago. 2011), que inseriu dois textos instigantes sobre as eleições municipais de São Paulo, em 1928 e 1936. Espera-se que novas pesquisas aprofundem esses temas, servindo de referência para abordar outros períodos da política municipal.

Do que tratam os documentos e anais da Câmara ao longo da História? Alguns podem pensar que, além da votação de impostos e orçamento, os demais temas são irrelevantes. Mas existem outros temas, como abertura de ruas, de pedidos de terrenos

e isenção de impostos, reajustes salariais de funcionários, comércio ambulante, entre outras coisas. Enfim, são temas que dizem respeito à vida urbana, sendo relevantes mesmo que pareçam assuntos simples. Eles dizem respeito à definição de regras do cotidiano, que podem colaborar para impedir o caos urbano.

A análise das votações ocorridas na Câmara revela sua influência na construção da cidade. Mas essa atuação ao longo da História não se esgota nesse aspecto. Ao estudar o legislativo municipal, deve-se levar em conta a enorme variedade de requerimentos enviados pelos vereadores ao Executivo, em sua maioria indicando ações do poder público. É importante destacar que o cargo de Prefeito foi criado na cidade de São Paulo em 1898.

Os requerimentos poderiam ser de iniciativa dos vereadores, mas também tinham origem na demanda dos moradores, que apresentavam à Câmara pedidos ou abaixo-assinados. Esperava-se assim que a Câmara intercedesse, junto à Prefeitura, na solução de problemas da cidade.

Assim, por meio dos requerimentos, podemos identificar as necessidades da população e de variadas instituições. Em geral, eles não contêm grandes análises sobre os problemas da cidade, mas aqueles que, no dia-a-dia, são enfrentados pelos habitantes. Revelam situações cotidianas que eram próprias da época, embora muitas delas ainda permaneçam na pauta das discussões parlamentares.

A exemplo dessa documentação, destaca-se um requerimento de 1898, assinado por comerciantes, solicitando providências da Câmara contra ambulantes que atuavam na cidade. A seguir encontram-se trechos deste documento, de janeiro de 1898, cuja grafia foi adaptada:

Os suplicantes infra assinados, negociantes estabelecidos nesta Capital, têm enfrentado a todas as dificuldades oriundas da crise financeira a que o país está atravessando, não animados somente pelo interesse pecuniário que atualmente é insignificante, mas sim, pelo ardente desejo de ver esta grande Cidade de São Paulo elevada ao preamar do desenvolvimento e grandeza de que é merecedora.

Bem sabeis, Excelentíssimos Senhores, que o maior elemento, o mais impulsionador do desenvolvimento e grandeza de um país é o comércio, como vos podem atestar os indescritíveis progressos de inúmeras Cidades que têm a felicidade de possuir importantes praças comerciais, mas para que este medre e propague seus efeitos benéficos ao lugar onde estabelece suas tendas, é mister que os poderes constituídos não regatem suas fecundas vistas, amenizando com suas sabias leis as agruras da profissão; e para que essas leis sejam realmente profícuas, necessário torna-se que o poder competente ceife, desde logo, os fenômenos sociais nocivos a este ou aquele ramo da atividade humana, mormente sendo eles perniciosos ao comércio.

Acorçoados, pois, por esses princípios salutareis, os abaixo assinados, *data venia*, trazem ao esclarecido conhecimento de Vossas Excelências dois fatos verdadeiramente abusivos, que empecem o desenvolvimento do comércio de um modo atroz, como sejam os seguintes:

1º - Os indivíduos estabelecidos nas ladeiras João Alfredo – São João – Florêncio de Abreu – e outras, conservarem as portas de suas casas abertas aos Domingos e dias feriados, quanto tem-nas fechadas os abaixo assinados;

2º - Os mascates turcos e italianos ambulantes pelas ruas da Capital, fazendo concorrência com imensa desvantagem para os suplicantes.

Os abaixo assinados são todos comerciantes estabelecidos com lojas de fazendas, armazéns, quinquilharias, modas e outras, nas suas centrais desta cidade; tem a obrigação de conservar suas portas fechadas aos Domingos bem como nos dias de feriados nacionais e estaduais, cessando nesses dias os lucros que os consumidores lhes podem dar. Gemem sob o peso de toda espécie de impostos excessivos, para manterem os seus estabelecimentos, tem de sujeitar-se a todas as exigências e vexames praticados pelos senhores, afora o pagamento de exorbitantes aluguéis, e, no entretanto, simultaneamente a todos esses flagelos vêm os turcos e italianos, estabelecidos em ruas semi-centrais, como se nota nas ladeiras – João Alfredo – São João – Florêncio de Abreu – e outras, permanecer com suas portas abertas naqueles dias, bem como mascates ambulantes, pagando insignificantes impostos, acozando a diminutíssimos aluguéis, e zombando dos suplicantes, auferirem as vantagens das vendas realizadas nesses dias em que eles se impõem aos consumidores, aproveitando a falta de concorrência criada pela iniquidade da lei e outros fatos de não somenos importância.

O 1º fato apontado, isto é, o consentir-se aqueles negociantes estabelecidos em referidas ruas semicentrais conservarem as portas abertas nos mencionados dias cria uma desigualdade odiosa e altamente prejudicial aos abaixo assinados; mas, esse fato ainda não é tão grave como o consentir-se mascates ambulantes pelas ruas centrais, tanto em dias úteis como em feriados. Os mascates são uma verdadeira praga atrofadora do desenvolvimento comercial de um país como passam a demonstrar.

Eles vendendo as portas dos consumidores concorrem diretamente para a sensível diminuição do movimento comercial porque as famílias deixam de acudir ao comércio para abastecerem-se; nos dias úteis concorrem com os comerciantes estabelecidos com uma desvantagem a toda evidência para estes e para a sociedade em geral. Para os comerciantes estabelecidos porque estes, como já ficou dito, pagam excessivos impostos, exorbitantes aluguéis, empregados e têm de sustentar uma posição condigna à sua classe, ao passo que aqueles (os mascates) como é público e notório, para se eximirem ao pagamento de altos impostos e pesados aluguéis, acumulam-se descomunalmente durante a noite, na residência de seus poucos patrícios estabelecidos e pela manhã se retiram, fazendo suas refeições de pão velho e frutas e vestindo miserável e porcamente. A desvantagem oriunda da existência de tais mascates reflete também diretamente na sociedade em geral, porque sendo suprimidos como se tem feito em diversas cidades, hoje importantes da Europa, eles seriam compelidos a fixar seus estabelecimentos e então ocupariam maior número de prédios e pagariam decuplicadamente os impostos que atualmente pagam, impostos estes que seriam arrecadados pela Excelentíssima Câmara e em benefício da coletividade social, ao

passo que estas vantagens desaparecem com a perniciosa existência dos mesmos.

Pelo exposto facilmente se evidencia que os suplicantes e a própria sociedade são vítimas de uma iniquidade nascida da própria lei, e como de Vossas Excelências depende a cura de todos os bens, e mesmo porque os meios de evitar prejuízo a ninguém se deve negar, como sabiamente dispôs o Ass. 3º de 5 de dezembro de 1770, os suplicantes requerem que sejam Vossas Excelências servidos, proibindo a existência de mascates volantes dentro do perímetro desta adiantada capital, estender aos negociantes turcos e italianos estabelecidos nas citadas ladeiras, bem como em outras ruas semicentraes, a proibição de estarem com portas abertas aos domingos e dias feriados, fazendo por essa forma cessar tão revoltantes iniquidades, quer em beneficio dos suplicantes quer em beneficio dos próprios cofres dessa Excelentíssima Câmara, ou da sociedade.

Por ser de irrefragável justiça.

Pede deferimento

(Assinaturas)

Ilmo. e Ex.<sup>ma</sup> Srs. Presidente e mais Vereadores  
da Câmara Municipal

Para a Sessão  
7-1-98  
P. N. Soares

21709

Os Sup.<sup>es</sup> infra assignados negociantes estabelecidos  
neste Capital, tem experimentado a todas as disposições  
da municipalidade da crise financeira a que o Paiz está  
deveressando, não animados somente pelo interesse pe  
comercio que naturalmente e enriquecedor, mas sim  
pelo ardente desejo de ver esta grande Cidade de S.  
Paulo servida ao progresso do desenvolvimento e que  
dele de que é inextinguível.

Com sabido Ex.<sup>mos</sup> Srs., que o maior elemento  
e mais impulsionador do desenvolvimento e grandessa  
de um Paiz e o Comercio, como vos podem attestar  
os innumeráveis progressos de innumerables Cidades por ter  
a felicidade de possuir importantes Praças commerciaes, e  
para que este meio e propague seus effectos benéficos  
no local onde estabelece suas tendas, e mista que os  
Baldes constituidos não regatem suas precuadas vistas  
amenisando, com suas sabidas leis, as aspirações da pro  
piedade; e para que suas leis sejam realmente proficuas  
necessario torna-se que o Poder competente, caso desde  
logo, os phenomenos sociais unicos a este ou aquelle  
modo de actividade humana, mormente sendo elles  
perniciosos ao commercio.

Convoçados, pois, por esses principaes sacudidos  
os serviços assignados, clamo semo, tamen de vobis

Primeira página do requerimento dos comerciantes, de 1898.

Como se vê pelo documento, a presença de ambulantes de origem imigrante era grande no centro da cidade. Nas ruas, ofereciam variados produtos, o que causava furor aos comerciantes tradicionais. Enfim, documentos como esse mostram várias características da sociedade paulistana nessa fase de crescimento acelerado da cidade.

Outro documento ilustrativo, que mostra reivindicações feitas à Câmara, apresenta os pedidos por um dia de descanso semanal, numa época em que faltavam leis de proteção ao trabalhador:

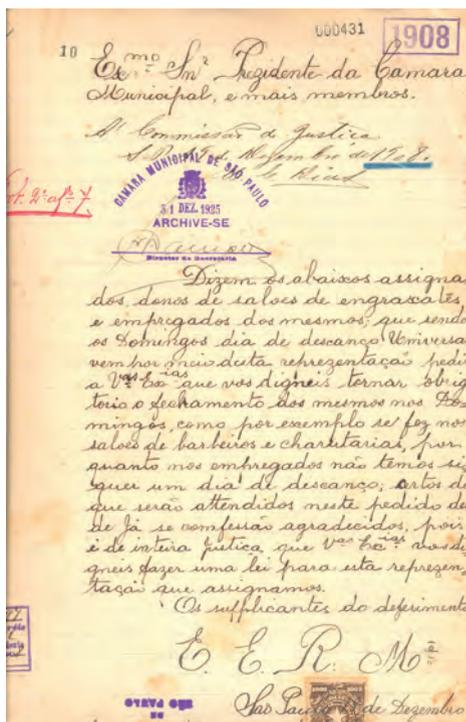
Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, e mais membros.

À Comissão de Justiça

S. P. 19 de Dezembro de 1908

Dizem os abaixo assinados, donos de salões de engraxates, e empregados dos mesmos; que sendo os domingos dia de descanso Universal, vem por meio desta representação pedir a Vossas Excelências que vos digneis tornar obrigatório o fechamento dos mesmos nos domingos, como por exemplo se fez nos salões de barbeiros e charutarias, por quanto nos empregados não temos sequer um dia de descanso; certos de que serão atendidos neste pedido desde já se confessam agradecidos pois é de inteira justiça que Vossas Excelências vos digneis fazer uma lei para esta representação que assinamos. Os suplicantes do deferimento.

(Assinaturas)



Requerimento dos engraxates, de 1908.

A existência desses requerimentos mostra a participação da Câmara nos mais variados assuntos da cidade, desde as questões locais, até aquelas que interessavam a todo o país. Como cidade em crescimento acelerado, as discussões realizadas em São Paulo muitas vezes tinham impacto nacional. Na Primeira República, a influência política paulista foi muito grande, em função da força econômica dos grandes cafeicultores.

Para reforçar o potencial de estudos sobre a Câmara, outro exemplo é a legislatura de 1936 e 1937. Trata-se de um período curto, mas que revela as tensões e contradições da década de 1930, no Brasil e no mundo.

Em função do movimento que colocou Vargas no poder, em 1930, todos os legislativos foram fechados. O que veio em seguida foi um período de instabilidade, reflexo dos grandes acontecimentos mundiais, e do desgaste de grupos oligárquicos. O movimento armado conhecido como Revolução de 1930, no auge destas tensões somadas, depôs o então presidente Washington Luís, e a chefia do governo passou a Getúlio Vargas, iniciando uma fase de grandes rearranjos políticos. No cenário internacional, a crise de 1929 e a polarização entre as ideias fascistas e comunistas influenciaram movimentos políticos em vários países, inclusive no Brasil.

Nas eleições municipais de março de 1936, vinte vereadores foram eleitos para a Câmara Paulistana, depois de uma acirrada disputa entre o Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Constitucionalista (PC). Os trabalhos dessa legislatura tiveram início em 9 de julho de 1936, e foram encerradas em novembro de 1937, quando o Estado Novo mais uma vez silenciou os legislativos.

Os Anais mostram contendas e divergências entre os Vereadores. As peças oratórias, proferidas em público, poderiam ser previamente escritas ou apresentadas de improviso. Os textos poderiam ser reproduzidos e veiculados através de distintos meios de comunicação social. Enfim, a exposição das falas dos Vereadores implica uma intervenção pública de alguém que, com palavras, pretende causar algum tipo de efeito ou acontecimento.

Nos debates registrados, fica evidente a emoção envolvida, o que permite uma contraposição aos textos das leis e propostas. Em um discurso, pode-se encontrar interrupções, promovidas tanto por outro Vereador como pela própria plateia que assistia ao debate.

São representativos os debates sobre as grandes questões do período, como a oposição entre a chamada liberal-democracia, o comunismo e o integralismo. Qual seria a melhor opção para o país? Os Vereadores se dividiam no assunto, mas a maioria era a favor da liberal-democracia. Não deixa de ser interessante a presença de um Vereador integralista, que defendia um governo mais centralizado e nacionalista. Além disso, ele não acreditava na democracia como solução para os problemas do país.

Trata-se de um material interessantíssimo para a compreensão do ambiente social e político do período. As posições particulares de cada Vereador, e o confronto de ideias que o espaço legislativo proporcionou merecem estudos mais aprofundados.

A análise dos discursos e pronunciamentos legislativos pode se orientar pelas novas tendências de análise. É o que aponta o historiador Durval Muniz de Albuquerque Júnior (2009, p. 235):

Ao tomarmos um discurso ou um pronunciamento como fonte para nosso trabalho não devemos perguntar apenas o que ele diz sobre o passado, que informações ele nos traz, mas devemos nos perguntar como esse discurso foi

produzido, em que época, por quem, em que circunstâncias políticas, econômicas, sociais. Aprendemos com Foucault que todo discurso pertence a uma dada ordem discursiva que deve ser analisada, isto é, todo discurso segue regras culturais e historicamente estabelecidas, obedece a modelos, está implicada em dadas relações sociais e de poder que o incitam a dizer algumas coisas e o proibem ou o limitam de dizer outras. Todo discurso tem uma relação de coexistência com outros discursos com os quais partilha enunciados, conceitos, objetivos, estratégias, formando séries que devem ser analisadas. Como Michel de Certeau chama atenção, todo discurso ou pronunciamento é emitido de um dado lugar, que deve ser interrogado pelo historiador: um lugar temporal, espacial, institucional; um lugar de fala ou de autoria; um lugar de fala ou de autoria; um lugar social.

Enfim, sofisticados estudos acadêmicos podem ser realizados com a grande quantidade de discursos e pronunciamentos de Vereadores preservados na Câmara Municipal de São Paulo. O autor da citação acima sugere que o interessado comece com uma análise externa de um dado discurso ou pronunciamento, questionando a respeito de suas relações com aquilo que o cerca. Enfim, trata-se de uma boa contextualização, situando as tendências do período histórico analisado e as circunstâncias em que foi realizado. Quanto à análise interna do discurso ou pronunciamento, o pesquisador:

(...) deve tomá-los como sendo em si mesmos um acontecimento, um evento que merece ser interrogado enquanto tal.(...) O texto dos discursos tem uma espessura própria, tem uma existência própria, tem regras de constituição e de produção, tem uma estrutura interna que precisa ser analisada. Ele não é apenas reflexo das estruturas que o transcendem, mas possui estruturas imanentes que o sustentam e lhe dão inteligibilidade, lógica, coerência, consistência, singularidade. (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009, p. 237).

Os documentos da Câmara podem ainda servir a projetos pedagógicos no ensino fundamental e médio. Processos ou discursos podem ser utilizados para analisar a História da cidade, colaborando para que os alunos construam suas próprias versões do passado e saibam lidar com a diversidade de dados. Os textos oficiais sobre ensino de História, em âmbito nacional ou estadual, reforçam o princípio de que o trabalho com documentos é importante na escola. Nesse sentido, os professores podem ser incentivados a usar os materiais da Câmara, o que ajudará na formação política dos estudantes.

Os professores podem conduzir a análise dos documentos a partir de perguntas básicas, aplicadas a qualquer documento: o que é o documento? Que informação ele nos traz? Como essa informação é transmitida? Quem a transmite, quando, com que propósitos? Qual é o público alvo? Qual a relação do documento, no momento em que foi produzido, com a realidade mais ampla a que se quer chegar? Que contribuições o documento pode dar para o entendimento do período?

## Conclusão

A partir da reabertura da Câmara, em 1948, e com a ampliação do direito ao voto, os eleitores deixavam de ser simples moradores sobre as quais se legislava para serem reconhecidos como portadores de direitos. A representação foi sendo ampliada pela legislação e pela iniciativa dos moradores que recorriam à Câmara.

Com o regime militar, em um clima de crescente cerceamento da atividade política, as discussões na Câmara foram bastante prejudicadas. Entretanto, independentemente da situação política nacional, os Vereadores continuaram a discorrer sobre os problemas da cidade e a propor alternativas aos Prefeitos. Aliás, durante o período em que os Prefeitos foram nomeados (entre 1969 e 1985), Vereadores atuaram como representantes das demandas dos bairros.

A redemocratização e a promulgação da Lei Orgânica, em 1990, permitiram que a Câmara se tornasse mais aberta à participação popular. A pluralidade no interior do legislativo garante diversos olhares e ações sobre os problemas municipais. Esse ambiente deve servir a novas propostas de pesquisa sobre a História da cidade.

Quanto às possibilidades da pesquisa sobre a história do legislativo municipal, variadas fontes podem ser usadas. Afinal, o conceito de documento é bastante amplo, conforme indicam os historiadores Leandro Karnal e Flavia Galli Tatsch (2009, p. 24): “(...) documento histórico é qualquer fonte sobre o passado, conservado por acidente ou deliberadamente, analisado a partir do presente e estabelecendo diálogos entre a subjetividade atual e a subjetividade pretérita.”

Nesse sentido, a História da Câmara Municipal de São Paulo não deve se restringir aos documentos escritos produzidos no interior do processo legislativo. Outras fontes revelarão detalhes sobre o assunto. É o caso da história oral, que poderia ser feita a partir de entrevistas com antigos Vereadores e funcionários, além de outros interlocutores do legislativo. Acervos fotográficos, tanto os que foram preservados pelo legislativo como os que hoje fazem parte de acervos particulares, podem ser úteis para identificar seus usos sociais. Não se pode ignorar a imprensa, que publicou em sua trajetória discursos, análises, críticas e imagens.

Mais recentes são as fontes audiovisuais, como as filmagens da TV Câmara. O uso desse material como fonte de pesquisa oferece um desafio, como pontuou o historiador Jorge Barcellos (acesso em: 04 ago. 2011), coordenador do Memorial da Câmara Municipal de Porto Alegre:

O ruído das galerias pode hoje ser observado pelas interrupções por solicitação de ordem da Presidência ou pelo fundo das gravações digitais realizadas pela TV Câmara. Ela tem um papel inovador, transforma em notícia o cotidiano do legislativo, e as formas de construção da linguagem jornalística transformam as gravações das sessões em documento à parte. Como ler a prática legislativa a partir de seus registros para a televisão, como analisar a linguagem televisiva em seus instrumentos de reconstrução do que se vive no plenário, como fazer evidenciar a ideologia jornalística no momento da sua produção?

Assim, a produção audiovisual da Câmara merece atenção especial, tanto em sua preservação como em seu uso como fonte de pesquisa acadêmica. Não temos notícia de pesquisas com materiais desse tipo, mesmo com o gradual crescimento de discussões teóricas sobre seu uso.(NAPOLITANO, 2005).

Para concluir, reitera-se que, diante dos desafios de nossa metrópole, é importante a análise dos materiais produzidos pela Câmara, e os embates travados em seu interior. Mais do que uma História contínua e linear, trata-se de uma trajetória cheia de contradições e disputas, avanços e recuos, com fases de maior tensão entre diversos atores sociais. O reconhecimento dos diversos atores sociais que atuam na Câmara é um passo para ampliar o contato da instituição com a sociedade, que deve se fazer ouvir por meio de seus representantes.

Espera-se que pesquisadores se interessem em realizar estudos sobre o legislativo. Assim, ao divulgar conhecimentos sobre a história da Câmara, mais pessoas terão condições de participar da discussão política e do encaminhamento de propostas que beneficiarão nossa cidade.

## Abstract

The goal of this article is to present the documental production of “Camara Municipal de São Paulo” and it’s importance to the academic research. The chosen emphasis privileges those interested in History who would be able to access the big amount of documents, especially the legislative processes and the discussions among council members recorded in the minutes and proceedings of the institution. In order to do that it would be necessary to identify the most important group of documents and insert them into the contemporary debate about the concept of historical source. As conclusion even though many studies about it were done before, there’s still plenty field for research, which will certainly contribute to the city’s political debate and bring citizens closer to the legislative.

**Keywords: Political History. Historical Sources. Documentation. Archival Science.**

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. de. Discursos e Pronunciamentos: a dimensão retórica da historiografia. In: PINSKY, C.; LUCA, T. R. de. (Org.) **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

ARQUIVO HISTÓRICO MUNICIPAL WASHINGTON LUÍS. **Guia do Arquivo Histórico Municipal Washington Luís 100 anos: 1907-2007**. São Paulo: DPH, 2007.

\_\_\_\_\_. **Conhecendo o Arquivo Histórico Municipal: os primeiros séculos na cidade de São Paulo**. São Paulo: DPH, 2007.

BELLOTTTO, H. L. **Arquivos Permanentes: tratamento documental**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

BARCELLOS, J. **Fontes documentais nos estudos legislativos: fundamentos para uma leitura.** Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 04 ago. 2011.

CAMARGO, L. S. de. 100 anos do Arquivo Histórico Municipal: um olhar sobre um precioso acervo. **Informativo Arquivo Histórico Municipal**, v. 3, n. 14, set./out.2007. p. 1-15 Disponível em: < <http://www.arquiamigos.org.br/info/info14/img/100anos%20AHMWL-impresso.pdf> >. Acesso em: 12 jul. 2010.

COHEN, I. S. **Para onde vamos? Alternativas políticas para o Brasil (1930-1937).** Tese (Doutorado em História Social)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP, 1997.

FERREIRA, A. C. **A epopéia bandeirante: letrados, instituições, invenção histórica (1870-1940).** São Paulo: Editora UNESP, 2002.

FERREIRA, M. de M. Apresentação. In: RÉMOND, R. (org.) **Por uma História Política.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FONTES, P. **Um Nordeste em São Paulo: trabalhadores migrantes em São Miguel Paulista (1945-1966).** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

KARNAL, L.; TATSCH, F. G. Documento e História: a memória evanescente. In: PINSKY, C.; LUCA, T. R. de. (Org.) **O historiador e suas fontes.** São Paulo: Editora Contexto, 2009.

NAPOLITANO, M. **Fontes Audiovisuais: a História depois do papel.** In: PINSKY, C. (org.). **Fontes Históricas.** São Paulo: Contexto, 2005.

MINAS GERAIS (BH). **O Legislativo e a Cidade: domínios de construção do espaço público / Câmara Municipal de Belo Horizonte.** Regina Helena Alves da Silva (Coord.)... et al., 1998.

PINSKY, C. (org.). **Fontes Históricas.** São Paulo: Editora Contexto, 2005.

\_\_\_\_\_; LUCA, T. R. de. (Org.) **O historiador e suas fontes.** São Paulo: Editora Contexto, 2009.

QUEIROZ, S. R. R. de. Política e poder público na cidade de São Paulo: 1889-1954. In: PORTA, P. (Org.). **História da cidade de São Paulo.** São Paulo: Paz e Terra, 2004. v. 3.

RÉMOND, R. (org.) **Por uma História Política.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei.** São Paulo: Studio Nobel, 2007.

\_\_\_\_\_. São Paulo. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2009.

SANTOS, D. F. dos; RODRIGUES, J. E. R.. *Câmara Municipal de São Paulo: 1560-1998: quatro séculos de história*. São Paulo: IMESP, 1998.

SÃO PAULO (SP). *Câmara Municipal. Câmara Municipal de São Paulo: 450 anos de História / Câmara Municipal de São Paulo; texto e pesquisa de Ubirajara de Farias Prestes Filho*. São Paulo: 2010.

SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Ricardo Maranhão (Coord.)... et al., São Paulo: Cortez, 1992.

TELAROLLI, R. *A organização municipal e o poder local no Estado de São Paulo, na Primeira República*. Tese (Doutorado em História)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP, 1981. 2 v.

ZENHA, E. *O município no Brasil: 1532-1700*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.

# Atividade Industrial no Município de São Paulo: panorama histórico e perspectivas futuras

ALEXANDRE HENRIQUE CARDOSO<sup>1</sup>, FERNANDA GRAZIELLA CARDOSO<sup>2</sup> E GILBERTO RODRIGUES HASHIMOTO<sup>3</sup>

## Resumo

Baseado numa investigação empírica desde meados do século XX, o presente artigo discute a trajetória industrial da Cidade de São Paulo, marcada por um processo de desconcentração nas últimas décadas. Busca-se, a partir desse panorama geral, aventar caminhos futuros para a indústria paulistana. Destaca-se especialmente a via de desenvolvimento da indústria intensiva em tecnologia e mão-de-obra qualificada, valendo-se de condições institucionais já existentes - federais, estaduais e municipais -, destacadamente o Plano de Desenvolvimento da Zona Leste.

**Palavras-chave: Indústria. Desconcentração. Desenvolvimento. Tecnologia.**

## Introdução

O Município de São Paulo continua sendo o mais industrializado do Brasil, assim como a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em relação às demais regiões metropolitanas paulistas, o Estado de São Paulo em comparação aos outros estados e a Região Sudeste relativamente às outras regiões do País. Entretanto, apesar de, em termos absolutos, essa característica de concentração de dinamismo econômico, inclusive industrial, nos cortes regionais citados, persistir desde a época do Império - em meio ao auge da economia cafeeira -, tem-se observado, nas últimas décadas, um processo de desconcentração industrial na Cidade de São Paulo, na RMSP, no Estado de São Paulo e na Região Sudeste.

Conforme buscamos discutir no presente artigo, esse processo de desconcentração industrial - especialmente de industrialização pesada<sup>4</sup> e de bens de consumo

- 
- 1 Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo IE/UFRJ. Consultor Técnico Legislativo em Economia da CTEO/CMSP (alexandrecardoso@camara.sp.gov.br).
  - 2 Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo IE/UFRJ e Doutoranda em Economia das Instituições e do Desenvolvimento pelo IPE-FEA-USP. Consultora Técnica Legislativa em Economia da CTEO/CMSP (fernandacardoso@camara.sp.gov.br).
  - 3 Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Consultor Geral da CTEO/CMSP (grhashimoto@camara.sp.gov.br).
  - 4 Especialmente indústria metalúrgica e química.



não-duráveis<sup>5</sup> - não implica que esteja ocorrendo necessariamente um processo de involução econômica ou de perda de dinamismo econômico. Trata-se, de outro modo, de uma trajetória de desenvolvimento econômico esperada, na medida em que o paradigma tecnológico vigente sinaliza novos caminhos em termos de desenvolvimento.

Durante boa parte do século XX, a matriz tecnológica eletro-metal-mecânica norteava as políticas dos países que almejavam alcançar o desenvolvimento. No entanto, essa matriz tornou-se definitivamente obsoleta, com a emergência de uma nova matriz, a de tecnologias de informação e comunicações. Nesse sentido, buscaremos argumentar que a Cidade de São Paulo deveria trilhar sua trajetória futura norteadas por esse novo paradigma tecnológico, de industrialização altamente intensiva em tecnologia e mão-de-obra qualificada. Para tal, mostrar-se-ia bastante interessante, em termos de efeitos dinâmicos e multiplicadores, focar inicialmente em uma região específica, a Zona Leste, para a qual, desde 2007, já existe um plano próprio de desenvolvimento.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em duas seções. Na primeira delas, dividida em duas subseções, são apresentados diversos dados e estatísticas que permitem visualizar a trajetória industrial percorrida pela Cidade de São Paulo desde meados do século XX. Na subseção 1.1, apresenta-se um panorama mais geral, situando a Cidade de São Paulo em termos metropolitanos, estadual, regional e nacional; na subseção 1.2, o foco está sobre a Cidade de São Paulo, inclusive em termos distritais. Por fim, na seção 2, discutem-se perspectivas futuras para a industrialização paulistana.

## 1 Trajetória industrial da Cidade de São Paulo

Nesta seção, dividida em duas subseções, busca-se elucidar, por meio de dados e estatísticas sobre produção, renda, emprego e educação, a trajetória industrial percorrida pela Cidade de São Paulo desde meados do século XX. Na subseção 1.1, apresenta-se uma perspectiva mais geral, em termos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos. Na subseção 1.2, discute-se especificamente a Cidade de São Paulo, buscando destacar, especialmente, a desigualdade, em diversos níveis, entre suas cinco regiões componentes.

### 1.1 Perspectiva geral: dados nacionais, regionais, estaduais e de regiões metropolitanas

Nesta subseção objetiva-se demonstrar como se desenrolou a industrialização da Região Sudeste, do Estado de São Paulo e da Região Metropolitana de São Paulo, formando o pano de fundo da discussão a ser empreendida na subseção seguinte, em que será desenhado um panorama sobre a evolução da indústria paulistana.

Conforme explicitado no gráfico 1, que mostra a participação setorial relativa – agricultura, indústria e serviços – na composição do Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 1939 a 2008, houve uma trajetória ascendente de participação do setor

---

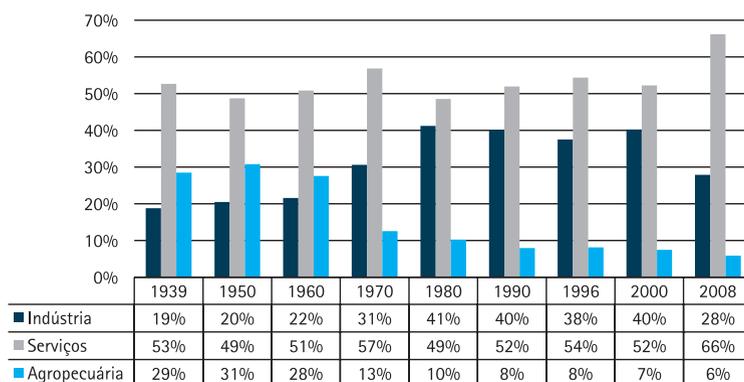
5 Por exemplo, vestuário, têxtil e alimentos.

industrial até a década de 1980, quando respondia por 41% do PIB nacional. A partir de então, observa-se uma tendência dominante de perda relativa do setor industrial, que, em 2008, passou a responder por 28% da composição do PIB nacional.

Ademais, vale notar que, concomitantemente ao acréscimo da participação do setor industrial, especialmente a partir da década de 1950, observou-se uma queda relativa bastante significativa do setor agrícola que respondia por 29% do PIB em 1939, e na década de 1970, já sendo ultrapassado pelo setor industrial, respondia por apenas 13% da composição do PIB nacional.

Ainda sobre o gráfico 1, outro fato que merece destaque em termos nacionais refere-se à evolução da participação relativa do setor de serviços, que passou a responder por 66% da composição do PIB em 2008, sendo que, em 1939, essa parcela era de 53%, semelhante àquela de 2000. Só na primeira década dos anos 2000, a participação relativa do setor de serviços foi incrementada em 14%, tendo o setor industrial, no mesmo período, perdido 12% de sua participação, e o setor agrícola perdido 1%.

**Gráfico 1 - Participação Setorial no PIB Nacional, 1939 - 2008**

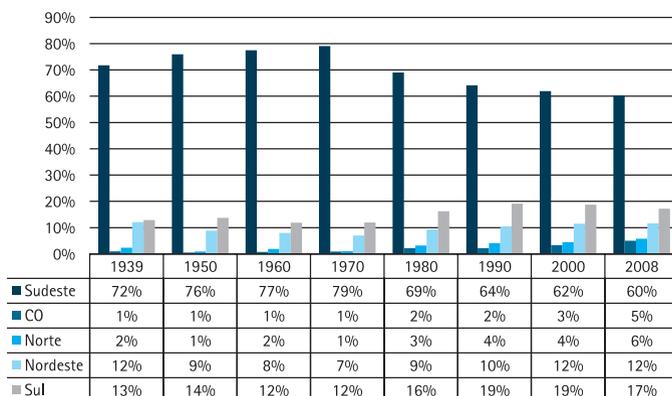


FONTE: IPEADATA

Em termos regionais, conforme explicita o gráfico 2, a participação do Sudeste no PIB Industrial Nacional ascendeu de 1939 a 1970, passando de 72% para 79%. A partir da década de 1970, esse indicador passou a ter uma trajetória descendente, chegando em 2008 ao seu valor mínimo, de 60%. A Região Nordeste, ao contrário, teve uma queda de 12% para 7% na participação no PIB Industrial entre 1939 e 1970. Essa trajetória se reverteu a partir da década de 1970, atingindo novamente 12% no ano de 2008. As demais regiões tiveram um aumento na participação do setor industrial no período considerado: a Região Centro-Oeste passou de 1% para 5%; a Região Norte passou de 2% para 6% e a Região Sul passou de 13% para 17%.

Desse modo, podemos notar que houve uma perda relativa da participação do setor industrial da Região Sudeste em relação a outras regiões a partir da década de 1970, o que por sua vez sugeriria um processo de relativa desconcentração industrial em termos nacionais, embora a Região Sudeste continue a concentrar cerca de 60% da produção industrial nacional.

## Gráfico 2 - Evolução do PIB Industrial por Região, 1939 - 2008

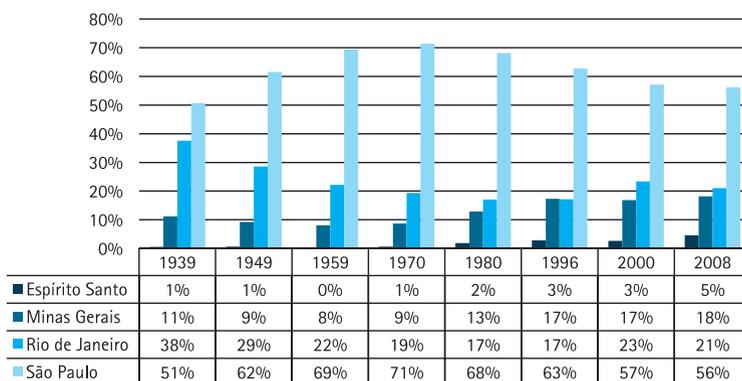


FONTE: IPEADATA

Analisando a Região Sudeste, pelo gráfico 3, podemos verificar que houve um aumento da participação do Estado de São Paulo em relação ao total da Região até 1970. A partir dessa década, o Estado de São Paulo perdeu participação relativa, passando de 71% no PIB Industrial da Região Sudeste em 1970 para 56% em 2008. Essa perda se deu principalmente para o Estado de Minas Gerais, que passou de uma participação relativa no PIB Industrial da Região Sudeste de 9% em 1970 para 18% em 2008. O Estado do Espírito Santo passou, nesse mesmo período, de 1% para 5% e o Estado do Rio de Janeiro de 19% para 21%.

Assim, percebemos que o Estado de São Paulo perdeu participação relativa no PIB industrial da Região Sudeste para os demais Estados, principalmente para o Estado de Minas Gerais. Esse fato também reflete o processo de desconcentração industrial observado anteriormente em termos nacionais, embora o Estado de São Paulo continue a concentrar cerca de 56% da produção industrial da Região Sudeste.

## Gráfico 3 - Participação do PIB Industrial Estadual na Região Sudeste, 1939 - 2008



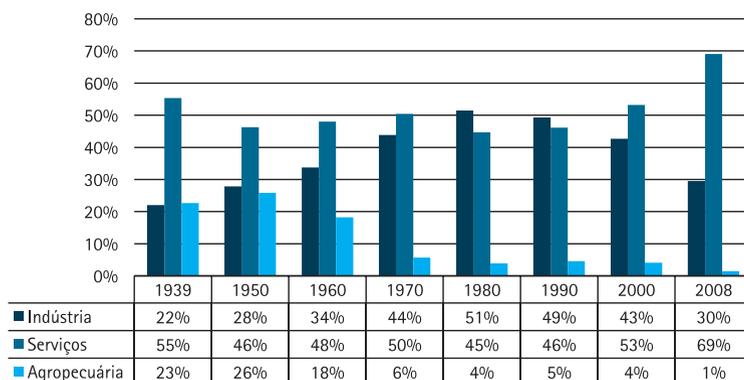
FONTE: IPEADATA

Vejamos como evoluiu a participação setorial relativa – agricultura, indústria e serviços – na composição do PIB do Estado de São Paulo no período 1939 a 2008. É possível notar, pelo gráfico 4, que o setor industrial do Estado de São Paulo teve um acréscimo continuado em sua participação relativa de 1939 a 1980, passando de 22% em 1939 para 51% em 1980. A partir da década de 1980, esse setor sofreu uma perda relativa na participação na composição do PIB paulista, fechando o ano de 2008 com uma participação de 30%.

O setor agropecuário vem sofrendo uma queda permanente desde a década de 1950, quando representava 26% do PIB estadual. Em 2008, esse setor representava apenas 1% do PIB.

Quanto ao setor de serviços, de 1939 a 1970 respondeu continuamente pela maior participação relativa do Estado, perdendo esse posto para o setor industrial entre as décadas de 1980 e início da de 1990. Entretanto, no decorrer dos anos 1990, o setor de serviços retomou o posto de maior peso relativo na composição do PIB paulista, passando de 46% em 1990, para 53% em 2000 e para 69% em 2008.

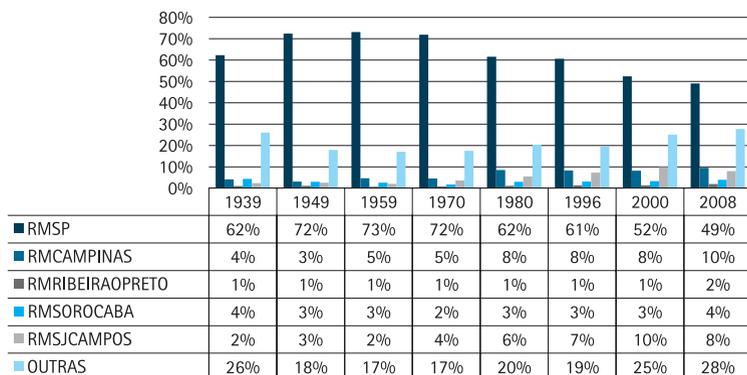
**Gráfico 4 - Participação Setorial no PIB - Estado de São Paulo, 1939 - 2008**



FORTE: IPEADATA

O gráfico 5 permite notar como ocorreu a distribuição da produção industrial dentro do Estado de São Paulo por Região Metropolitana. Houve uma queda da participação relativa da indústria da RMSP em relação ao Estado de São Paulo, que de 62% em 1939, atingiu um máximo de 73% na década de 1960 e fechou o ano de 2008 com 49%. Vale notar que essa queda ocorreu em virtude do aumento da participação relativa de outras regiões metropolitanas, o que demonstra, também para o Estado de São Paulo, uma tendência à desconcentração industrial. A Região Metropolitana de Campinas, que representava apenas 4% da indústria do Estado em 1939, passou a representar 10% em 2008. A Região Metropolitana de São José dos Campos também teve um aumento significativo, passando de 2% em 1939 para 8% em 2008. A Região Metropolitana de Ribeirão Preto teve sua participação na indústria aumentada em 1% entre 1939 e 2008. Por fim, a Região Metropolitana de Sorocaba manteve seus 4% de participação relativa na produção industrial paulista.

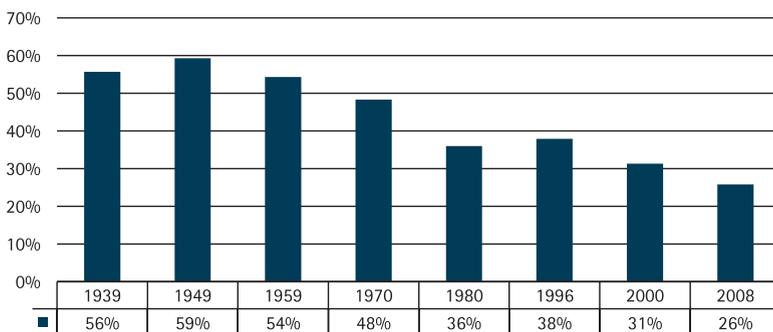
**Gráfico 5 - Participação do PIB Industrial das Regiões Metropolitanas em relação ao PIB Industrial do Estado de São Paulo**



FONTE: IPEADATA

Passemos à análise da evolução da composição do PIB paulistano. Pelo gráfico 6, observa-se que houve, no período investigado, uma perda da participação relativa da indústria paulistana em termos estaduais. Em 1939, a indústria paulistana representava 56% da indústria do Estado de São Paulo, chegando ao máximo de 59% em 1949. A partir de então, passou a reduzir sua participação relativa na produção industrial paulista (à exceção do período 1980-1996, em que ocorreu um incremento de 2%), atingindo 26% em 2008.

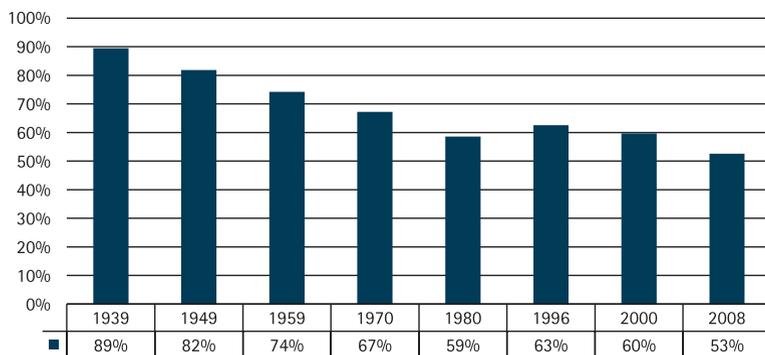
**Gráfico 6 - Participação da Indústria do Município de SP no Estado de SP, 1939 - 2008**



FONTE: IPEADATA

Pode-se notar pelo gráfico 7 que a indústria paulistana também perdeu participação na formação do PIB industrial em relação à própria Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Em 1939, a indústria paulistana tinha a expressiva representação de 89% do PIB industrial da RMSP, reduzindo sua participação para 67% em 1970 e para 53% em 2008. Note-se, entretanto, que entre 1980-1996 houve um incremento de 4%.

## Gráfico 7 - Participação da Indústria do Município de SP na RMSP, 1939 - 2008



FONTE: IPEADATA

A tabela 1 mostra que, apesar da queda relativa do setor industrial no Brasil, no Estado de São Paulo e no Município de São Paulo, o PIB industrial absoluto do País teve um acréscimo entre 1939 e 2000 e uma pequena queda entre 2000 e 2008. Em relação ao Município de São Paulo pode-se observar que o PIB Industrial, a preços de 2008, teve um crescimento entre 1939 e 1980. A partir da década de 1980 o PIB industrial paulistano entrou em uma trajetória de queda até o ano de 2008.

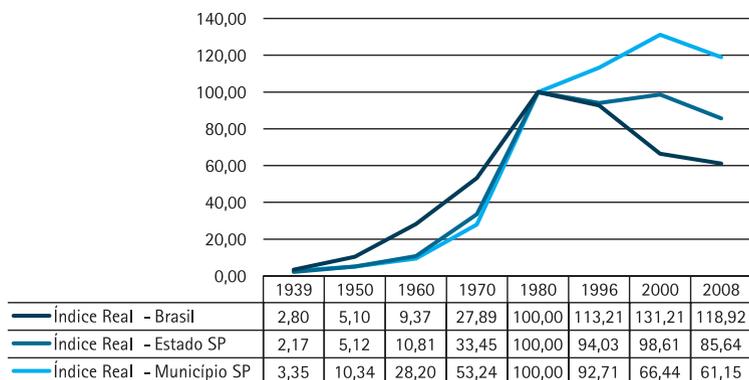
**Tabela 1 – PIB Industrial, em milhões de Reais (Preços de 2008); Índice Real com base 1980 = 100**

Ano	Brasil	Índice Real	Estado São Paulo	Índice Real	Município de São Paulo	Índice Real
1939	15.115,0	2,80	5.498,6	2,17	3.062,6	3,35
1950	27.491,4	5,10	12.997,6	5,12	9.462,1	10,34
1960	50.500,4	9,37	27.414,3	10,81	25.814,0	28,20
1970	150.331,3	27,89	84.863,0	33,45	48.736,9	53,24
1980	539.044,5	100,00	253.683,5	100,00	91.538,2	100,00
1996	610.243,5	113,21	238.536,8	94,03	84.862,1	92,71
2000	707.264,9	131,21	250.158,9	98,61	60.816,6	66,44
2008	641.025,7	118,92	217.261,1	85,64	55.979,7	61,15

FONTE: IPEADATA

O gráfico 8 mostra claramente que o Município de São Paulo foi o principal responsável pelo crescimento industrial do Estado de São Paulo e do Brasil de 1939 a 1980. Pode-se observar que o crescimento industrial da Cidade foi bem maior que o crescimento industrial do Estado e do País até o fim da década de 1970. No entanto, a partir de 1980, o Município passou a perder participação relativa no PIB industrial, tanto em termos estaduais como nacionais.

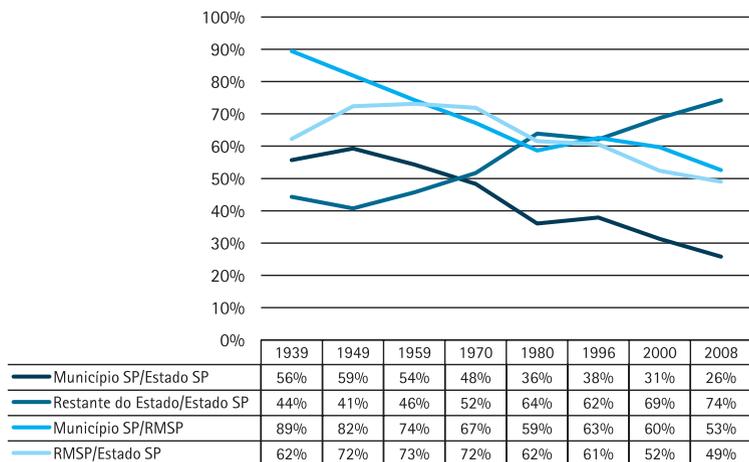
**Gráfico 8 - PIB Industrial - Índice Real (Base: 1980 = 100)**



FONTE: IPEADATA

O gráfico 9, por sua vez, mostra que, enquanto o Município de São Paulo perdeu participação relativa no PIB industrial do Estado, o restante dos Municípios teve um crescimento significativo a partir da década de 1950, passando de 41% em 1949 para 74% em 2008. Este gráfico também mostra uma queda da participação relativa da Região Metropolitana de São Paulo em relação ao Estado de São Paulo.

**Gráfico 9 - PIB Industrial Comparativo, 1939 - 2008**



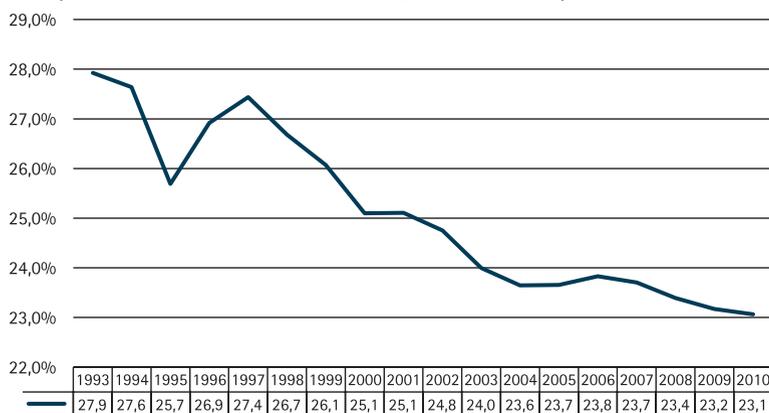
FONTE: IPEADATA

O gráfico 10 permite visualizar a mesma tendência de queda da participação relativa do Município de São Paulo sob a ótica da tributação. O gráfico mostra a evolução da participação do Município de São Paulo no produto de arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações

de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)<sup>6</sup>, para o período 1993-2010. Ressalte-se que, por sua incidência, por ser imposto de valor adicionado e pela forma como constitucionalmente é definido, o ICMS revela fortemente a participação industrial de cada Município em sua distribuição.

No período, o índice percentual de participação nesse tributo do Município de São Paulo teve, entre 1994 e 1995, uma queda de 1,9%, aumentando 1,2% entre 1995 e 1996. A partir de 1998, esse índice de participação só caiu, chegando a 23,1% em 2010, menor índice de participação verificada no período analisado.

**Gráfico 10 - Participação do Município de São Paulo no ICMS  
(aplicação do índice tem defasagem de 2 anos)**



FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SEFAZ/SP)

Assim, em linhas gerais, pode-se observar a configuração de um movimento de desconcentração industrial, seja em termos do Município de São Paulo, da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), do Estado de São Paulo, da Região Sudeste e do País. No entanto, em termos absolutos, a Região Sudeste continua sendo a mais industrializada, o Estado de São Paulo continua a ser aquele com a maior participação relativa no PIB industrial, a RMSP continua a ser a mais industrializada do Estado e o Município de São Paulo permanece como o principal polo industrial.

Reflexo desse processo de desconcentração industrial é o que a literatura denomina de desindustrialização. Vejamos mais detidamente esse conceito, importante para entender o processo enfrentado pelo Município, o qual, conforme discutido anteriormente, se reflete na RMSP, no Estado de São Paulo, na Região Sudeste e no País.

Historicamente, o setor industrial concentrou grande contingente de mão-de-obra desde a Revolução Industrial até o último quartel do século XX. Uma nova organização do trabalho e do processo produtivo, com a introdução da microeletrônica, da robótica, da telemática, etc., gerou uma diminuição na expansão do emprego na

6 Conforme Lei Estadual nº 8.510, de 29 de Dezembro de 1993.

produção industrial, embora o setor ainda tenha preservado a enorme capacidade de adicionar valores ao produto da economia, principalmente nos países que elaboram produtos intensivos em tecnologia.

Desindustrialização de um país é o processo que provoca a reversão do crescimento e da participação relativa da indústria na produção e na geração de empregos. Assim, o processo de desindustrialização pode ser caracterizado como uma situação na qual tanto o emprego industrial como o valor adicionado na indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. Entretanto, esse processo de desindustrialização não é necessariamente um processo negativo em termos de crescimento de longo prazo; pelo contrário, observa-se que, quando se atinge níveis elevados de renda per capita, a perda de participação do setor industrial no produto agregado e, principalmente, no emprego total, é transferida para o setor de serviços.

## 1.2 Panorama da Cidade de São Paulo

Nesta subseção são incorporados à discussão dados relativos ao emprego<sup>7</sup>, educação e renda do Município de São Paulo, permitindo uma visão mais ampla e aprofundada de aspectos da Cidade pertinentes ao presente trabalho.

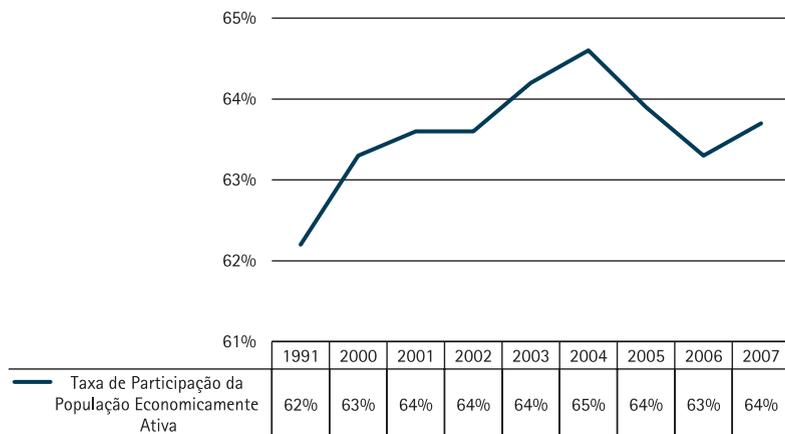
Iniciemos a investigação pela ótica do emprego. O gráfico 11 ilustra, para o período 1991-2007, a variação na taxa de participação da população economicamente ativa no Município de São Paulo. Como primeira observação, note-se que entre 1991 e 2000, ocorreu um incremento líquido dessa taxa em 1,1%.<sup>8</sup> Assim, de 1991 a 2004, observou-se, na Cidade de São Paulo, um tendência marcadamente positiva na taxa de participação da população economicamente ativa, chegando ao máximo de 65% em 2004. Já entre 2004 e 2006, houve uma queda nessa taxa de 2%. Por fim, entre 2006 e 2007, essa taxa voltou a aumentar, fechando em 64% em 2007. Desse modo, no período como um todo, de quase duas décadas, ocorreu um incremento líquido na taxa de participação da população economicamente ativa de 2%.

---

7 Vale notar que os dados relativos a emprego apresentados nesta subseção não captam a situação do emprego informal.

8 Como não há dados disponíveis para o decorrer da década de 1990, apenas para o ano de 1991, não é possível inferir se ou como ocorreram oscilações na taxa de participação da população economicamente ativa nesse período.

**Gráfico 11 - Taxa de Participação da População Economicamente Ativa, em relação à população de 10 anos ou mais - Município de São Paulo**



FONTE: SEADE – DIEESE. PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO - PED

O gráfico 12 mostra como estavam distribuídas as pessoas ocupadas entre os ramos de atividade econômica entre 1991 e 2009.<sup>9</sup> No período de quase duas décadas, observa-se que o número de pessoas ocupadas na indústria diminuiu em 11%. Em 1991, a participação da indústria no número de pessoas ocupadas era de 26%; no início dos anos 2000, essa parcela já era de 18%, mantendo-se relativamente estável no decorrer dos próximos nove anos, passando a 15% em 2009.

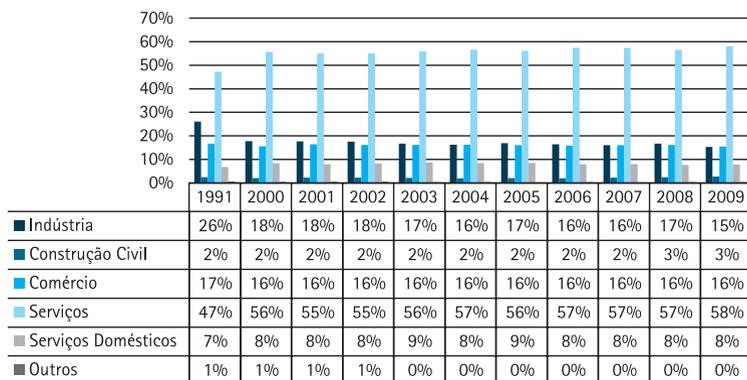
Com relação ao setor de serviços, que representa a maior participação relativa no número de pessoas ocupadas, ocorreu uma tendência contrária ao setor industrial, pois o número de pessoas ocupadas nesse setor aumentou em 11% no decorrer do período. De 47% em 1991, o número de pessoas ocupadas no setor de serviços pulou para 56% no ano 2000, mantendo-se relativamente estável nos próximos anos, chegando a 58% em 2009.

Já a Construção civil, o Comércio, os Serviços Domésticos e os demais ramos de atividade econômica - sob a rubrica outros -, mantiveram, ao longo do período, uma parcela estável do número de pessoas ocupadas.

Assim, pelo gráfico 12, podemos inferir que, desde o início da década de 1990, observou-se, sob a ótica do emprego, uma queda na participação relativa da indústria e um aumento da participação relativa do setor de serviços, refletindo a tendência de desconcentração industrial discutida na subseção anterior. Vale notar, ademais, que esse processo foi ainda mais marcante no decorrer da década de 1990.

9 Não há dados disponíveis para o decorrer da década de 1990, apenas para o ano de 1991.

**Gráfico 12 - Distribuição das Pessoas Ocupadas Segundo Ramos da Atividade Econômica, 1991 - 2009**



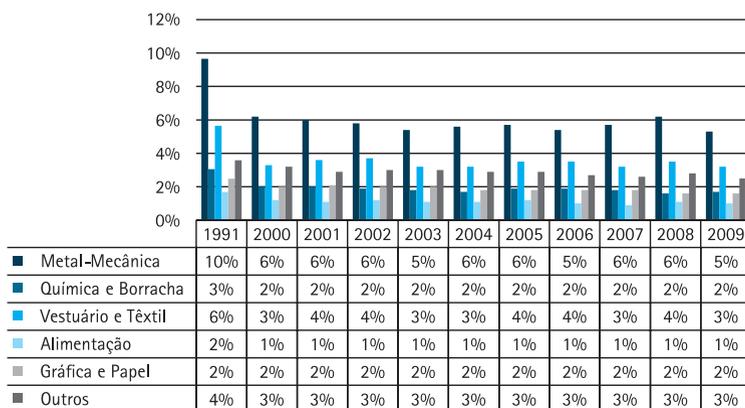
FONTE: SEADE – DIEESE. PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO – PED

O gráfico 13 detalha, para os ramos da indústria, as informações contidas no gráfico 12. As atividades que sofreram variação mais significativa no número de pessoas ocupadas foram a de Metal-Mecânica e a de Vestuário e Têxtil, justamente as mais representativas em termos de emprego do setor industrial paulistano. Em 1991, a indústria Metal-Mecânica englobava 10% das pessoas ocupadas. No ano 2000, essa parcela passou a 6%, mantendo-se relativamente estável ao longo dos anos seguintes, oscilando entre 5% e 6%. Já o setor industrial de Vestuário e Têxtil, de 6% das pessoas ocupadas em 1991, oscilou entre 3% e 4% nos anos 2000.

Quanto aos demais ramos industriais – à exceção do setor de Gráfica e Papel, que manteve a participação de 2% por todo o período –, sofreram variação negativa de 1% entre 1991 e 2000, mas a partir de então, até 2009, mantiveram a mesma participação relativa na distribuição de pessoas ocupadas.

Desse modo, pelo gráfico 13, é possível visualizar mais detalhadamente como se deu a desconcentração industrial no Município, já identificada no gráfico 12. A desconcentração ocorreu de maneira mais significativa na indústria pesada, representada pelo setor Metal-Mecânico.

### Gráfico 13 - Distribuição das Pessoas Ocupadas Segundo Ramos da Indústria, 1991 - 2009



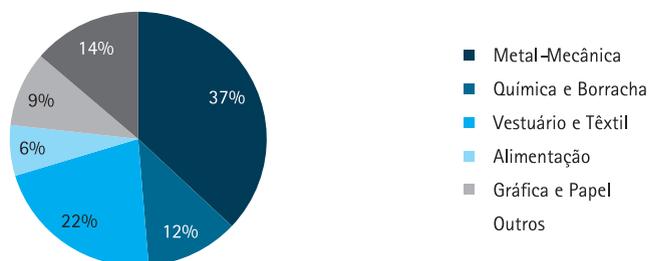
FONTE: SEADE – DIEESE. PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO – PED

Tendo em mente esse processo geral de diminuição no número de pessoas ocupadas no setor industrial, vejamos, mais detalhadamente, o que ocorreu em cada ramo industrial em termos do emprego. Os gráficos 14a, 14b e 14c ilustram mais claramente, em três momentos no tempo, com separação de nove anos entre eles – ano de 1991, 2000 e 2009 – a evolução da distribuição de pessoas ocupadas na indústria segundo o ramo.

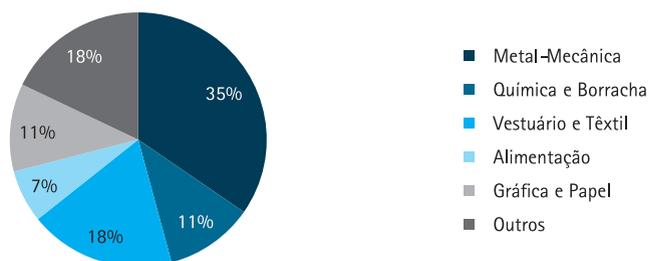
De 1991 para 2000, notam-se variações negativas na distribuição de pessoas ocupadas no ramo de Vestuário e Têxtil (-4%), de Metal-Mecânica (-2%) e de Química e Borracha (-1%), justamente os três ramos industriais mais importantes sob a ótica do emprego no Município de São Paulo. Como contrapartida da diminuição da participação relativa desses três ramos, observou-se, ainda para o período 1991-2000, um incremento na importância relativa como geradores de empregos no setor industrial dos ramos de Gráfica e Papel (2%), de Alimentação (1%) e dos diversos ramos sob a rubrica Outros (4%).

No período 2000-2009, observam-se uma diminuição no número de pessoas ocupadas no ramo de Gráfica e Papel (-1%) e um aumento tanto no ramo de Vestuário e Têxtil (3%) quanto na rubrica Outros (2%).

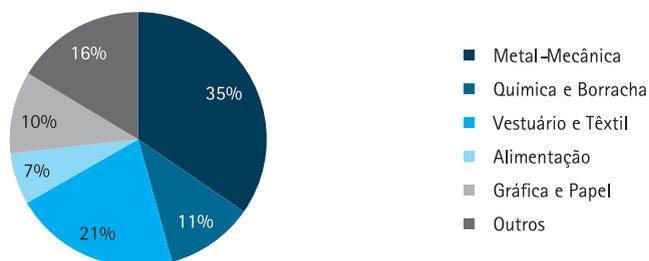
**Gráfico 14a - Distribuição das Pessoas Ocupadas Segundo Ramo Industrial - 1991**



**Gráfico 14b - Distribuição das Pessoas Ocupadas Segundo Ramo Industrial - 2000**



**Gráfico 14c - Distribuição das Pessoas Ocupadas Segundo Ramo Industrial - 2009**



FONTE: SEADE – DIEESE. PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO – PED

O quadro I permite visualizar como os empregos na indústria de transformação distribuíam-se, por distrito do Município, em 2000 e em 2008. Como primeira observação geral, é possível notar, nesse intervalo de oito anos, uma expansão da mancha escura, que denota a concentração de empregos na indústria de transformação, dos distritos centrais em direção às periferias. Note-se, entretanto, que o processo de expansão de empregos para a periferia não teve como contrapartida necessária uma diminuição equivalente da concentração dos empregos nos distritos mais centrais.

Vejamos mais detidamente o que aconteceu em cada uma das cinco regiões da Cidade.

As regiões nas quais se observou uma expansão mais significativa dessa man-

cha industrial, em termos distritais, foram as Zona Sul, Zona Oeste e, especialmente, a Zona Leste.

No caso da Zona Sul, os distritos de Vila Mariana, Moema, Cidade Ademar, Jardim São Luís, Capão Redondo e Pedreira aumentaram sua concentração de empregos na indústria de transformação, com destaque para a Vila Mariana. Além disso, importante destacar que os quatro últimos distritos citados compõem a região mais periférica, demonstrando a expansão da mancha de industrialização em direção aos limites da Zona Sul – embora os distritos limítrofes, Parelheiros, Grajaú e Marsilac permaneçam no nível mais baixo de concentração de empregos na indústria de transformação – ou seja, menor do que 1600 empregos. Quanto à maior concentração de emprego na indústria de transformação – ou seja, acima de nove mil empregos – na Zona Sul, em 2008, encontrava-se nos seguintes distritos: Santo Amaro, Campo Grande, Sacomã e Socorro.

Na Zona Oeste, houve aumento na concentração de empregos nos distritos de Pinheiros, Butantã, Vila Leopoldina, Rio Pequeno, Jaguará e Raposo Tavares, sendo que os quatro últimos distritos citados encontram-se já nos limites da Zona Oeste, repetindo o padrão de expansão para a periferia observado na Zona Sul. Já a maior concentração de empregos na indústria de transformação na Zona Oeste em 2008 estava nos distritos do Itaim Bibi, Pinheiros, Lapa e Barra Funda, bairros mais próximos ao centro da Cidade.

Já com relação à Zona Leste, ocorreu um incremento na concentração de empregos na indústria de transformação nos seguintes distritos: Vila Matilde, Aricanduva, São Lucas, Vila Prudente, José Bonifácio, Sapopemba, Vila Formosa, Cangaíba, Parque do Carmo e Jardim Helena. Assim como nas Zonas Sul e Oeste, a maior parte dos distritos citados encontra-se mais distante do centro, mostrando também na Zona Leste um movimento expansivo em direção aos seus limites. No que se refere à maior concentração absoluta de empregos na indústria de transformação na Zona Leste, em 2008, estava nos distritos da Mooca, Brás, Belém e Vila Prudente, bairros mais próximos ao centro.

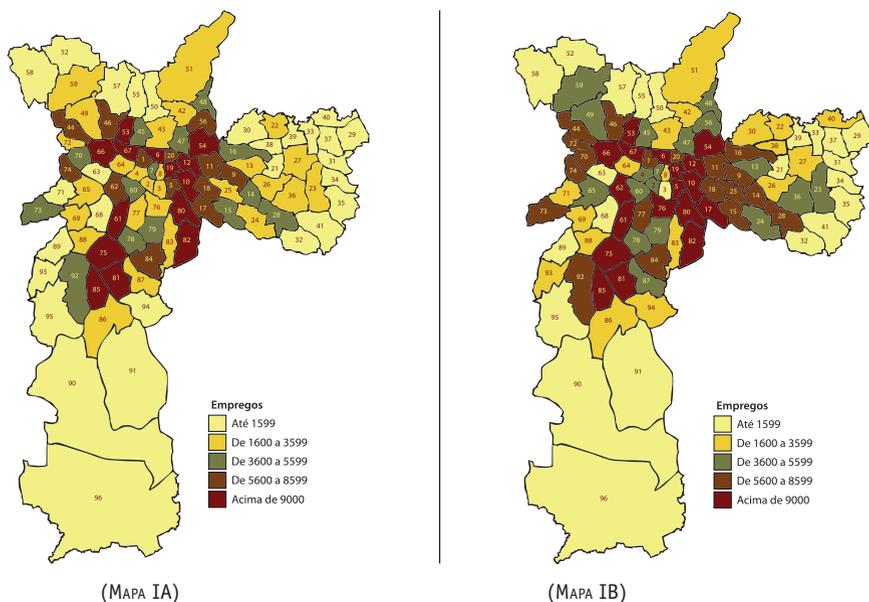
Na região central, ocorreu aumento significativo no número de empregos nos distritos de Bela Vista, Consolação e Cambuci e uma diminuição na Liberdade. Quanto à maior concentração de empregos na indústria de transformação na região central, em 2008, estava nos distritos do Bom Retiro e do Cambuci.

Por fim, na Zona Norte, ocorreu aumento no número de empregos na indústria de transformação nos distritos de Pirituba e Jaraguá, bairros relativamente mais distantes do centro da Cidade, repetindo o padrão das Zonas Sul, Oeste e Leste. Observa-se ainda uma diminuição no distrito de Vila Medeiros. No que se refere à maior concentração de empregos na indústria de transformação na Zona Norte, em 2008, encontrava-se nos distritos do Limão e da Vila Maria.

## Quadro I: Mapas Comparativos<sup>10</sup> – Empregos no Setor da Indústria de Transformação – Município de São Paulo, em 2000 e em 2008. Fonte: Ministério do Trabalho e do Emprego, Rais 2008; mapas elaborados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Mapa Ia - Empregos no Setor da Indústria de Transformação em 2000

Mapa Ib - Empregos no Setor da Indústria de Transformação em 2008



Discutidos alguns dados sobre emprego, passemos à ótica da renda. O gráfico 15 mostra a evolução do rendimento médio real dos ocupados, entre 1991 e 2009, por setor de atividade econômica.<sup>11</sup> O rendimento médio real dos ocupados da indústria, da construção civil e dos serviços apresentou, para o período, evolução semelhante, correspondendo aos setores com melhor rendimento médio real (entre R\$ 1.400,00 e R\$ 2.200,00). Os dados sugerem que no decorrer da década de 1990 (vide salto do ano de 1991 para o ano de 2000) foram observados ganhos no rendimento médio real desses três setores. Vale destacar especialmente, entre 1991 e 2000, os ganhos de rendimento real médio nos setores da indústria e dos serviços, que atingiu o máximo observado no período.

Essa trajetória ascendente nos setores de indústria, construção civil e serviços se

10 Mapas Ampliados no Anexo I. Legenda de distritos no Anexo III.

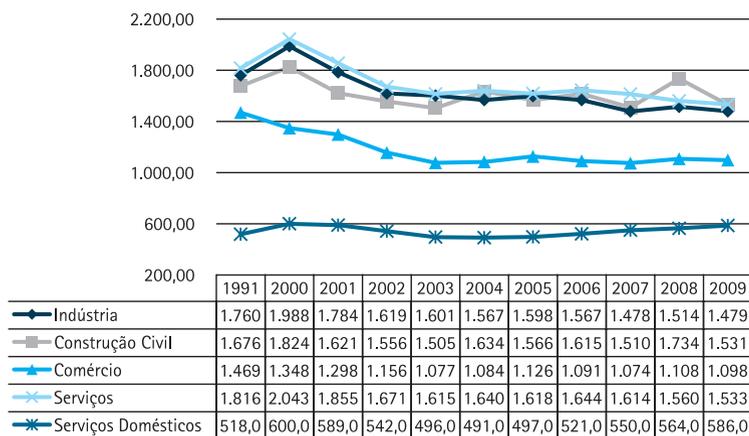
11 Não há dados disponíveis para o decorrer da década de 1990, apenas para o ano de 1991.

inverteu já no ano 2000, atingindo, entre 2001 e 2002, nível de rendimento real médio dos ocupados igual ao do ano de 1991. A recuperação iniciou-se entre 2003 e 2004, mantendo-se relativamente estável até 2009, com exceção do setor de construção civil, no qual se observou um aumento mais significativo no rendimento real médio dos ocupados entre 2007 e 2008. No entanto, entre 2008 e 2009, o rendimento real médio dos ocupados na construção civil voltou ao nível da indústria e dos serviços.

O rendimento real médio dos ocupados no comércio em 1991 encontrava-se um pouco acima da faixa dos R\$ 1.400,00. No entanto, no decorrer da década de 1990 (vide queda entre os anos de 1991 e 2000), o rendimento médio real passou a oscilar na faixa dos R\$ 1.000,00 a R\$ 1.400,00. A trajetória mais marcante de queda se desenrolou entre os anos de 2000 e 2003 quando, a partir de então, até 2009, o rendimento real médio passou a oscilar mais próximo aos R\$ 1.000,00.

Por fim, o setor de serviços domésticos é o que apresenta o pior rendimento real médio dos ocupados, oscilando de maneira relativamente estável, em todo o período, ao redor dos R\$ 600,00 – ou seja, ainda menos do que metade do rendimento real médio dos ocupados da indústria, da construção civil e dos serviços e cerca da metade do rendimento real médio dos ocupados do comércio.

**Gráfico 15 - Rendimento Médio Real dos Ocupados por Setor de Atividade Econômica, 1991 - 2009**



FONTE: CONVÊNIO SEADE/DIEESE, PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO.

ELABORADO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO.

Passemos à última dimensão aqui analisada: a perspectiva da educação. O quadro II, composto pelos mapas IIa e IIb, permite mostrar, para o ano de 2007, o nível educacional por distrito do Município, buscando contrastar os dados de dois extremos: por um lado os analfabetos e com baixíssima escolaridade (até 3º ano do Ensino Fundamental) e, por outro, os com Ensino Superior Completo.

Seguindo o padrão dos mapas do quadro I discutidos anteriormente, havia claramente, em 2007, uma diferença de coloração entre os distritos mais próximos ao

centro e aqueles mais periféricos, especialmente nos casos das Zonas Sul e Leste. Vejamos mais detalhadamente o que acontecia em cada região sob a ótica educacional.

Na Zona Leste, conforme demonstra o mapa IIa, a maioria dos distritos do extremo leste apresentava, em 2007, um percentual de analfabetos e até a 3ª série do Ensino Fundamental de 24% a 32% ou de 16% a 23%, à exceção do distrito de Iguatemi, que apresentava índice ainda mais preocupante, de acima de 32%. Já os distritos mais próximos ao centro – Vila Carrão, Mooca, Tatuapé e Belém – enquadravam-se nos distritos com menor índice de população com nenhuma ou baixíssima escolaridade. O mapa IIb permite confirmar essa concentração de baixa escolaridade na Zona Leste (especialmente em seus extremos), uma vez que a maioria dos distritos não ultrapassava a marca de 10% de sua população com Ensino Superior Completo. Eram os distritos da Mooca e do Tatuapé os mais escolarizados da Zona Leste, apresentando entre 21% e 30% de sua população com Ensino Superior Completo.

Na Zona Sul, como mostra o mapa IIa, a maioria dos distritos – especialmente dos seus extremos – possuía de 24% a 32% da sua população com baixíssima escolaridade, sendo que o distrito de Marsilac apresentava índice ainda maior, de mais de 32%. Por outro lado, conforme mapa IIb, cinco dos distritos mais próximos ao centro – Santo Amaro, Vila Mariana, Moema, Campo Belo e Saúde – estavam entre os distritos com melhor nível de escolaridade, com mais de 30% de sua população com Ensino Superior Completo.

Na Zona Norte, pelo mapa IIa, a maioria dos distritos encontrava-se nas faixas de 16% a 23% ou de 24% a 32% de sua população com baixíssima escolaridade. Apenas os distritos de Tucuruvi e Santana destoavam dessa regra, apresentando de 7% a 15% de sua população de analfabetos e até 3ª série do Ensino Fundamental. Esses mesmos dois distritos, conforme mapa IIb, são os que apresentavam o maior índice de população com Ensino Superior Completo na Zona Norte, de 21% a 30%. Os demais distritos possuíam de 11% a 20% (os mais próximos ao centro, à exceção do bairro do Limão, que se encontra na faixa de até 10%) ou de até 10% (os mais distantes do centro, à exceção dos bairros do Mandaqui e Tremembé, que se encontram na faixa de 11% a 20%) de sua população com Ensino Superior Completo.

Quanto aos distritos do Centro, pelo mapa IIa, nota-se que, em 2007, os distritos estavam ou na faixa de 7% a 15% ou de 16% a 23% de sua população com baixíssima escolaridade. Pelo mapa IIb, observa-se que havia maior heterogeneidade entre os distritos: a Sé é o distrito que possuía o menor percentual de sua população com Ensino Superior Completo, ou seja, até 10%; o Bom Retiro e a República com 11% a 20%; Santa Cecília com 21% a 30%; e Bela Vista, Liberdade e Consolação com mais de 30% de sua população com Ensino Superior Completo.

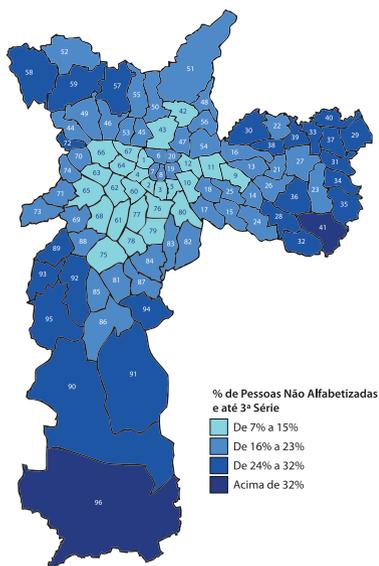
Comparativamente às demais regiões, a Zona Oeste é a que apresenta os melhores níveis de escolaridade. Pelo mapa IIa, infere-se que a grande maioria dos distritos, em 2007, apresentava de 7% a 15% de sua população total com baixíssima escolaridade. E, mesmo nos distritos com maior concentração de população de analfabetos e até a 3ª série do Ensino Fundamental (distritos limítrofes, Vila Sônia, Vila Leopoldina, Rio Pequeno, Raposo Tavares e Jaguaré) da Zona Oeste, o percentual de população com baixíssima escolaridade não ultrapassava a faixa dos 16% a 23%. Já pelo mapa IIb, nota-se que a grande maioria dos distritos possuía mais de 30% de sua

população com Ensino Superior Completo. Os distritos do Rio Pequeno e de Raposo Tavares são os que apresentam o menor percentual de sua população com Ensino Superior Completo, de até 10%.

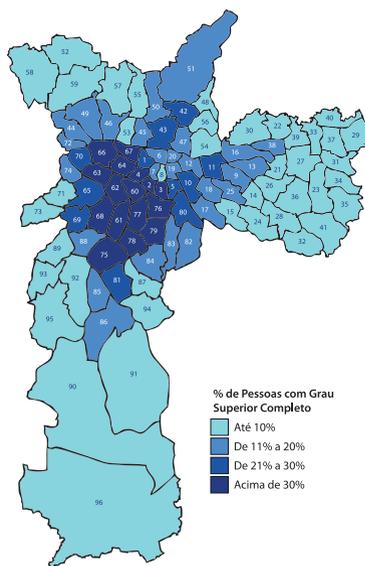
## Quadro II – Mapas Comparativos<sup>12</sup>: anos de estudo em 2007 – Município de São Paulo. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; elaboração CTEO.

Mapa IIA - População Total – Analfabetos até 3º ano do Ensino Fundamental

Mapa IIB - População Total – Superior Completo



(MAPA IIA)



(MAPA IIB)

## 2 Perspectivas futuras da indústria paulistana

Apresentados e discutidos os dados e estatísticas sobre a evolução da indústria paulistana desde meados do século XX, passemos, nesta seção, à discussão de suas perspectivas futuras.

A consolidação da estabilidade econômica, reconhecida com a elevação do Brasil à categoria de grau de investimento, e refletida no cumprimento das metas de inflação, na obtenção de superávits comerciais, na acumulação de divisas e na

12 Mapas Ampliados no Anexo II. Legenda de distritos no Anexo III.

melhora da distribuição de renda, está em curso na satisfação das condições para que a economia brasileira conquiste um crescimento sustentável de longo prazo. Nessa mesma direção, enquadram-se os programas federais de alta importância estratégica, como o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC<sup>13</sup>, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE<sup>14</sup>, o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação – PACTI<sup>15</sup>, a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP<sup>16</sup> e o Plano Brasil Maior<sup>17</sup>, recentemente divulgado pelo governo federal.

Em comum, esses diversos planos apresentam como norte a elevação da capacidade de inovação das empresas brasileiras, objetivando agregar valor aos produtos nacionais, ampliar a competitividade das empresas no mercado doméstico e fortalecer a inserção externa do País, seja para consolidar posições em atividades nas quais já apresentamos vantagens competitivas, seja nas atividades em que a capacidade de inovação é a variável competitiva-chave.

Assim, decorrente da consolidação da matriz de tecnologias de informação e comunicações, que substituiu a matriz tecnológica de eletro-metal-mecânica desde a década de 1970, nota-se a crescente importância estratégica dos setores nos quais a construção da competitividade está fortemente relacionada à superação de desafios científico-tecnológicos para a inovação, exigindo, para tal, o compartilhamento de metas entre o setor público, o setor privado, os institutos tecnológicos e a comunidade acadêmico-científica.

As diretrizes gerais para a implementação da política científica e tecnológica nacional com vistas à consecução desses objetivos perpassam questões – em larga medida, complementares entre si – relativas à formação de mão-de-obra qualificada, ao fortalecimento dos incentivos financeiros públicos e fiscais voltados à inovação, ao apoio à implantação de centros de pesquisa, seguido de apoio para iniciativas que resultem em convergência de interesses em P&D e, por fim, ao próprio fortalecimento da infraestrutura científica e tecnológica.

Colocadas essas diretrizes gerais, e retomando as questões abordadas na seção anterior, em que se apresentou como conclusão geral uma perda da participação relativa do setor industrial do Estado de São Paulo, da Região Metropolitana de São Paulo e do Município de São Paulo frente aos outros Estados, Regiões e Municípios, parece estrategicamente importante ao Município de São Paulo participar mais ativamente na política industrial do País, porém sob uma nova roupagem. Em outras palavras, não se trataria de retomar uma industrialização compatível com um paradigma tecnológico já superado, e sob o qual a Cidade já trilhou parte considerável de sua

---

13 Para mais detalhes, vide site: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/>.

14 Para mais detalhes, vide cartilha divulgada pelo Ministério da Educação e disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>.

15 Para mais detalhes, vide cartilha divulgada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0021/21439.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0021/21439.pdf).

16 Para mais detalhes, vide <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

17 Para mais detalhes, vide cartilha divulgada e disponível em: [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf).

trajetória de desenvolvimento; seria, sim, a busca de uma alternativa que permitisse à Cidade vislumbrar novos caminhos, potencialmente mais sustentáveis em termos de crescimento de longo prazo, dado o alto valor agregado – e seus decorrentes efeitos multiplicadores pela cadeia produtiva – relacionado às indústrias intensivas em tecnologia e em mão-de-obra qualificada.

Além dos planos e programas federais, importante ressaltar que, no âmbito estadual, concorre para a trilha dessa nova trajetória tecnológica a Lei Complementar nº 1.049, de 10 de junho de 2008, que dispõe sobre medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não-rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo. Essa lei vem acompanhada dos seguintes Decretos: Decreto nº 53.141<sup>18</sup>, de 19 de junho de 2008, Decreto nº 53.826<sup>19</sup>, de 16 de dezembro de 2008, Decreto nº 54.196<sup>20</sup>, de 2 de abril de 2009, Decreto nº 54.690<sup>21</sup>, de 18 de agosto de 2009 e Decreto nº 56.424<sup>22</sup>, de 23 de novembro de 2010.

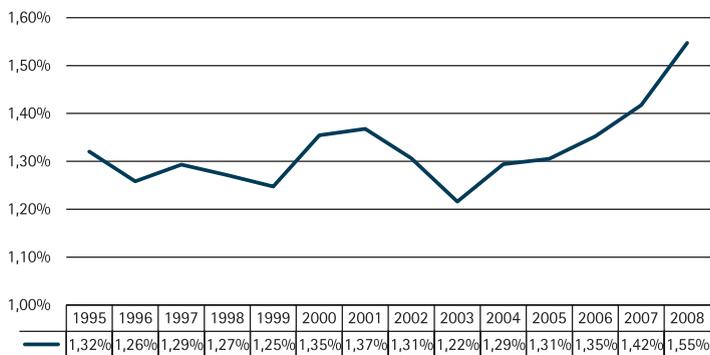
Com base em alguns dados relativos a gastos estaduais em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), vejamos como e se têm sido realizadas inversões significativas de recursos para esse fim nos últimos anos.

O gráfico 16 mostra a evolução da taxa de dispêndio total em P&D<sup>23</sup> em relação ao PIB do Estado de São Paulo no período 1995–2008. Pode-se notar que a taxa de dispêndio relativa, que era de 1,32% em 1995, oscilou até atingir seu mínimo de 1,22% em 2003, quando, a partir de então, passou a crescer até atingir seu máximo de 1,55% em 2008. É possível inferir, portanto, que, desde 2003, há uma tendência de incremento do peso relativo do dispêndio em P&D por parte do Estado de São Paulo, o que por sua vez sugeriria um reconhecimento e uma preocupação crescentes com a necessidade de desenvolvimento, no âmbito do Estado, de uma infraestrutura científico-tecnológica satisfatória. Por outro lado, faz-se necessário ponderar se essa

- 
- 18 Institui Grupo de Trabalho para apresentar proposta de regulamentação da Lei complementar nº 1049, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não-rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo, no Estado de São Paulo, e dá outras providências correlatas.
  - 19 Institui incentivos no âmbito dos parques tecnológicos integrantes do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, de que tratam a Lei Complementar nº 1049, de 19 de junho de 2008, e o Decreto nº 50.504, de 6 de Fevereiro de 2006.
  - 20 Regulamenta o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, de que trata o artigo 24 da Lei Complementar nº 1.049, de 19 de junho de 2008, e dá providências correlatas.
  - 21 Regulamenta dispositivos que especifica a Lei Complementar nº 1049, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre medidas de incentivo à inovação tecnológica, à pesquisa científica e tecnológica, ao desenvolvimento tecnológico, à engenharia não-rotineira e à extensão tecnológica em ambiente produtivo, no Estado de São Paulo.
  - 22 Institui e regulamenta a Rede Paulista de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, de que trata o artigo 24 da Lei Complementar nº 1.049, de 19 de Junho de 2008, e dá providências correlatas.
  - 23 Estão sendo considerados os seguintes gastos realizados no Estado de São Paulo: CNPq, Capes, Finep, Fapesp, Instituições de Ensino Superior (privadas e públicas, estaduais e federais), Institutos de Pesquisas Estaduais (IPT, Apta, Inst, da Sec. Saúde e Inst. da SMA), Institutos de Pesquisas Federais (Inpe, Ipen, CTA, CTI-Cenpra, LNILS, CTMSP, Ibama e Embrapa) e Dispêndios Empresariais em P&D.

inversão de recursos atingiu ou atingirá em breve um grau suficientemente relevante em termos dinâmicos e multiplicadores.

**Gráfico 16 - Dispêndio Total em P&D em relação ao PIB do Estado de São Paulo**



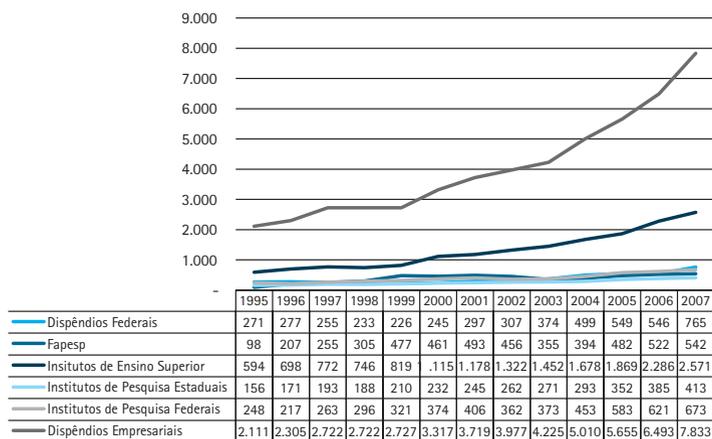
FONTE: FAPESP

O gráfico 17 mostra o dispêndio com P&D no Estado de São Paulo segundo a natureza institucional e administrativa da fonte de recursos. Pode-se notar que os Dispêndios Empresariais em P&D já eram o mais relevantes em 1995 e tiveram um crescimento substancial até 2007. A segunda fonte de recursos mais importante são os Institutos de Ensino Superior,<sup>24</sup> os quais direcionaram R\$ 594 milhões em 1995, apresentando um grande crescimento desde então, atingindo a cifra de R\$ 2.571 milhões em 2007 – ou seja, mais do que quadruplicando o dispêndio com P&D em 12 anos. Sobre as duas fontes principais de recursos para inversão em P&D no Estado de São Paulo, vale ressaltar, ademais, a participação tanto do setor privado quanto do público.

Ainda como bem demonstra o gráfico 17, os Dispêndios Federais, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), os Institutos de Pesquisas Estaduais e os Institutos de Pesquisas Federais também apresentaram um incremento no período, mas, em termos de inversão de recursos, estavam, em 2007, bem aquém das duas fontes mais relevantes citadas anteriormente.

24 Conforme nota anterior, correspondem às instituições privadas e públicas, estaduais e federais.

**Gráfico 17 - Dispendios com P&D no Estado de São Paulo, segundo a Natureza Institucional e Administrativa da Fonte de Recursos (milhões R\$ correntes) - 1995/2008**



FONTE: FAPESP

Além das condições institucionais federais e estaduais já colocadas, o próprio Município de São Paulo já possui, desde 2007, um programa convergente aos objetivos discutidos acima, o Programa de Desenvolvimento Econômico para a Zona Leste, com propostas para incentivar os investimentos na região através de incentivos fiscais, criação de Parque Tecnológico, construção de escolas técnicas e laboratórios tecnológicos, além da expansão de instituições de ensino públicas e privadas. Soma-se a isso a adequação da infraestrutura urbana por meio da Operação Urbana Rio Verde-Jacu (vide Lei 13.872/2004) e ao Programa de Incentivos Seletivos (vide Leis nºs 14.654/07 e 14.888/09). Até o presente momento, além da aprovação da concessão de incentivos fiscais para a construção de um estádio no distrito de Itaquera<sup>25</sup>, não foi observada a implementação de políticas efetivas relacionadas a esse Programa.

Também como condição crucial para que a Cidade de São Paulo adentre esse novo paradigma de industrialização, importante destacar que o Município sedia a principal universidade do País, a Universidade de São Paulo (USP), fonte de pesquisa científico-tecnológica e de mão-de-obra qualificada, além de diversas outras instituições de ensino e pesquisa. Nesse mesmo sentido, e localizado exatamente na Zona Leste, foi estabelecido, em fevereiro de 2005, no distrito de Ermelino Matarazzo, o campus USP-LESTE, o qual, em seu plano de concepção, apresentava como objetivo a formação de mão-de-obra altamente técnica, com vistas a atrair empresas para a região.

Uma maneira para verificar as possibilidades de aplicação da legislação acima citada é examinar o período de sua vigência relativa ao Programa de Incentivos Seletivos. Sob a ótica da receita, observa-se, pela tabela 2, que o Município de São Paulo apresen-

25 Vide Lei nº15.413, de 20 de julho de 2011.

tou, ao longo do período 2007-2011, um crescimento real na arrecadação de Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), já descontados os valores legalmente vinculados à Saúde, Educação, Dívida e Precatórios<sup>26</sup>. Somadas, as arrecadações desses três impostos tiveram um aumento de R\$ 1.718 milhões nos últimos 4 anos, acrescida da previsão para 2011.

**Tabela 2 - Aumento acima da inflação - em milhões de R\$ médio de 2011 (já descontados valores vinculados a saúde, educação, dívida e precatórios)**

	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>27</sup>	acumulado 2007-11
ISS	278,95	245,34	61,61	335,07	132,96	1.054
IPTU	60,98	(54,57)	80,79	277,89	87,72	453
ITBI	71,05	42,19	(24,53)	98,04	24,90	212
<b>Total</b>	<b>411</b>	<b>233</b>	<b>118</b>	<b>711</b>	<b>246</b>	<b>1.718</b>

FONTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Analisando conjuntamente o gráfico 17 e a tabela 2, note-se que a média anual do valor acumulado dos três principais impostos municipais (R\$ 343,6 milhões) representaria um valor expressivo no contexto dos gastos em P&D realizados pelos órgãos estaduais de pesquisa (na tabela 2, FAPESP e Institutos de Pesquisa Estaduais).

Esse exercício analítico não pretende mostrar que esses recursos estiveram efetivamente disponíveis para serem invertidos na formação de uma infraestrutura científico-tecnológica; apenas sinaliza que o potencial de arrecadação municipal, aliado a uma priorização de aplicação desses recursos em P&D, poderia alavancar a trilha da Cidade de São Paulo em uma nova via de desenvolvimento, voltada à implementação de setores produtivos mais intensivos em tecnologia e em mão-de-obra qualificada.

Desse modo, a Cidade parece ter plenas condições de adentrar nesse novo paradigma de industrialização, revertendo, em alguma medida, o processo de desconcentração industrial observado nas últimas décadas. Como apresentado acima, já existe uma legislação estadual de incentivo à inovação tecnológica e uma legislação municipal específica de apoio à Zona Leste, região com maior densidade populacional do Município. Unir os objetivos federais, estaduais e municipais no sentido de desenvolver um polo industrial e tecnológico na Zona Leste de São Paulo, incrementando os postos de trabalho e a dinâmica da geração de renda dessa região, potencialmente geraria, como contrapartida, efeitos igualmente positivos à dinâmica econômica da Cidade.

26 Até 2009, 31% para Educação, 15% para Saúde e 13% para Dívida. Em 2010 e 2011, os mesmos três valores acrescidos de 1,5% para Precatórios.

27 Para 2011, trata-se de valores relativos ao Orçamento Municipal.

## Considerações Finais

Sendo o progresso tecnológico uma questão-chave para qualquer economia que almeja o desenvolvimento, o presente artigo procurou argumentar que, buscar um novo paradigma de tecnologia de informação e comunicação mostra-se para a Cidade de São Paulo como a alternativa estrategicamente mais interessante para promover a implementação e atração de novas indústrias no Município. Esse caminho poderia reverter, em alguma medida, o processo de desconcentração industrial, especialmente de indústria pesada e de bens de consumo não-duráveis, observado nas últimas décadas.

Além disso, apontou-se que uma política indutora de industrialização altamente intensiva em tecnologia e em mão-de-obra qualificada pode se aproveitar dos seguintes fatos: a Cidade possui a maior universidade do Brasil, além de diversas outras instituições de ensino e pesquisa; existe uma legislação estadual para incentivo à inovação tecnológica; existe uma legislação municipal de incentivo econômico, em especial para a Zona Leste; e há recursos, desde que estabelecida essa visão como prioritária.

## Abstract

Based on an empirical research since the mid-20th century, this paper discusses the industrial path of the city of São Paulo, marked by a process of decentralization in recent decades. From this overview, it is intended to suggest future paths for the industry in São Paulo. It is especially detached the development path of technology and skilled labor intensive industry, appealing to existing institutional conditions - federal, state and municipal -, notably the Development Plan of the East Zone.

**Keywords: Industry. Decentralization. Development. Technology.**

## Referências Bibliográficas

Brasil – Ministério Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior. BRASIL MAIOR. Inovar para Competir. Competir para Crescer. Plano 2011/2014. Disponível em [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wpcontent/uploads/cartilha\\_brasilmaior.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wpcontent/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf). Acesso em 31 de agosto de 2011.

Brasil – Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=2194&cat=264&sec=29>. Acesso em 31/08/2011.

Brasil – Ministério da Educação e da Cultura. Plano de Desenvolvimento da Escola. Disponível em [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes\\_manuais\\_tecnicos/pde\\_escola.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes_manuais_tecnicos/pde_escola.pdf). Acesso em 02/09/2011.

Brasil – Ministério de Ciência e Tecnologia. Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0021/21439.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0021/21439.pdf). Acesso em 01/09/2011.

Brasil – Ministério da Ciência, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo. Disponível em [www.mdic.gov.br/pdp/](http://www.mdic.gov.br/pdp/). Acesso em 05/09/2011.

Dieese. Norma Técnica nº 100: “Desindustrialização: conceito e a situação do Brasil”. Junho de 2011.

FAPESP. Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo 2010. Disponível em <http://www.fapesp.br/indicadores2010>. Acesso em 09/09/2011.

IPEADATA. PIB Municipal/Estadual/Nacional – Valor Adicionado – Preços Básicos, 1939/2008. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 05/09/2011.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.049, de 19 de junho de 2008.

SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 8.510, de 29 de Dezembro de 1993.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (SEFAZ/SP). Índice de Participação dos Municípios. Disponível em <https://www.fazenda.sp.gov.br/dipam/>. Acesso em 09/09/2011.

SÃO PAULO (Município) - Lei nº 14.654, de 20 de dezembro de 2007.

SÃO PAULO (Município) - Secretaria Municipal do Planejamento/Sempla - Departamento de Informações/Dipro. Distribuição das Pessoas Ocupadas segundo Ramos de Atividade Econômica. Disponível em [http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/18\\_distribuicao\\_das\\_pessoas\\_ocupadas\\_segund\\_1991\\_487.html](http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/18_distribuicao_das_pessoas_ocupadas_segund_1991_487.html). Acesso em 06/09/2011.

SÃO PAULO (Município) - Secretaria Municipal do Planejamento/Sempla - Departamento de Informações/Dipro. Rendimento Médio Real dos Ocupados por Setor de Atividade Econômica. Disponível em [http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/18\\_rendimento\\_medio\\_real\\_dos\\_ocupados\\_por\\_s\\_1991\\_488.html](http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/htmls/18_rendimento_medio_real_dos_ocupados_por_s_1991_488.html). Acesso em 31/08/2011.

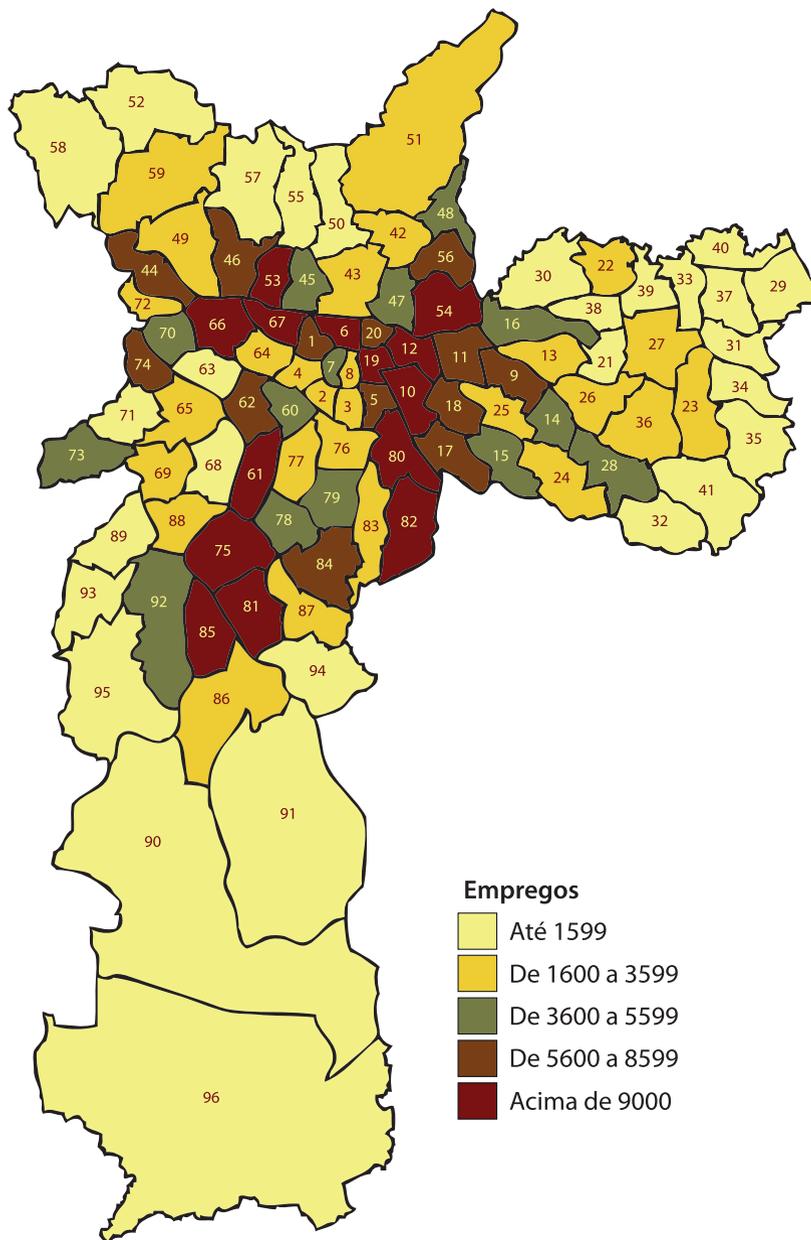
SÃO PAULO (Município) - Secretaria Municipal do Planejamento/Sempla - Departamento de Informações/Dipro. Empregos no Setor da Indústria de Transformação – Município de São Paulo, em 2000 e em 2008. Fonte: Ministério do Trabalho e do Emprego, Rais 2008. Disponível em [http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/mapas/18\\_empregos\\_no\\_setor\\_da\\_industria\\_de\\_transf\\_2000\\_10279.pdf](http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/mapas/18_empregos_no_setor_da_industria_de_transf_2000_10279.pdf) e em [http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/mapas/18\\_empregos\\_no\\_setor\\_da\\_industria\\_de\\_transf\\_2008\\_7.pdf](http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br/mapas/18_empregos_no_setor_da_industria_de_transf_2008_7.pdf). Acesso em 31/08/2011.

SÃO PAULO (Município) - Secretaria Municipal do Planejamento/Sempla - Departamento de Informações/Dipro. Anos de estudo em 2007 – Município de São Paulo.

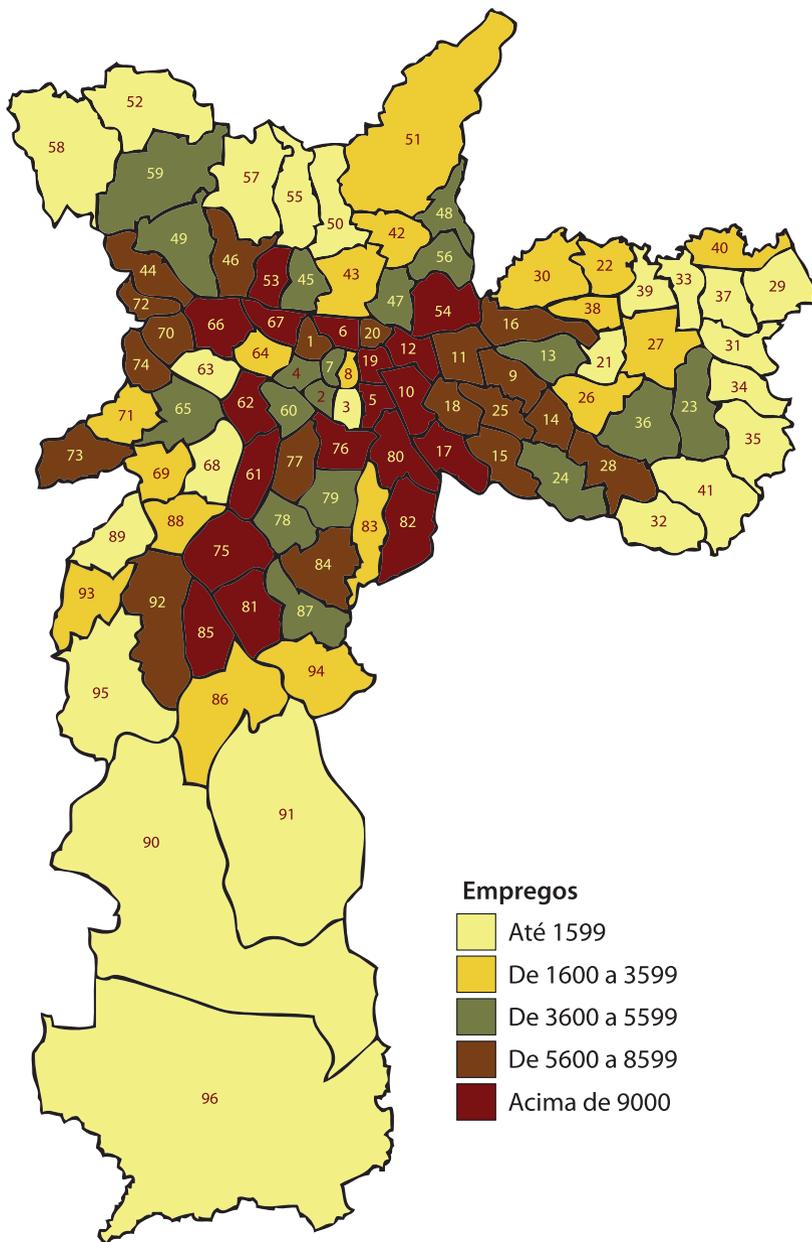
SÃO PAULO (Município) - Secretaria Municipal de Finanças. Balanço Anual. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/contaspublicas/index.php?p=3212>. Acesso em 05/09/2011.

## ANEXO I

Mapa Ia - Empregos no Setor da Indústria de Transformação – Município de São Paulo – 2000. Fonte: Ministério do Trabalho e do Emprego, Rais 2008; mapas elaborados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.

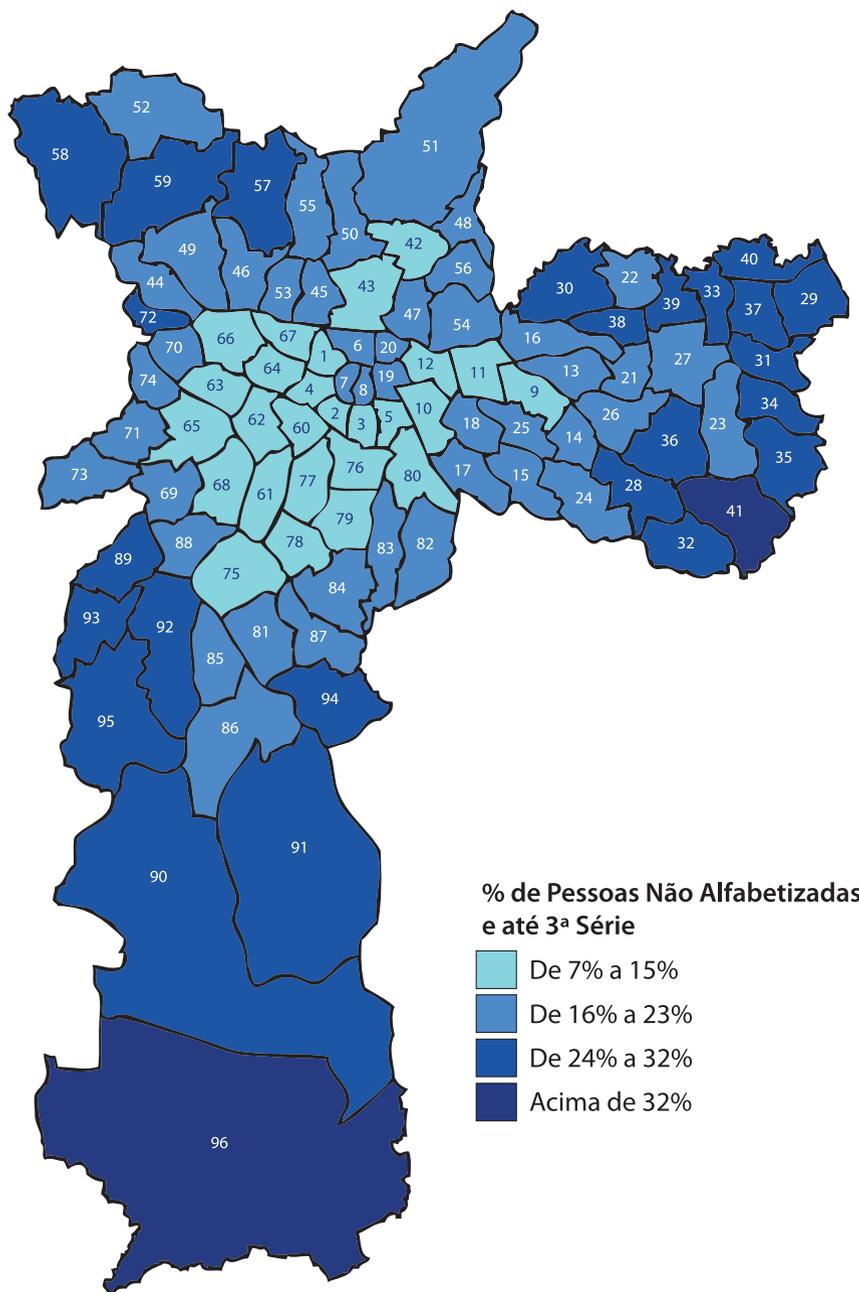


**Mapa Ib - Empregos no Setor da Indústria de Transformação – Município de São Paulo – 2008. Fonte: Ministério do Trabalho e do Emprego, Rais 2008; mapas elaborados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.**

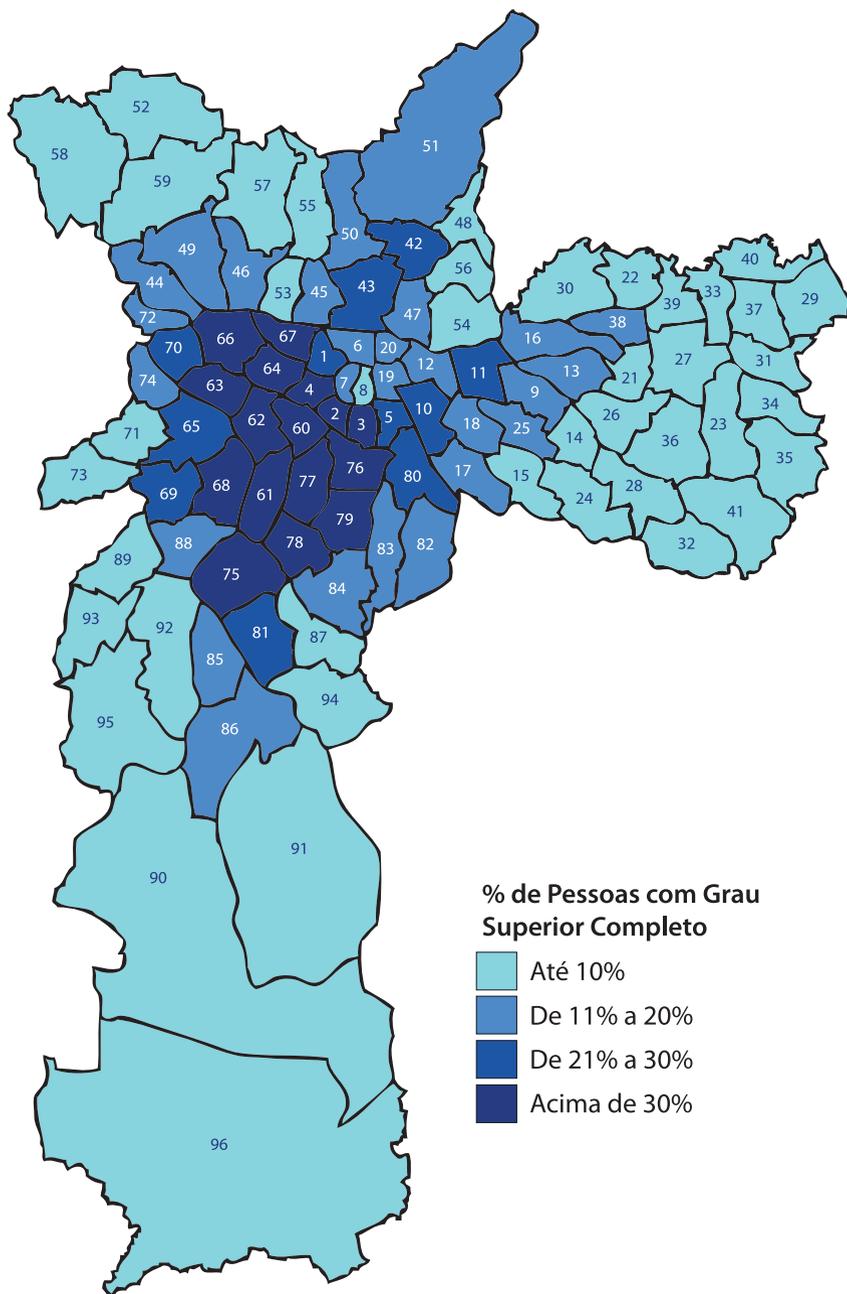


## ANEXO II

Mapa IIa - População Total – analfabetos até 3º ano do Ensino Fundamental – 2007. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; elaboração CTEO.



**Mapa IIb - População Total – Superior Completo – 2007. Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; elaboração CTEO.**



## ANEXO III

### Legenda de Distritos dos Mapas Ia e Ib do ANEXO I e dos Mapas IIa e IIb do ANEXO II

1	Santa Cecília	33	São Miguel	65	Butantã
2	Bela Vista	34	Guaianases	66	Lapa
3	Liberdade	35	Cidade Tiradentes	67	Barra Funda
4	Consolação	36	Parque do Carmo	68	Morumbi
5	Cambuci	37	Vila Curuçá	69	Vila Sônia
6	Bom Retiro	38	Ponte Rasa	70	Vila Leopoldina
7	República	39	Vila Jacuí	71	Rio Pequeno
8	Sé	40	Jardim Helena	72	Jaguara
9	Carrão	41	Iguatemi	73	Raposo Tavares
10	Mooca	42	Tucuruvi	74	Jaguaré
11	Tatuapé	43	Santana	75	Santo Amaro
12	Belém	44	São Domingos	76	Vila Mariana
13	Vila Matilde	45	Casa Verde	77	Moema
14	Aricanduva	46	Freguesia do Ó	78	Campo Belo
15	São Lucas	47	Vila Guilherme	79	Saúde
16	Penha	48	Jaçanã	80	Ipiranga
17	Vila Prudente	49	Pirituba	81	Campo Grande
18	Água Rasa	50	Mandaqui	82	Sacomã
19	Brás	51	Tremembé	83	Cursino
20	Pari	52	Perus	84	Jabaquara
21	Artur Alvim	53	Limão	85	Socorro
22	Ermelino Matarazzo	54	Vila Maria	86	Cidade Dutra
23	José Bonifácio	55	Cachoeirinha	87	Cidade Ademar
24	Sapopemba	56	Vila Medeiros	88	Vila Andrade
25	Vila Formosa	57	Brasilândia	89	Campo Limpo
26	Cidade Líder	58	Anhanguera	90	Parelheiros
27	Itaquera	59	Jaraguá	91	Grajaú
28	São Mateus	60	Jardim Paulista	92	Jardim São Luís
29	Itaim Paulista	61	Itaim Bibi	93	Capão Redondo
30	Cangaíba	62	Pinheiros	94	Pedreira
31	Lajeado	63	Alto de Pinheiros	95	Jardim Ângela
32	São Rafael	64	Perdizes	96	Marsilac

# Aspectos gerais da remediação de áreas contaminadas na implantação de projetos urbanos e paisagísticos

CARLOS MINORU MORINAGA<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo abordar, de forma abrangente, os diferentes aspectos envolvidos na questão da contaminação de solos e águas subterrâneas e suas implicações na implantação de projetos urbanos e paisagísticos.

A elaboração deste trabalho teve como base uma revisão bibliográfica sobre o tema, considerando aspectos conceituais, técnicos e legais.

Resultado de antigas ocupações industriais ou de outras atividades poluidoras, a contaminação produz efeitos adversos à saúde e ao meio ambiente e limita ou impede a reutilização desses espaços, quando não há um processo de recuperação adequado.

Este assunto só começou a se tornar conhecido na década de 70, com a ocorrência de alguns casos nos Estados Unidos e na Europa, que se tornaram exemplos emblemáticos, levando à criação de uma série de técnicas e de procedimentos para lidar com o problema.

No Brasil, a preocupação com o surgimento de áreas contaminadas é muito recente. Na cidade de São Paulo, a mudança do perfil econômico e a consequente reutilização de terrenos industriais para outros usos têm levado à adoção de medidas para o gerenciamento dessas áreas, embora sob a resistência de muitos setores. Por outro lado, a sua recuperação ambiental, urbanística e paisagística abre possibilidades para a criação de novos espaços privados e principalmente públicos, essenciais à revitalização do tecido urbano.

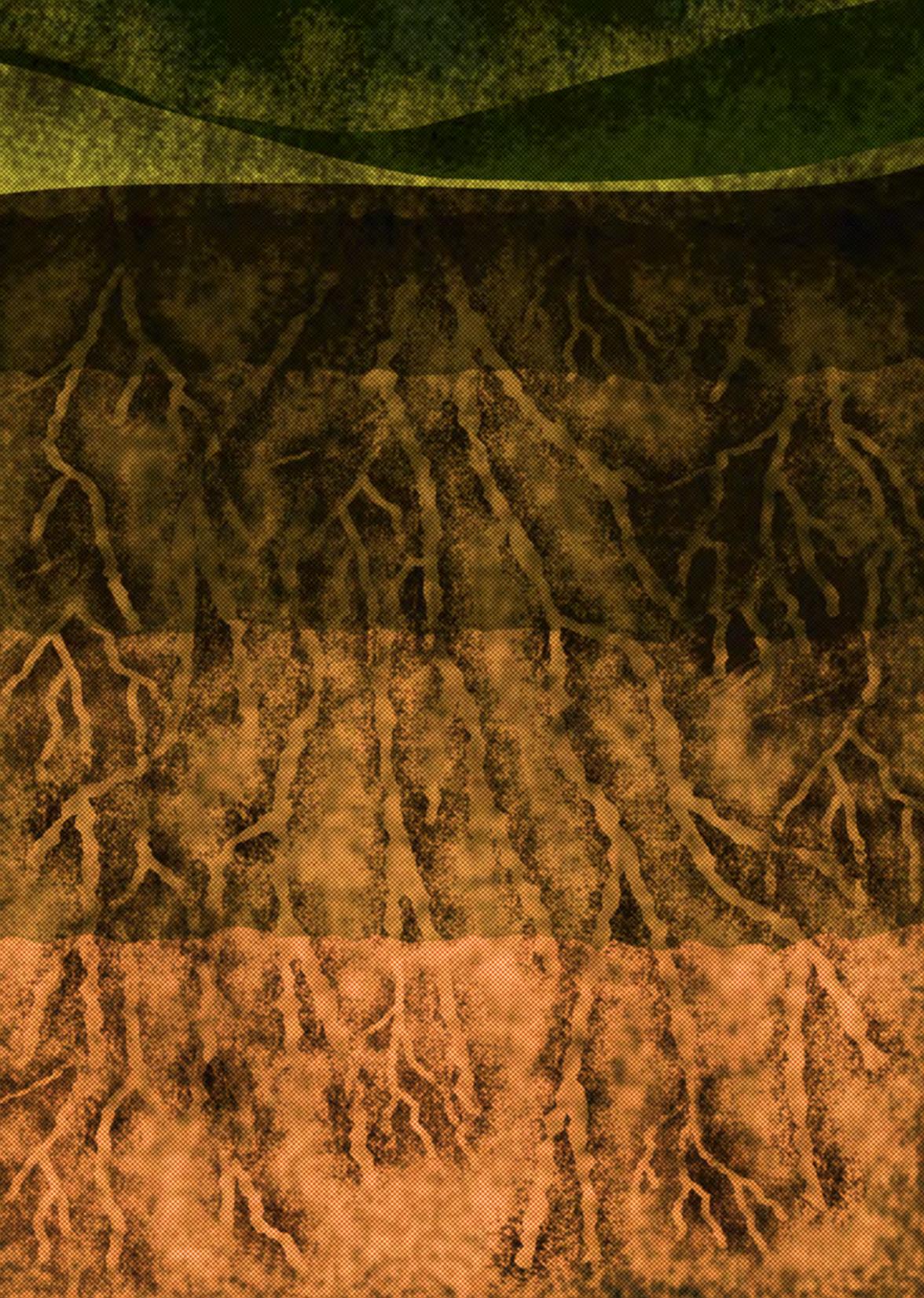
**Palavras-chave:** Áreas contaminadas. Remediação. Recuperação ambiental

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo oferecer uma visão abrangente a respeito do tema das áreas contaminadas, contemplando aspectos conceituais e legais, a situação do gerenciamento dessas áreas em outros países, bem como casos que demonstram o potencial de áreas recuperadas ou remediadas na formação de espaços livres urbanos.

---

1 Doutorando e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Consultor Técnico Legislativo em Arquitetura da Equipe de Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente da CMSP. Emails: carlosminoru@camara.sp.gov.br, cmorinaga@uol.com.br



De acordo com definição da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB), uma área contaminada seria a área, o local ou o terreno onde há comprovadamente poluição ou contaminação causada pela introdução de quaisquer substâncias ou resíduos que nela tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou até mesmo natural.

A preocupação com os problemas relacionados à ocorrência de áreas contaminadas só tem início a partir do final da década de 70 com casos de grande repercussão como Love Canal, nos Estados Unidos.

Relegado a um plano secundário até pouco tempo atrás pelo poder público, no Brasil o problema também só ganhou destaque depois que alguns casos se tornaram de conhecimento público.

A mudança do perfil da cidade de São Paulo nas últimas décadas tem provocado o esvaziamento de antigas áreas industriais, algumas delas com grande potencial de contaminação, que vêm recebendo novos usos, sem a realização de uma investigação adequada das condições do solo e das águas subterrâneas, com consequências ao meio ambiente, à saúde e à paisagem urbana. Contudo é inegável a possibilidade de renovação urbana que a reutilização desses espaços pode trazer, favorecendo inclusive novas articulações no território da cidade, desde que ocupadas de forma criteriosa.

## 1 A gênese do problema

As condições sanitárias da classe trabalhadora nas cidades industriais inglesas, relatadas por Engels (1985) durante o período da Revolução industrial, revelam condições extremamente desfavoráveis à saúde da população.

Problemas que no campo seriam toleráveis, nos densos aglomerados urbanos da época ganhavam proporções ameaçadoras, quando as diversas funções se desenvolvem em meio a edificações que se juntam ao longo de ruas e becos com pouca ventilação, sem instalações adequadas para a condução e a destinação dos resíduos sólidos e líquidos, contribuindo assim para a criação de condições de insalubridade, propícias à ocorrência de contaminações e epidemias.

Nesse cenário, as formas mais evidentes de degradação ambiental são representadas pela poluição da atmosfera, que passa a receber toneladas de poluentes provenientes da queima de grandes quantidades de carvão, lenha e, posteriormente, óleo combustível, e pela poluição das águas superficiais, especialmente dos cursos d'água, que se tornam os grandes receptores dos esgotos domésticos e industriais.

A partir do século XVIII, o agravamento dos problemas ambientais está diretamente vinculado ao avanço da industrialização e da ciência e, diante da profusão de novas substâncias e novos processos nas atividades produtivas, associado à precariedade das condições nas instalações industriais. É presumível que, durante a Revolução Industrial, a ocorrência de contaminação do solo por substâncias nocivas à saúde tivesse sido um fato corrente.

Nas políticas ambientais mais recentes, as questões relativas à poluição do ar e das águas têm ocupado maior espaço e vêm sendo tratadas há mais tempo do que aquelas ligadas à proteção do solo. Por muito tempo este meio foi depositário dos mais diversos

tipos de resíduos com base na crença em sua capacidade de contenção dos contaminantes e de autodepuração e, provavelmente pelo fato de serem pouco visíveis, os efeitos da poluição do solo sobre o ambiente tenham sido percebidos mais tardiamente.

Alguns casos tornaram-se paradigmáticos. O mais conhecido deles é o de Love Canal, nos Estados Unidos, cujo histórico remonta ao final do século XIX, com o início das escavações de um canal para o desvio de uma parte do fluxo do rio Niagara, para geração de energia elétrica. Com o abandono da obra, o local passou a ser utilizado como aterro de resíduos industriais de 1942 a 1953, quando foi vendida à Comissão Escolar de Niagara Falls, que construiu uma escola na área, em 1955. Após a consolidação de um bairro ao seu redor, somente em 1976 o assunto veio a público com a publicação de uma reportagem em um jornal local sobre o depósito de resíduos e queixas de moradores sobre problemas de saúde.

Ao fechamento da escola e à retirada de inúmeras famílias do local, sucedeu-se uma interminável batalha jurídica que culminou em 1994, com um acordo com a empresa Oxychem, sucessora da antiga proprietária da área, que foi obrigada a arcar com os custos futuros da remediação e do monitoramento, mediante o pagamento de uma indenização de 98 milhões de dólares ao estado de Nova York.

Como ocorreu em outros países, a provável origem das áreas contaminadas no Brasil deve estar relacionada ao surgimento do processo de industrialização.

A partir do final do século XIX, a provinciana cidade de São Paulo passa a assistir a uma ampla transformação econômica apoiada no cultivo e na comercialização do café, que criam as condições para o início do processo de industrialização. As indústrias e os bairros operários vão se instalando ao longo das vias férreas, nas várzeas do Tamanduateí e do Tietê, basicamente em função do baixo preço dos terrenos, por serem áreas inundáveis e insalubres, e da facilidade de transporte de produtos.

A ausência de mecanismos de controle, o desconhecimento da noção de contaminação, as formas de produção da época e as próprias condições ambientais dos terrenos de várzea podem ter contribuído para o agravamento de possíveis ocorrências de contaminação do solo e das águas subterrâneas nas antigas zonas industriais da cidade.

Mais recentemente, a questão só começa a ganhar alguma repercussão a partir da divulgação pública, na década de 80, da existência de contaminação em algumas áreas como a Rhodia, na Baixada Santista, e das Indústrias Matarazzo, em São Caetano do Sul.

## **2 As transformações da cidade de São Paulo no contexto da globalização e suas implicações na questão das áreas contaminadas**

A cidade de São Paulo tem sofrido grandes transformações econômicas e urbanas, durante as últimas décadas, como consequência do processo de inserção do país no quadro das relações internacionais de produção.

Ao longo do tempo, novas formas de organização da produção e de circulação determinam novas divisões territoriais do trabalho que se sobrepõem sucessivamente às anteriores, transformando os vínculos existentes entre as diferentes áreas. Assim,

cada lugar sofre os reflexos de seguidas divisões do trabalho, propiciando a coexistência de formas antigas e modernas de ocupação do território, num determinado momento histórico.

Com o desenvolvimento tecnológico e a possibilidade cada vez maior da difusão de informações, a partir da década de 70, amplia-se a especialização do trabalho nos lugares, abrindo-se caminho para a ocupação de regiões periféricas e a readaptação de áreas consolidadas. Em São Paulo, esse fenômeno caracteriza-se principalmente pela fuga de indústrias para outros pontos da região metropolitana, para o interior do estado e para outros estados, ou pela substituição do tipo de indústria, ocasionando um aumento significativo do número de desempregados e o consequente agravamento do nível de pobreza da população.

Na economia globalizada, as empresas perseguem os lugares nos quais as suas necessidades são satisfeitas de forma mais conveniente, numa dinâmica errática que cria situações de inconstância e de incerteza nesses lugares. Nessas condições, segundo Milton Santos, o território de um país pode tornar-se um espaço nacional da economia internacional, visto que, embora o espaço e a regulação sejam nacionais, a economia é orientada pelos interesses das empresas multinacionais.

Essa dinâmica, aliada às formas de apropriação do espaço, produziu um território fragmentado com grandes áreas desarticuladas na cidade, muitas delas resultantes do esvaziamento de antigas zonas industriais que se implantaram ao longo dos eixos ferroviários, elementos determinantes na estruturação da metrópole, gerando uma paisagem na qual se destacam terrenos baldios, galpões e armazéns desocupados, além de inúmeras outras edificações em estado de contínua deterioração (Fotos 1 e 2).



**Foto 1** - Antiga indústria metalúrgica ocupada por sem-tetos na Mooca



**Foto 2** - Galpões industriais na Mooca, muitos deles desativados

Fotos: Carlos Minoru Morinaga

Áreas que se tornaram símbolos de degradação urbana revelam um grande potencial de transformação, tanto pela sua localização, muitas vezes próxima ao centro, como pela presença de uma boa infra-estrutura. Diversas mudanças já podem ser verificadas em regiões como Barra Funda, Vila Leopoldina, Mooca e Santo Amaro, onde novos empreendimentos imobiliários são erguidos sobre terrenos que, num passado recente, abrigaram atividades industriais (Fotos 3 a 6).



**Foto 3** – Condomínio residencial em construção na Vila Leopoldina, implantado em antiga área industrial



**Foto 4** – Condomínio residencial na região de Jurubatuba, Santo Amaro, implantado em antiga área industrial

Fotos: Carlos Minoru Morinaga



**Foto 5** – Condomínio residencial na Mooca, implantado em antiga área industrial



**Foto 6** – Shopping Center em construção na Mooca, sobre terreno anteriormente ocupado pela Ford

Além dos antigos terrenos industriais, postos de abastecimento de combustíveis e depósitos irregulares de resíduos, bastante frequentes na periferia da cidade, também apresentam potencial de contaminação do solo por processos químicos. Dentre as áreas com possíveis problemas de contaminação encontram-se ainda as chamadas “áreas órfãs”, que são terrenos abandonados cujos proprietários são desconhecidos, ou que pertencem a massas falidas, o que dificulta bastante a adoção de medidas de recuperação, que só se viabilizariam através de programas com a utilização de recursos públicos, como acontece em outros países.

Não bastasse a simples existência dessas áreas, mais preocupante ainda é o reaproveitamento que elas vêm tendo nos últimos anos, sem que se proceda a uma investigação prévia e, no caso da constatação de contaminação, à recuperação desses locais. Mais grave ainda são as situações nas quais ocorrem ocupações irregulares ou invasões desses locais, invariavelmente por populações de baixa renda.

Quando se trata de áreas contaminadas, a grande preocupação, sem dúvida, é o risco à saúde pública e ao meio ambiente, embora problemas de ordem econômica

também sejam bastante significativos. Além da desvalorização dos imóveis, os altos custos envolvidos na remediação de um terreno e o tempo preciso para executá-la quase sempre desestimulam os seus proprietários a realizar investimentos nessa operação. Dependendo do grau de contaminação, esse valor pode ultrapassar aquele necessário à própria implantação do empreendimento desejado, o que acaba sendo um incentivo ao abandono do imóvel.

Sob o aspecto legal, o assunto ainda é muito controverso, especialmente com relação à responsabilização no caso de eventuais acidentes provocados pela contaminação. Além disso, as incertezas trazidas pelo tema remetem à necessidade urgente de sua incorporação às políticas públicas de desenvolvimento urbano, assim como da criação de mecanismos para a utilização segura dessas áreas e de incentivo à sua remediação.

### 3 Os conceitos envolvidos

O que se convencionou denominar de áreas contaminadas, de acordo com a definição da CETESB, diz respeito a terrenos, que apresentam comprovada poluição ou contaminação em razão da introdução de substâncias ou resíduos ali depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados de forma planejada, acidental ou natural. Em geral, essas áreas causam ou podem causar riscos à saúde pública, ao meio ambiente ou a outros bens a proteger. Enquanto que, em áreas urbanas, elas estão relacionadas principalmente a regiões industrializadas e a locais de disposição de resíduos, em áreas agrícolas, estão vinculadas ao uso intensivo de agrotóxicos.

O meio mais diretamente afetado pela contaminação é o solo, mas também pode atingir as águas subterrâneas. A poluição do solo caracteriza-se pelo caráter cumulativo e pela baixa mobilidade dos poluentes, embora os seus efeitos possam se difundir para além das regiões que os contêm, como nas situações de migração de gases e mesmo das águas subterrâneas.

O gerenciamento de áreas contaminadas visa diminuir os riscos a que estão expostos a população e o meio ambiente, mediante o estabelecimento de medidas que têm como objetivo conhecer e avaliar os impactos dessas áreas, para a determinação dos instrumentos indispensáveis à definição das formas de intervenção mais adequadas em cada caso.

A metodologia utilizada pela CETESB no gerenciamento de áreas contaminadas, constante do manual editado por aquela instituição, fundamenta-se numa progressão da análise, por meio de etapas sucessivas, na qual as informações de uma etapa servirão de base para a execução da fase posterior.

Dessa forma, adota-se a classificação das áreas nas seguintes categorias: as potencialmente contaminadas, as suspeitas de contaminação e as contaminadas. A primeira delas compreende locais que já abrigaram ou ainda abrigam atividades que, por suas características, podem ter gerado contaminação, ao passo que no segundo grupo estão incluídas aquelas nas quais foram observados indícios que induzem à suspeição de contaminação. A terceira categoria abrange as áreas nas quais já está comprovada a existência de poluição causada por substâncias ou resíduos que nelas

tenham sido depositados, acumulados, armazenados, enterrados ou infiltrados, produzindo impactos negativos à saúde humana e ao meio ambiente. A legislação estadual ainda divide as áreas enquadradas na terceira categoria em três classes distintas: Área Contaminada sob Investigação (AI); Área Contaminada (AC) e Área Remediada para Uso Declarado (AR).

Esta classificação, de acordo com a Lei Estadual 13.577/2009, deve ser adotada para efeito da elaboração do Cadastro de Áreas Contaminadas, sendo que mesmo aquelas consideradas remediadas deverão constar deste instrumento, visto que numa eventual mudança de uso, as condições do terreno deverão ser reavaliadas.

O processo de investigação de áreas potencialmente contaminadas tem início com a Avaliação Preliminar, que consiste basicamente numa avaliação do histórico de uso e ocupação do terreno. Numa etapa posterior, em se constatando indícios de contaminação, procede-se à Investigação Confirmatória, quando são realizadas análises laboratoriais de amostras de solo e das águas subterrâneas, com base em valores de referência de concentração de substâncias químicas utilizados internacionalmente. Nas situações em que são constatadas concentrações acima daqueles valores, considera-se que a área está contaminada, o que pode requerer medidas de remediação.

A restituição das condições originais de um sítio contaminado pode envolver processos que implicariam custos altíssimos e considerável tempo de execução. Passou-se, assim, à adoção do conceito de remediação, que objetiva a remoção ou a contenção dos contaminantes em níveis compatíveis com uma utilização segura da área, isto é, o nível de remediação está diretamente ligado ao tipo de uso que se pretende dar ao imóvel.

O conceito de *brownfield*, largamente utilizado no gerenciamento de áreas contaminadas, pode adquirir diferentes significados, de acordo com o país. Nos Estados Unidos é utilizado para definir aqueles “imóveis, cuja expansão, redensificação ou reúso podem ser prejudicados pela presença real ou potencial de substâncias, poluentes ou contaminantes perigosos”. A Agência de Proteção Ambiental norte-americana (USEPA) emprega o termo para denominar as instalações industriais ou comerciais abandonadas, ociosas ou subutilizadas, cuja expansão ou reutilização é dificultada pela existência de contaminação ambiental real ou percebida como tal. No Reino Unido, o termo análogo *derelict land* designa qualquer sítio que tenha sido previamente ocupado ou edificado para um propósito não rural, geralmente remanescente de atividades industriais desativadas.

O termo *brownfield* é frequentemente utilizado em oposição a *greenfield*, que indica aquelas áreas que ainda não foram ocupadas pelo processo de urbanização.

## 4 O gerenciamento de áreas contaminadas e as experiências internacionais

A produção do espaço urbano tem conduzido a um frequente enfrentamento das condições naturais, com consequências previsíveis como enchentes, surgimento de áreas de risco, aumento de temperatura, poluição em suas diversas modalidades, acarretando custos adicionais à gestão dessas áreas e mesmo aos sistemas produtivos.

vos. A origem da contaminação do solo e das águas subterrâneas está historicamente relacionada, entre outros aspectos, ao desconhecimento dos processos naturais e das implicações do despejo de resíduos e efluentes sobre o solo.

A falta de terrenos para a expansão urbana e a necessidade de preservação dos aquíferos levou muitos países industrializados a promover a recuperação de áreas urbanas, o que exigiu o enfrentamento das questões relacionadas à remediação de áreas contaminadas, cuja finalidade básica era a de possibilitar o retorno dessas propriedades ao ciclo econômico, isto é, ao mercado, restituindo-lhes de certo modo o seu valor de troca, ainda que com as restrições impostas pelas limitações de seu uso.

Com o objetivo de reduzir os riscos gerados pela exposição de pessoas e do meio ambiente a terrenos com substâncias prejudiciais à saúde, estabeleceu-se o gerenciamento de áreas contaminadas, que consiste numa série de procedimentos que visam caracterizá-las e avaliá-las para, posteriormente, definir as formas de intervenção mais adequadas.

Segundo Sánchez (2001), é possível identificar cinco posturas dominantes perante os sítios contaminados. A primeira corresponderia a uma atitude de negligência em relação ao problema, traduzida na omissão e na espera de que o problema se manifeste ou de que simplesmente permaneça desconhecido. Quando ela ocorre de modo reativo, se a solução é considerada caso a caso, por meio de ações desarticuladas, pode-se dizer que ela é reativa, porém, se o processo de identificação, diagnóstico e recuperação ocorre de forma planejada e sistemática, a abordagem é do tipo corretiva. Já a visão preventiva implicaria a possibilidade do fechamento de atividades com potencial de contaminação do solo e da prática de medidas que assegurem a desativação apropriada de empreendimentos, enquanto que na visão proativa da questão prioriza-se o conceito de ciclo de vida do empreendimento, que pressupõe um tempo finito para a existência da atividade e o planejamento de todas as etapas desse ciclo até o seu encerramento, de modo a evitar o surgimento de passivos ambientais.

Tendo o financiamento como requisito básico para viabilização da recuperação de sítios degradados, em particular os contaminados, Barczewski et al. (2003), citado por Marker (2003), reconhece três situações, a primeira delas considerando os terrenos cujo valor imobiliário é tão mais alto que os custos de recuperação, podendo assim ser facilmente comercializados com recursos privados, sem a necessidade de financiamento e incentivos externos. A segunda englobaria as áreas nas quais a recuperação pode ser estimulada, por meio da realização de investimentos públicos ou mesmo por instrumentos legais e gerenciais, e a terceira seria representada por terrenos de pouco interesse aos investimentos privados, portanto, de baixo valor imobiliário, nos quais a recuperação é praticamente impossível sem o financiamento público.

Pode-se afirmar que as políticas que tratam da questão sob o enfoque do controle de fontes de poluição ainda são predominantes, no entanto a abordagem mais apropriada seria a de considerá-lo um problema prioritariamente urbanístico e, sob este aspecto, o município assume um papel essencial, visto que do ponto de vista da legislação brasileira, é sua a competência para legislar sobre o uso e a ocupação do solo urbano.

Nos Estados Unidos, a primeira lei federal sobre a matéria foi aprovada em 1980 com o *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act*

(CERCLA), que estabeleceu critérios para a declaração da contaminação, investigação e remediação, além das obrigações do responsável pelo dano. Esta lei instituiu o *Superfund*, o fundo nacional para identificação, caracterização e remediação de áreas contaminadas com maior risco, consideradas prioritárias, segundo a *National Priorities List – NPL*, que utiliza uma metodologia para a pontuação e a classificação dos locais denominada *Hazard Ranking System – HRS*. O *Superfund* tem recursos provenientes de taxas sobre o petróleo, sobre determinados produtos químicos e de um imposto cobrado de algumas empresas (*environmental tax income*).

O caráter restritivo dos padrões de remediação adotados e a aplicação ampla e retroativa da responsabilização jurídica pela contaminação, fixados pelo *Superfund*, são apontados como fatores determinantes para a pouca efetividade desse fundo como instrumento de recuperação. A responsabilidade objetiva, nesse caso, determina que a reparação do dano independe da existência de culpa, o que possibilitaria a condenação do proprietário atual, mesmo não sendo o causador da contaminação, embora preservando o seu direito de ser ressarcido pelo verdadeiro responsável, por meio de ação cível.

Em 1986 é aprovado o Superfund Amendments and Reauthorization Act – SARA, que determina a disponibilização de recursos para a remediação de locais contaminados por vazamento de combustíveis em postos de serviços, além de revisões do HRS.

A partir dos anos 90 outros mecanismos legais são criados na tentativa de solucionar os problemas até então detectados. Em 1994 foi estabelecido o *EPA Brownfields Program* com o objetivo de flexibilizar a reutilização econômica dos *brownfields*, por meio do favorecimento de usos menos exigentes de solos contaminados e de incentivos fiscais.

A lei federal *The Small Business Liability Relief and Brownfield Revitalization Act*, de 2002, define regras mais maleáveis quanto à responsabilização legal e financeira, sob determinadas circunstâncias, isentando dos custos das medidas reparadoras os pequenos geradores de *brownfields*, as organizações sem fins lucrativos e os geradores economicamente falidos. Além desses, a lei isenta da responsabilidade legal e financeira, de forma total ou parcial, os compradores de terrenos que tenham procedido a todas as investigações obrigatórias e posteriormente venham a descobrir a existência de passivos ambientais.

Além do nível federal, diversos estados e municípios americanos também mantêm programas de incentivo à revitalização de *brownfields*.

Na Europa, diversos países apresentam experiências no campo do gerenciamento de áreas contaminadas, com destaque para a Alemanha, a Holanda, a Grã-Bretanha, a Bélgica e a França, prevalecendo aqui o princípio do poluidor-pagador, porém com mecanismos para beneficiar proprietários de terra inocentes. O financiamento das atividades de remediação é geralmente realizado através de fundos públicos específicos de cada país, ou de programas da União Europeia.

A partir da década de 90, além dos programas de financiamento, os países europeus empreendem alguns projetos com a finalidade de discutir as questões relacionadas ao desenvolvimento urbano, incluindo pesquisas voltadas à revitalização de sítios degradados. Entre os projetos criados no âmbito da Comissão Europeia estão o CLARINET (Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technolo-

gies), o RESCUE (Regeneration of European Sites in Cities and Urban Environments) e CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network).

De modo geral, podem ser identificados alguns preceitos comuns aos países europeus como a necessidade da prevenção e do controle da poluição, o princípio do poluidor-pagador com mecanismos para proteger o proprietário inocente e a consideração do risco nas etapas de identificação, priorização e avaliação nas ações de remediação.

Até o ano de 1998, a legislação relacionada ao assunto na Alemanha restringia-se ao nível estadual, quando foi aprovada a Lei Federal de Proteção do Solo, posteriormente regulamentada pela Portaria de Proteção do Solo. Esta última define valores-limite de concentração de substâncias tóxicas no solo para investigação e remediação de áreas contaminadas, considerando os usos para play-grounds, residências, parques, indústria e comércio.

O processo de remediação de um determinado local consolida-se no Contrato de Remediação, que determina o nível de descontaminação considerando o uso futuro e as obrigações das partes envolvidas.

A legislação alemã prevê a investigação de áreas contaminadas em etapas graduais com procedimentos definidos para cada fase, iniciando-se com o levantamento do seu histórico de uso e ocupação e prosseguindo à medida que se constatarem evidências da presença de poluentes no solo. Não por acaso os procedimentos adotados no Brasil, especialmente em São Paulo, guardam grande semelhança com aqueles definidos pelo modelo alemão, pois a metodologia de investigação preconizada pela CETESB foi elaborada com a colaboração da agência de cooperação alemã GTZ.

Seguindo o princípio do poluidor-pagador, o causador do dano é o responsável pela sua recuperação. No caso alemão, se o proprietário do terreno não causou a contaminação ou desconhecia a sua existência ao adquiri-lo, a sua responsabilidade limita-se aos custos de remediação até o valor de mercado da área.

A Alemanha dispõe de diversos programas de crédito e incentivos para a revitalização de áreas degradadas. As *Landesentwicklungsgesellschaften* -LEGs, sociedades financiadas por recursos públicos e privados e criadas para promover o desenvolvimento regional, são responsáveis por um grande número de revitalizações em terrenos contaminados.

Na Holanda, a escassez de terras e a importância da preservação do solo levaram à promulgação de leis, entre 1983 e 1987, estabelecendo a necessidade da manutenção da multifuncionalidade dos solos e o seu restabelecimento, em caso de sua alteração. Em 1983 foi publicada a primeira lei específica (Soil Cleanup Act), posteriormente incorporada à lei de proteção do solo, que determinava a necessidade das províncias de submeterem aos órgãos governamentais um programa anual para remediação dos casos mais graves de contaminação.

Dentro dessa visão, a Holanda foi o primeiro país a adotar padrões de qualidade para o solo e a água subterrânea, criando o "Sistema ABC" ou Lista Holandesa, que fixou valores de referência, divididos em três classes, de acordo com os objetivos de uso. Em 1994, ocorre a mudança do critério ABC, em função da consideração do aspecto da mobilidade dos poluentes no solo, além da concentração, com a consequente mudança de denominação das categorias de A, B e C para S (níveis de referência, permitindo qualquer tipo de uso do solo), T (alerta, indicando risco à saúde e aos

ecossistemas e revelando a necessidade de investigação) e I (intervenção, indicando necessidade de trabalhos de remediação).

A instituição de cinturões verdes ao redor das grandes cidades da Grã-Bretanha, a partir dos anos 50, constituiu-se em importante mecanismo para o controle do avanço da urbanização sobre aquelas regiões e, indiretamente, induzia ao reúso de terrenos vagos ou abandonados em áreas urbanas, geralmente remanescentes de antigas indústrias desativadas. Ao longo do tempo, foram sendo criados outros instrumentos que, de alguma forma, promoveram o incentivo à reocupação daquelas áreas, como a subvenção aos terrenos abandonados (*Derelict Land Grant – DLG*), atualmente integrada a um orçamento único de regeneração (SRB), as zonas de empreendimento (*Enterprise Zones – EZ*), com isenção de impostos para a implantação de empresas em determinadas zonas demarcadas na cidade, e as corporações de desenvolvimento urbano (*Urban Development Corporations – UDC*).

Propriedades contaminadas ou com apenas algum grau de remediação eram frequentemente adquiridas por empreendedores imobiliários antes de 1980, mas com a crescente preocupação em torno de questões ambientais e, principalmente, com o aperfeiçoamento da legislação pertinente, os investidores têm se precavido cada vez mais durante a compra de imóveis, mesmo assim com o receio do surgimento de leis mais exigentes no futuro.

O número de casos brasileiros conhecidos de áreas remediadas é extremamente reduzido em virtude da indefinição de aspectos legais, administrativos e econômicos relacionados ao tema, que só recentemente vêm sendo objeto de preocupação do poder público e da iniciativa privada. Na prática, somente o estado de São Paulo, através da CETESB, tem um trabalho sistematizado a respeito do tema e, mais recentemente, o município de São Paulo, por meio do Grupo Técnico Permanente de Áreas Contaminadas da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, vem criando procedimentos para a avaliação de imóveis com potencial de contaminação, dentro dos processos de aprovação de projetos de parcelamento do solo e de edificações.

## **5 Aterros de resíduos sólidos como áreas com potencial de contaminação**

Os aterros de resíduos sólidos não implantados conforme as técnicas apropriadas podem ser enquadrados como um caso particular de área contaminada, em função do comprometimento das águas subterrâneas pela presença de chorume, líquido tóxico resultante da degradação da matéria orgânica, e da emissão de gases, em particular o CO<sub>2</sub> e o gás metano, grandes responsáveis pelo agravamento do efeito estufa. Teoricamente, aterros sanitários projetados, implantados e operados como tais não deveriam permitir a infiltração de poluentes no solo e, conseqüentemente, não deveriam provocar a ocorrência de contaminação.

Os inúmeros bota-foras, principalmente nas regiões periféricas da cidade, que recebem disposição clandestina de lixo onde se misturam indiscriminadamente resíduos inertes, domiciliares, industriais e de serviços de saúde, também apresentam grande potencial de contaminação.

Um dos grandes problemas do reúso de aterros é, certamente, o tempo necessário para a degradação do material depositado, com a conseqüente geração de gases, o que pode levar algumas décadas.

Como alternativas de reaproveitamento mais usuais dessas áreas incluem-se os parques e os campos de golfe, além da transformação dos gases gerados em energia elétrica, principalmente com a possibilidade de sua conversão em créditos de carbono.

Os aterros de resíduos apresentam diversas restrições não só no que se refere à implantação de edificações e outras estruturas construídas, mas particularmente com relação ao plantio de vegetação, que sofre as influências das condições ambientais pouco favoráveis ao desenvolvimento de plantas em geral. Andrade (2000) aponta como fatores que costumam dificultar o crescimento das plantas nessa situação a toxicidade devido à presença de metais e de gases gerados pela degradação dos resíduos, as características do solo de cobertura e a ocorrência de recalques diferenciais.

A instalação de sistemas de drenagem de gases permite o seu escoamento, evitando a sua migração para galerias de águas pluviais, redes de esgoto e outras redes subterrâneas de infra-estrutura, poços, fossas, ou mesmo para edificações no entorno, minimizando os riscos de ocorrência de explosões.

Na implantação de projetos paisagísticos, porções do terreno que não receberam resíduos podem ser destinadas ao plantio de espécies que porte maior e com raízes mais profundas, formando massas de vegetação mais densas. Outra possibilidade é a de produzir zonas isoladas ao redor das raízes, de modo a evitar a influência dos gases, por meio da criação de elevações do solo, ou por meio da escavação de valas com dimensões suficientes para o desenvolvimento do sistema radicular, protegidas por geomembranas, onde se efetua o plantio.

O desenvolvimento de espécies vegetais na camada de solo de cobertura de aterros de resíduos pode ocasionar o transporte de contaminantes para a superfície, mediante a absorção dessas substâncias pelas raízes que seriam conduzidas para as partes aéreas das plantas, possibilitando a sua incorporação à cadeia alimentar de outros seres.

Ainda que alguns metais pesados exerçam a função de micronutrientes, necessários ao crescimento vegetal, outros podem produzir efeitos tóxicos, interferindo no desenvolvimento das plantas, o que comumente repercute no crescimento das partes aéreas, na diminuição da atividade fotossintética, entre outras conseqüências.

A seleção de espécies para o plantio depende basicamente das características próprias de cada aterro e das condições ambientais locais. Em função de seu porte e de suas especificidades, as herbáceas possuem maior facilidade para se adequar a esses meios, enquanto que as espécies arbustivas e arbóreas encontram maior dificuldade de adaptação, especialmente quando exibem raízes mais profundas.

## **6 As técnicas de remediação de áreas contaminadas**

Considera-se remediação a remoção de poluentes em níveis compatíveis com a proteção à saúde humana, conforme o uso pretendido para o terreno, ou então a contenção de setores com maior concentração de poluentes, de modo a evitar a sua disseminação.

Diversas técnicas são utilizadas no processo de remediação, e sua escolha depende de fatores como o tipo de poluente, a capacidade de disseminação no solo e o risco que representa à saúde humana e aos bens a proteger, além do tipo de solo, das condições de circulação das águas subterrâneas e de aspectos econômicos, sendo que não raras vezes é necessária a conjugação de mais de um tipo de técnica para se alcançar os objetivos da remediação. As técnicas podem ser divididas em dois grandes grupos: as *ex-situ*, que consistem na remoção e no tratamento do solo contaminado, o qual pode retornar ao local de origem, e as *in-situ*, que promovem o tratamento do solo sem a necessidade de removê-lo do local. Algumas delas são citadas a seguir, de forma sucinta.

A escavação do solo é uma solução usual para casos em que o volume de solo contaminado é pequeno. O material retirado pode ser destinado a aterros apropriados ou sofrer tratamento, sendo devolvido ao local de origem. A escavação requer cuidados como a cobertura do solo para evitar que partículas sejam levadas pelo vento ou pela chuva, ou mesmo a utilização de material de proteção individual pelos trabalhadores da obra.

O processo de lavagem de solos pode ser utilizado para a remoção e a separação de porções mais contaminadas do material, reduzindo a quantidade de solo que venha a necessitar de alguma forma de tratamento posterior. Já a incineração é uma técnica adotada para a queima de solos ou resíduos contendo produtos químicos nocivos em fornos e, embora eficiente na destruição de substâncias como PCBs, solventes e inseticidas, não elimina os metais; neste caso, as cinzas resultantes desse processo devem ser enviadas a aterros especiais. Além do alto custo, a incineração exige um controle rigorosíssimo da temperatura com o objetivo de evitar a geração de dioxinas, poluentes orgânicos com cloro, altamente cancerígenos.

O bombeamento (*pump and treat*) é um dos métodos mais comumente empregados para a limpeza de águas subterrâneas e consiste na retirada da água, por meio de um ou mais poços equipados com bombas até a superfície, onde passa por um processo de tratamento para a remoção dos poluentes.

Empregada como parte do sistema de tratamento por bombeamento, o *air stripping* é a técnica mais efetiva no tratamento de substâncias químicas que se evaporam facilmente, como combustíveis e solventes, e consiste na entrada forçada de um fluxo de ar na água poluída, provocando a transformação de substâncias químicas do estado líquido para gasoso, que são coletadas e tratadas.

Em áreas com deposição de resíduos, a remoção do material contaminado pode se tornar uma tarefa arriscada e de difícil execução, razão pela qual uma medida frequentemente adotada é o recobrimento com uma capa, com a finalidade de evitar o contato de pessoas e animais com o material, evitando a infiltração da água da chuva, que poderia levar à contaminação de aquíferos, e impedindo a dispersão de partículas pelo vento. A cobertura costuma ser executada em diferentes camadas, a mais externa constituída de solo e grama ou outras espécies de plantas, que ajudam a absorver as águas pluviais e a evitar a erosão. Abaixo dela, uma camada de pedras e tubos funciona como sistema de drenagem e, a seguir, outra camada constituída por argila, envolvida por uma membrana sintética de geotêxtil, bloqueia a saída de gases e a entrada de água remanescente.

Processos naturais, como a biorremediação, promovem a degradação de compostos orgânicos pela ação de microorganismos, que os transformam em água e gases inofensivos, como o gás carbônico. Os microorganismos, naturalmente presentes no meio ou nele introduzidos, dependem da existência de condições favoráveis de temperatura, nutrientes e oxigênio, tanto no solo como nas águas subterrâneas.

A fitorremediação caracteriza-se como técnica que utiliza processos naturais das plantas para a remoção de poluentes do solo, de lodos, de sedimentos e das águas, em profundidades rasas, sendo uma opção econômica para áreas extensas com pequenos níveis de contaminação por poluentes orgânicos, metais ou fertilizantes, sem risco iminente à saúde. Como solução permanente, quando atinge a eliminação total da contaminação, ou como solução intermediária, associada a outras técnicas, oferece uma alternativa de tratamento *in situ*, além de poder ser empregada com finalidades estéticas, integrando-se a projetos paisagísticos. A seleção da espécie vegetal depende basicamente de sua capacidade de efetuar o tratamento do contaminante focado, promovendo a sua extração ou a sua degradação a substâncias atóxicas ou menos tóxicas.

A construção de *wetlands* surge como uma outra alternativa no tratamento de águas contaminadas, geralmente em associação com a fitorremediação, além de representar uma opção para o tratamento da drenagem de minas.

Deve-se observar que as *wetlands* naturais são áreas de transição entre a água e a terra, que se caracterizam como áreas úmidas permanentemente ou por longos períodos, mantendo o substrato saturado, o que limita a vegetação às espécies adaptadas às condições de pouco oxigênio. A pequena profundidade das águas, a baixa correnteza e a própria vegetação favorecem o depósito de sedimentos e de matéria orgânica e inorgânica, produzindo um ambiente propício à sobrevivência de uma grande diversidade de microorganismos.

As *wetlands* construídas procuram reproduzir as condições e as funções básicas de áreas alagadiças naturais, como melhoria da qualidade da água, retenção das águas pluviais, circulação de nutrientes e outros materiais, manutenção da flora e da fauna, além de propiciar situações favoráveis ao aproveitamento paisagístico e ao desenvolvimento de atividades recreativas. As *wetlands* são compostas essencialmente de três elementos: água, substrato e plantas.

As plantas liberam compostos de carbono, resultantes do processo de fotossíntese, como nutrientes para os microorganismos e, ao interceptar os raios solares, controlam a proliferação de algas que, embora contribuam para a produção de oxigênio, quando em excesso, liberam quantidades indesejáveis de sólidos em suspensão e elevam os níveis de DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio.

As *wetlands* construídas apresentam algumas limitações de uso, relacionadas principalmente às dimensões das áreas necessárias à sua implementação, o que as torna uma solução mais viável em locais onde há disponibilidade de terrenos ou em que o seu custo seja baixo. Além disso, a eficiência do sistema pode variar com as condições ambientais, inclusive climáticas, e com a carga e o tipo de poluentes. A proliferação de mosquitos e pernilongos nessas áreas pode ser evitada com a manutenção do fluxo contínuo de água, a dispersão de massas de plantas flutuantes, a in-

trodução de outras espécies para promover o combate biológico, o sombreamento da superfície da água, uma vez que as fêmeas procuram evitar a postura de ovos nessas situações, além da manutenção da limpeza da área.

## 7 A legislação pertinente no estado e no município de São Paulo

Os países que iniciaram os seus programas de gerenciamento de áreas contaminadas há mais tempo já possuem um conhecimento considerável a respeito do assunto e dispõem de um conjunto de leis e normas relativamente consolidado, ao passo que o Brasil ainda não dispõe de uma legislação federal que trate da questão de uma forma ordenada e abrangente.

O estado de São Paulo foi pioneiro na abordagem do tema, por meio da atuação da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, que já possui uma série de procedimentos sistematizados e reunidos no Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas, inicialmente publicado em 1999. Contudo, somente em 2005 foi encaminhado projeto de lei que versa sobre a matéria à Assembleia Legislativa, aprovado em 2009, por meio da Lei 13.577/2009, que *dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas*. Além de promover algumas alterações na categorização das áreas contaminadas, essa lei cria o Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas – FEPRAC e estabelece a obrigatoriedade de o órgão ambiental competente “determinar ao responsável pela área contaminada que proceda no prazo de até cinco dias à averbação da informação da contaminação da área na respectiva matrícula imobiliária”, a partir do momento em que ela esteja classificada como Área Contaminada.

Ainda no nível estadual, a Lei 9.999/98 determina que nas Zonas de Uso Predominantemente Industriais – ZUPI “poderão ser admitidos os usos residencial, comercial, de prestação de serviços e institucional, quando se tratar de zona que tenha sofrido descaracterização significativa do uso industrial e não haja contaminação da área, mediante parecer técnico do órgão ambiental estadual, desde que o uso pretendido seja permitido pela legislação municipal.”

A Lei Estadual 47.400/2002 dispõe sobre a comunicação da suspensão ou do encerramento das atividades de empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental ao órgão competente do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, que deverá ser efetuada mediante a apresentação de um Plano de Desativação, que contemple a situação ambiental existente e eventuais medidas de restauração e de recuperação da qualidade ambiental da área.

A Resolução 273 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, ao considerar o potencial de poluição de corpos d’água subterrâneos e superficiais, assim como do solo e do ar pelos sistemas de armazenamento de combustíveis, determina a realização do licenciamento ambiental desses estabelecimentos pelo órgão ambiental competente, cuja função foi atribuída à CETESB, no caso do estado de São Paulo, por meio da Resolução nº 5 Secretaria de Meio Ambiente. Em função dessa resolução e das ações da CETESB visando

à renovação do licenciamento dos postos de combustível, o número desses estabelecimentos registrado na Relação de Áreas Contaminadas da CETESB é proporcionalmente maior em relação aos outros tipos de atividade com potencial de contaminação.

No município de São Paulo, a Lei Orgânica de 1992 já menciona o tema ao prever a recuperação de áreas degradadas ou contaminadas. Em 2002, o município aprova o seu primeiro decreto específico sobre o assunto, de número 42.319, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos relativos ao gerenciamento de áreas contaminadas. Logo a seguir, em 2003, é sancionada a Lei 13.564, que trata da “aprovação de parcelamento de solo, edificação ou instalação de equipamentos em terrenos contaminados ou suspeitos de contaminação por materiais nocivos ao meio ambiente e à saúde pública”, condicionando-a à apresentação de um “Laudo Técnico de Avaliação de Risco”. A Lei 15.098, de 05 de janeiro de 2010, regulamentada pelo Decreto 51.436, de 26 de abril de 2010, obriga o Poder Executivo Municipal a publicar na Imprensa Oficial ou disponibilizar no site oficial da Prefeitura Relatório das Áreas Contaminadas do Município de São Paulo.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei 13.430/2002, considera as áreas contaminadas ou suspeitas de contaminação como de interesse ambiental, podendo ser utilizadas após investigação e análise de risco. Entre as suas diretrizes para a Política de Resíduos Sólidos, estabelece “a recuperação ambiental e paisagística das áreas públicas degradadas ou contaminadas e a criação de mecanismos, para que o mesmo se dê em áreas particulares”.

A Lei 13.885/2004, que estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo, trata do tema no artigo 201, que exige a investigação e a avaliação de risco específico para a revitalização de áreas suspeitas e contaminadas.

De uma forma geral, a legislação municipal é omissa com relação às áreas com potencial de contaminação que, do ponto de vista da gestão ambiental, especialmente no aspecto da prevenção, são as mais preocupantes, pois são aquelas que abrigam ou já abrigaram algum tipo de atividade que poderia causar a poluição do solo e das águas subterrâneas, mas onde ainda não houve qualquer tipo de avaliação ou investigação.

## Considerações finais

Numa cidade como São Paulo, onde o nível de empobrecimento é crescente e a oferta de habitação para populações de baixa renda é insignificante, as áreas ociosas são os alvos preferenciais de invasões ou ocupações clandestinas, como ocorre com a maioria das favelas e loteamentos ilegais do município.

O poder público é incapaz de manter as áreas que seriam destinadas à implantação de parques e praças ou equipamentos institucionais. No setor privado, muitos empreendimentos industriais desativados sofrem um processo de deterioração pelo abandono e, do mesmo modo que os terrenos públicos, são tomados por habitações precárias pela absoluta falta de acesso à moradia por uma parcela significativa da

população. Em muitos desses locais são criadas situações de risco e de insalubridade pela forma inadequada de ocupação e, em outros, há a possibilidade da ocorrência de substâncias nocivas à saúde no solo em virtude das atividades anteriormente existentes ou do descarte irregular de resíduos.

O nível de risco oferecido por áreas contaminadas está ligado a fatores como o tipo de uso do solo, o tipo de poluente, a textura do solo, etc. O grau de recuperação exigido para a reutilização desses terrenos está relacionado, sobretudo, ao novo uso proposto.

A problemática dos sítios contaminados não passa somente pela definição de normas técnicas, mas principalmente pelo estabelecimento de um conjunto de medidas e mecanismos que tornem possível alcançar os objetivos da recuperação, tendo em vista os altos custos envolvidos na sua realização e outras questões que preocupam o mercado imobiliário.

No que diz respeito aos empreendedores públicos e privados, a maior preocupação na reutilização desses espaços reside, principalmente, na responsabilização futura com relação ao tratamento do passivo ambiental existente, que ainda é um assunto juridicamente bastante controverso. Por outro lado, o desconhecimento a respeito do problema e das suas consequências ainda provoca uma série de resistências por parte de setores da própria municipalidade, especialmente aqueles ligados à aprovação de projetos de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Não obstante a disposição geral do poder público, que tem adotado uma postura corretiva em relação à questão, o ideal é que se procure evitar o surgimento dos passivos ambientais, o que implica uma nova concepção de empreendimentos potencialmente contaminadores, considerando o planejamento de todas as suas atividades, até a sua possível desativação.

Por se tratar de um assunto de interesse geral, deve estar necessariamente incorporado às políticas de desenvolvimento urbano, formuladas por meio do diálogo com os diversos setores da sociedade, mas tendo sempre como objetivo o interesse coletivo.

Nesse processo de negociação, o setor privado tem um papel importante para o reaproveitamento das áreas até aqui consideradas, notadamente na aplicação de mecanismos e instrumentos de política urbana, que poderão contribuir para a criação de uma nova territorialidade na cidade, a partir de regiões negligenciadas pela municipalidade e pelo mercado, mas com grande potencial de renovação.

O estabelecimento de novas articulações e de fluxos na cidade, bem como a inserção de novos espaços públicos nesse contexto, certamente favorece a ampliação das possibilidades de uma convivência menos segregadora.

## Abstract

The present article aims to address, in a comprehensive way, the different aspects involved in the issue of the soil and groundwater contamination and its implications for the implementation of urban and landscape projects.

The elaboration of this work was based on a bibliographic review about the theme, considering conceptual, technical and legal aspects.

Consequence of ancient industrial occupation or other polluting activities, the contamination produces adverse effects on the health and environment and limits or impedes the reuse of those spaces, when there's not an adequate process of recovery.

This issue just started being known in the 70's with the occurrence of some cases in the United States and Europe, which became emblematic examples, leading to the creation of a series of techniques and procedures to deal with the problem.

In Brazil, the concern about the appearance of contaminated sites is quite recent. In the city of São Paulo, the changing of the economical characteristics and the consequent reuse of industrial sites for other uses have led to the adoption of measures to the management of those areas, even under the resistance of some sectors. On the other hand, the environmental, urban and landscape recovery opens up possibilities to the creation of new private spaces and especially public ones, essential to the revitalization of the urban fabric.

**Keywords: Contaminated sites. Remediation. Environmental recovery**

## Referências bibliográficas

ANDRADE, A. C. **Sistemas de avaliação de prioridades para recuperação de áreas contaminadas por resíduos perigosos.** Dissertação (Mestrado) Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 1996.

ANDRADE, J. C. da M. e. **Vegetação em aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos: estudo do caso do aterro de Santo Amaro, São Paulo.** Dissertação (Mestrado)-COPPE/URFJ, Rio de Janeiro, 2000.

ASHTON, T. S. **A revolução industrial.** 2ª ed. Lisboa, Publicações Europa-América, 1971.

BARRETO, J. **Pronta para a largada,** 16 – 24. *Urbs*, 23, 2001.

BEZERRA, M. C.; RIBAS, O. **A construção da sustentabilidade das cidades brasileiras.**

BLAY, E. A. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo.** São Paulo, Nobel, 1985.

CAMPBELL, S. G.; OGDEN, M. H. **Constructed wetlands in the sustainable landscape.** New York: John Wiley & Sons, 1999.

CETESB, GTZ. **Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas.** São Paulo, 2001.

CETESB. **Guia para avaliação do potencial de contaminação em imóveis.** São Paulo: CETESB: GTZ, 2003.

CICCACIO, A. M.; BARRETO, J. **O Centro além dos trilhos**, 8 – 16. Urbs, 20, 2001.

CORBIN, A. **Saberes e odores: o olfato e o imaginário social nos séculos XVIII e XIX**. Tradução Lígia Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CUNHA, R. C. A. **Avaliação de risco em áreas contaminadas por fontes industriais desativadas – estudo de caso**. Tese (Doutoramento)-Instituto de Geociências da USP, São Paulo. 1997.

D'ALMEIDA, M. L. O. & VILHENA, A., (coord.) **Lixo municipal: manual de gerenciamento integrado**. 2ª ed. São Paulo: IPT/CEMPRE, 2000.

DAVIS, L. **A handbook of constructed wetlands: a guide to creating wetlands for: agricultural wastewater, domestic wastewater, coal mine drainage stormwater in the Mid-Atlantic region: volume 1: general considerations**, 1998. (Trabalho preparado para o USDA – Natural Resources Conservation Service e a EPA - Environmental Protection Agency – Region III)

ENGELS, F. **A situação da classe operária na Inglaterra**; Tradução Rosa Camargo Artigas, Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1985.

EPA (Environmental Protection Agency). **Considering wetlands at CERCLA sites**. Washington: EPA, 1994.

EPA (Environmental Protection Agency). **Brownfields technology primer: selecting and using phytoremediation for site cleanup**. Washington: EPA, 2001.

EPA (Environmental Protection Agency). **Reusing Superfund sites: recreational use of land above hazardous waste containment areas**. Washington: EPA, 2001.

GREENSTEIN, R.; SUNGU-ERYILMAZ, Y., (ed.) **Recycling the city: the use and reuse of urban land**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2004.

Interstate Technology & Regulatory Council (ITRC). **Technical and regulatory guidance document for constructed treatment wetlands**. 2003.

LEITE, C. **Articular o território metropolitano a partir de sua fragmentação: a orla ferroviária**, 38 – 41. Urbs, 28, 2002.

MAGALHÃES, J. S. B. **Avaliação da gestão de sítios contaminados por resíduos perigosos nos EUA, Canadá, países europeus e Brasil, e exemplo de um manual simplificado de avaliação de saúde ambiental destes sítios para o Brasil**. Dissertação (Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro. 2000.

MARKER, A. **A revitalização de áreas urbanas degradadas**. Políticas, instrumentos e incentivos no cenário internacional. Projeto Gestão Ambiental Urbana – PROGAU. Relatório de consultoria 01/01, 2003.

MOERI, E.; COELHO, R.; MARKER, A., (ed.) **Remediação e revitalização de áreas contaminadas**. São Paulo: Signus Editora, 2004.

MOERI, E.; RODRIGUES, D., (ed.) **Áreas contaminadas: remediação e redensolvimento**. São Paulo: Signus Editora, 2005.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANCHEZ, L.E. **O passivo ambiental na desativação de empreendimentos industriais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SILVA, F. A. N. **Avaliação Ambiental Preliminar de Antigas Áreas de Disposição de Resíduos Sólidos Urbanos do Município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Geociências da USP. São Paulo, 2001.

# O trabalho à procura de um direito: crise econômica, conflitos de classe e proteção social na modernidade<sup>1</sup>

PROF. ANTONIO RODRIGUES DE FREITAS JR<sup>2</sup>.

## Resumo

O artigo reexamina os principais marcos da história econômica e social do Ocidente, desde a Revolução Industrial, indicando a necessidade de mudanças na regulação jurídica do trabalho no presente. Particularmente para o Brasil, em que o modelo de regulação jurídica do trabalho foi instituído durante os anos trinta do século XX.

**Palavras-chave:** Trabalho. Regulação Jurídica do Trabalho. Trabalho na Modernidade. Reforma Trabalhista no Brasil.

## Considerações iniciais

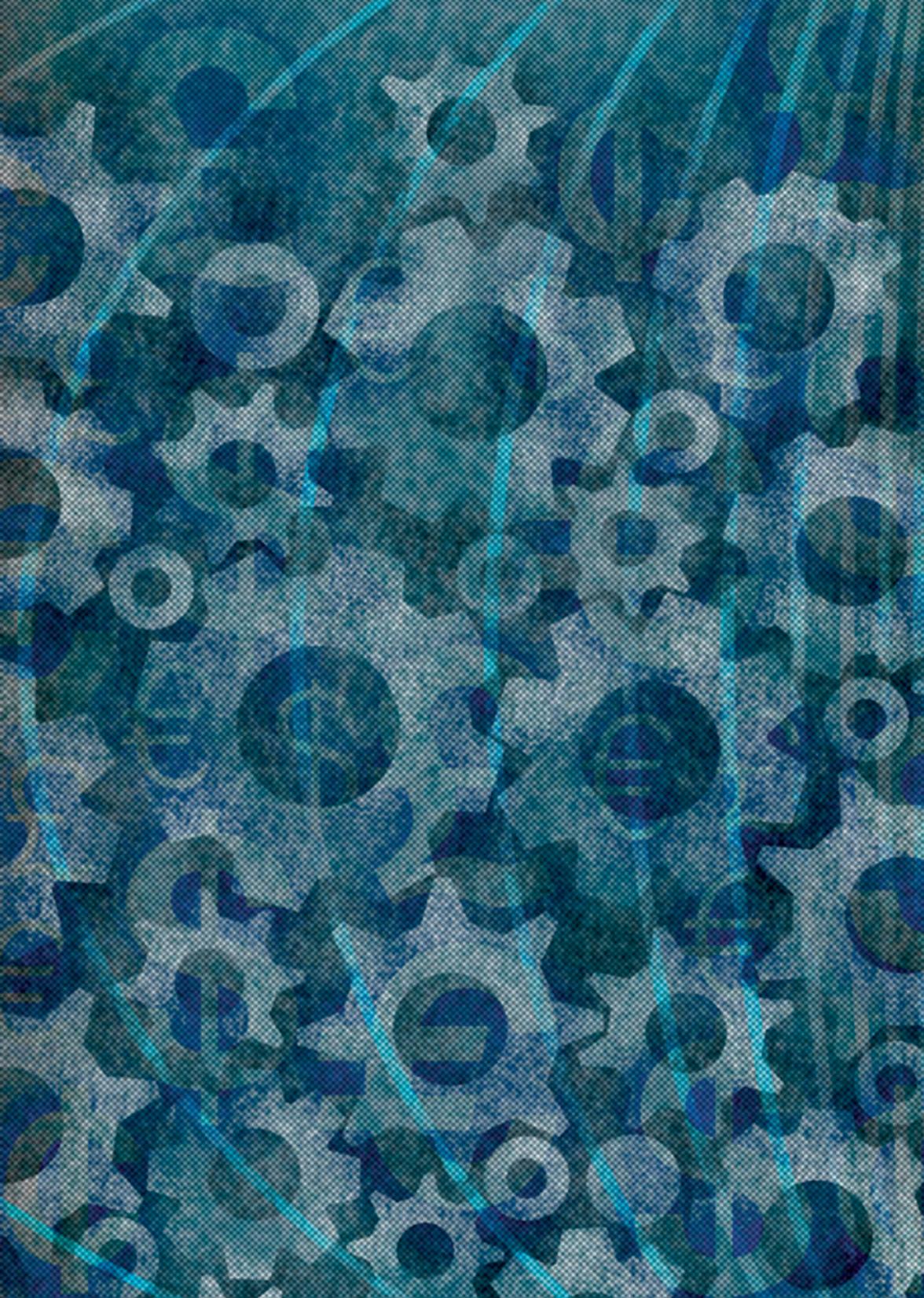
A rigor é um tanto discutível a ideia de uma história universal do direito do trabalho.

Alguns fatores parecem contraindicar a ambição de seu relato. Assim, por exemplo: 1) a grande variedade do direito do trabalho em cada Estado nacional, seja ele visto sob o prisma do estágio presente de seu desenvolvimento, seja visto sob o da diversidade no itinerário de seu desenvolvimento; 2) a existência, no presente, de Estados nacionais em cujo sistema jurídico parece bastante duvidoso afirmar que existe direito do trabalho (ao menos tal como o reconhecemos com olhos na experiência dos países de capitalismo central, em especial no Ocidente); e 3) mesmo naqueles Estados, que exibem as principais instituições jurídicas típicas do que nos habituamos a designar direito do trabalho, a maneira pela qual elas são processadas pelos respectivos sistemas jurídicos obedece a uma pauta bastante variada de extensão e de intensidade – o que torna, se não impossível, bastante arriscado qualquer esforço de generalização e de síntese sobre a maneira pela qual a “história universal” teria influído em sua configuração.

---

1 Sou grato à paciente revisão técnica efetuada por Caio Cezar Maia de Oliveira, enfatizando que as imperfeições técnicas que subsistem são de exclusiva responsabilidade do autor. Com algumas alterações e adaptações, este texto corresponde à leitura inaugural, oferecida à regência da disciplina “Introdução à Teoria Geral do Direito do Trabalho”, junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP.

2 Mestre, doutor e livre-docente, é Professor Associado da USP, Procurador Legislativo e Diretor Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo



Por esses motivos, em lugar propriamente de uma história universal do direito do trabalho, considera-se mais apropriado ocuparmo-nos dos principais fatores que, na história universal, exerceram influência no nascimento, na evolução e na configuração atual do direito do trabalho.

Esse será o conteúdo do terceiro item desta leitura.

Antes, porém, é imprescindível uma reflexão, ainda que breve, sobre o significado peculiar que a história desempenha na dogmática do direito do trabalho.

História e direito do trabalho

É muito comum que os leitores que buscam informações “técnicas” do direito do trabalho estranhem o volume de informações que seus autores dispensam a temas “históricos”.

É lugar-comum afirmar-se que todo direito é fruto da construção histórica da sociedade (e, por esse motivo, contingente e indexado a fatores dominantes do seu tempo). É menos frequente, mas tão certo quanto, sublinhar que a recíproca é verdadeira. Ou seja: mudanças jurídicas (constituições, tratados, códigos, decisões judiciais, etc.) também são importantes fatores de mudança histórica.

De qualquer modo, é intuitivo reconhecer que, embora direito e história influenciem-se reciprocamente, cuida-se de duas áreas do conhecimento (ou duas regiões sistêmicas) distintas.

Tratando-se de dois saberes distintos, por qual razão o direito do trabalho “perde” tanto tempo em digressões sobre fatores históricos?

Em outros termos, será o direito do trabalho “mais histórico” que outros ramos do direito?

Tudo indica que não: contingência e variação na história caracterizam todos os ramos do direito.

Entretanto, algo pode e deve ser sublinhado a esse respeito. Se o direito do trabalho não é “mais histórico” que outros ramos do direito, para melhor compreender sua especificidade como tal (seus princípios, sua mecânica de interpretação, etc.) é imperativo ter presentes certos fatores históricos. E isso numa intensidade talvez não tão necessária para o domínio de outras áreas da dogmática jurídica.

Diversos fatores explicam essa particularidade do direito do trabalho.

Embora na História por nós conhecida o ser humano “trabalhe” desde sempre, 1) o “trabalho”, de que se ocupa o direito do trabalho, não existiu sempre, mas foi produto de um conjunto de fatores que caracterizam o que se convencionou chamar de modernidade 2) o ser humano, tutelado pelo direito do trabalho, é o homem “juridicamente livre” para “negociar” sua força de trabalho e não o escravo ou o servo, que foram a regra em outras formações sociais na História<sup>3</sup>; 3) a organização do trabalho, à qual se destinam as normas trabalhistas, tornou-se, na modernidade, essencialmente 3.1). urbana, e 3.2) coletiva<sup>4</sup>

---

3 « La Révolution jette les bases juridiques du capitalisme en France: elle libère l'activité économique et le recours au travail d'autrui, autorisant la libre exploitation de celui-ci et la constitution d'un marché du travail. Le Code Civil de 1804 recueille son héritage. 1) Le régime corporatif est supprimé et la loi d'Allarde des 2-17 mars 1791 consacre la *liberté du travail* aussi bien indépendant que dépendant (dans les ateliers, les fabriques ou chez des 'maîtres'.» Cf. PÉLISSIER, SUPIOT, JEAMMAUD (2008, p. 9)

4 “En dehors de situations marginales, comme celle du particulier utilisant les services d'un(e)

Nesse sentido, por exemplo, é possível afirmar que o disposto no Código de Hamurabi sobre o trabalho humano diz muito pouco, se é que diz algo, respeitante ao que conhecemos como direito do trabalho, no ambiente social moderno<sup>5</sup>.

Acima de tudo. O que lhe confere maior nitidez e especificidade é ter o direito do trabalho surgido e se desenvolvido por função dos conflitos e das “irritações” produzidos sobre o sistema jurídico por movimentos sociais que, em sua origem, postularam um projeto global de transformação do sistema político e jurídico.<sup>6</sup>

---

employé(e) de maison, l'employeur exploite une entreprise dont les salariés constituent le personnel. Si cet employeur est une personne physique, les qualités d'employeur et de chef d'entreprise se confondent. Si les salariés sont au service d'une personne morale (société, association, etc.), ces qualités se trouvent dissociées: l'employeur est cette personne morale, tandis que le chef d'entreprise est la personne physique (présidente, gérant, etc.) qui représente cette entité et assure à titre principal sa direction, exerçant en son nom et pour son compte les droits contractuels et pouvoirs de l'employeur. Par ailleurs, de rapports collectifs se nouent ou sont établis par la loi au plan de l'entreprise. De plus, travailleurs salariés et employeurs sont organisés en groupements ou syndicats, ou représentés par ceux-ci, dans le cadre de leur profession ou branche d'activité. (...) L'objet du droit du travail s'élargit ainsi des rapports individuels aux rapports collectifs dans le cadre de l'entreprise, de la branche d'activité, ou à l'échelle de l'économie nationale tout entière. » Cf. PELISSIER, SUPIOT, JEAMMAUD (2008, p. 2-3)

- 5 Em sua obra de síntese MORAES FILHO (1986, p. 51) foi bastante eloquente a esse respeito: “Como não nos cansamos de repetir, a história do direito do trabalho, propriamente dito, começa somente depois da Revolução Francesa, durante o século XIX. Antes, o que houve foi pré-história. Confundem os autores a história das formas do trabalho humano, a sua regulação jurídica, com as atuais leis sociais, que também dizem respeito ao desempenho das tarefas econômicas em sociedade, mas com outro espírito, com outra intenção, com finalidade diversa.(...) O direito do trabalho só se tornou possível num regime político-social de formal liberdade, de respeito – pelo manos jurídico – à livre manifestação de vontade.”
- 6 A partir de uma perspectiva explicitamente inspirada na contribuição do sociólogo alemão Nicklas Luhmann, CAMPILONGO (2011, p. 195 e ss), tratando das relações entre interpretação jurídica e movimentos sociais, apresenta uma recuperação reflexiva da célebre contraposição entre o pandectismo da jurisprudência dos conceitos (PUCHTA, VON GERBER, o primeiro JHERING) e jurisprudência de interesses (HECK, VON RÜMELEIN e o JHERING da maturidade). Para o que importa aqui, Campilongo retira uma estimulante hipótese para a compreensão da tensão entre conceito e interesse que, no fundamental, sintetiza a principal tensão do direito moderno até nossos dias: a tensão entre um modelo que se pretende “científico”, conceitual, lógico e fechado X um modelo que se abre a uma utilização mais finalística, tecnológica e pragmática. Em outros termos, modelos de interpretação que enfatizam, respectivamente, o ângulo interno e o externo do direito. Voltaremos a esse problema mais adiante. Por ora registre-se apenas uma interessante hipótese de trabalho sugerida por CAMPILONGO (2011:217): “Traduzido em termos de teoria dos sistemas, pode-se redescobrir a distinção entre conceito e interesse como forma auto/heterorreferência. Como em qualquer forma, um dos lados não existe sem o outro, que é sempre subentendido. A auto-referência (os conceitos jurídicos) permite o fechamento operacional do direito. Possibilita sua autonomia, redundância, consistência, formação de estruturas que poderão ser lembradas no futuro. Contudo, o direito não atua apenas de modo fechado. Ele é simultaneamente e paradoxalmente um sistema aberto. Somente existe enquanto diferença em relação a um entorno. E é através da combinação da observação do ambiente com a observação do próprio sistema que o direito evolui”. MORAES FILHO (1986: 38-39), por premissas metodológicas bem diferentes, e focalizando em especial o direito do trabalho, afirma que em “nenhum outro ramo jurídico encontramos essas tarefas de mediador, de compromisso, de transição e de transação, entre duas classes sociais em confronto (...)”. ROUDIL (1980: 31-32) enfatiza que, «en se plaçant ainsi sur la scène politique, le prolétariat stimula la formation d'une réglementation atténuant le rigueurs de l'exploitation. Non pas qu'un droit fût recherché comme tel – la perspective se situe bien au-delà, elle est plus fondamentale – mais il apparaît comme un dérivé de l'action engagée. Pour sa part, la bourgeoisie trouve dans le droit

Não que outros ramos do direito não tenham sofrido o impacto dos movimentos sociais. O direito ambiental e o da relação de consumo, por exemplo, também refletem reequilíbrios do sistema jurídico como resposta à ação de movimentos sociais. A diferença é terem, esses chamados “novos movimentos sociais”, atuado “sem uma teoria global que refl(isse) sobre essas ações, diferentemente do que ocorreu, em geração anterior, com os movimentos socialistas” (CAMPILONGO, 2011, p. 158).

Sintetiza a específica historicidade do direito do trabalho uma célebre formulação de Jean Cruet (1966): “os delitos operários de ontem como elementos dos direitos operários de hoje”.

## 2 Fatores que influenciaram o direito do trabalho

A síntese dos principais fatores que, na história universal, influenciaram o direito do trabalho sugere, para fins didáticos, uma certa periodização<sup>7</sup>.

### 2.1 Da revolução francesa à revolução industrial

Cuidemos de dois fenômenos históricos que guardam entre si algumas semelhanças e muitas importantes diferenças: a Revolução Francesa e Revolução Industrial.

A **Revolução Francesa** foi essencialmente um movimento político. Um processo de alguma duração e diversos momentos, cujo marco principal foi a convocação dos Estados Gerais, por Luiz XVI, em maio de 1789. A iniciativa, que acabou por deflagrar o processo da Assembleia Constituinte, precipitou, logo a seguir, o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Essa Declaração foi o ponto culminante de um longo itinerário de afirmação política de direitos de cidadania e liberdade no qual, sob a inspiração de ideários semelhantes, destacam-se a Declaração dos Direitos de Virgínia (1776), a própria Constituição de Virgínia (1776), a sucessão de constituições estaduais que se seguiram à Declaração da Independência e à Constituição norte-americanas (1787) e a Declaração Federal de Direitos (*Federal Bill of Rights* – 1791).

No que mais importa para o direito do trabalho, esse conjunto de declarações de princípios e o surgimento das constituições desse período consolidam, no campo

---

un moyen de définir l’usage socialement tolérable du travail. Néanmoins, le seuil de tolérance n’est pas conçu à l’avance : il est empiriquement déterminé par la lutte du mouvement ouvrier et la résistance de la classe dominante. D’où la création constante de droit, mais avec de fortes variations d’amplitude selon les périodes et dans les avantages qu’il procure à l’un ou l’autre des antagonistes».

7 Diversas são as propostas de periodização, variando menos por função dos dados coligidos, que do aspecto que tencionam enfatizar. Há os que põem realce no papel dos sindicatos, outros na evolução legislativa, outros nos principais marcos da História do Ocidente. Pretende-se, com a periodização aqui proposta e objetivando apenas alguma clareza narrativa, realçar a centralidade do Estado-Providência, observando de seus antecedentes aos sinais de sua exaustão, por ser a formação histórica em que os sindicatos, como atores políticos, e os direitos sociais e trabalhistas, enquanto conteúdo de políticas públicas, alcançarem seu estágio mais significativo.

do direito e da política, a afirmação do homem livre, apto à aquisição e ao exercício do direito e titular da autonomia da vontade. É bem verdade que essa “liberdade” não nasce, no entreabrir da modernidade, como uma conquista produzida por uma iniciativa única, nem tampouco universal. Demandaria em sequência a luta pela abolição do tráfico, da mercantilização e da escravidão de estrangeiros, em especial do africano. O paradigma do cidadão – homem livre – apto ao exercício da autonomia da vontade constitui, entretanto, uma das pré-condições para que a Revolução Industrial se desenvolvesse por meio do trabalho juridicamente livre e ajustado mediante consentimento. O itinerário será robustecido, na França, pelo advento da Lei Le Chapelier (1791), que pôs termo às corporações de ofício medievais, às coligações empresariais e também de trabalhadores. Esse diploma indica que o trabalhador juridicamente “livre”, enaltecido pelo ideário liberal da Revolução Francesa, é por excelência o indivíduo<sup>8</sup>.

Com a Revolução Industrial, serão criadas as condições para a coletivização dos contratos e a formação dos atores coletivos. Diversamente dos movimentos políticos associados ao liberalismo francês, a Revolução Industrial constituiu um fenômeno predominantemente econômico; despojado de imediatas consequências políticas tal como na França ou na América. Tem seu marco inicial simbolizado pelo aparecimento da máquina a vapor (entre 1775 e 1790), que junto a inúmeros outros inventos e modificações no processo produtivo permitiu, num intervalo de tempo relativamente pequeno, a multiplicação exponencial da produção e da oferta de bens.

Em sua manifestação mais característica, esse movimento deu ensejo ao nascimento da indústria e, com ela, à divisão social do trabalho e à especialização do trabalhador, alienado em cada fragmento da atividade produtiva (linha de produção). Paradoxalmente, à fragmentação do trabalhador na linha de produção, correspondeu a aglutinação de grandes contingentes de operários no mesmo espaço fabril e urbano, oferecendo as condições para uma pujante vida associativa e para o aparecimento do sindicato. Num outro aparente paradoxo, a rápida expansão da atividade econômica produtiva, com a formação de um verdadeiro “mercado consumidor”, num primeiro momento, em vez de ocasionar distribuição de renda e melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, deu ensejo a um duplo efeito de 1) aumento da acumulação e da concentração de capital com o aprofundamento das desigualdades entre empresários e trabalhadores e 2) exploração desumanizada do trabalho sob condições aquém das indispensáveis à sua dignidade.

## 2.2 Da revolução industrial à revolução política

Concentração da riqueza + exploração desumana do trabalho + presença do sindicato: estão dadas as condições para a radicalização e a politização dos conflitos sociais. Um ambiente de conflituosidade, como não é difícil inferir, propício a hospedar toda a sorte de doutrinas políticas de apelo radical. Um espectro de ativismo

---

8 Na França o abandono da figura de “delito de associação” somente ocorrerá com o advento da lei de 25 de março de 1864, e o reconhecimento da liberdade sindical com a Lei Waldeck-Rousseau, de 1884. Contudo, o reconhecimento, por lei, da convenção coletiva do trabalho, será objeto de lei francesa em 1919.

“emancipatório” para o qual não faltaram defensores de doutrinas que iam da extinção imediata do Estado (anarquistas) às inúmeras postulações de sua transformação radical (fabianos, trabalhistas, cooperativistas, socialistas, comunistas).

Nesse ambiente surgem iniciativas políticas de notáveis e, em alguns casos, de indelévels efeitos sobre a história política dos séculos XIX e XX. Tenham-se presentes, no plano doutrinário, apenas para exemplificar: 1) a divulgação do Manifesto Comunista de Marx e Engels (1848); 2) a fundação da Sociedade Fabiana (*Fabian Society*) em 1883, 3) e a edição de inúmeras obras devotadas ao registro crítico das condições indignas na utilização do trabalho humano.<sup>9</sup>

Esse o cenário cultural em que surgem a reflexão e o debate em torno de uma temática que será conhecida como “questão social”. Uma temática que envolvia aspectos morais, políticos, jurídicos e econômicos, todos guardando em comum o olhar sobre 1) a intensificação dos conflitos trabalhistas, os quais já dão indícios de contaminação doutrinária por bandeiras políticas revolucionárias; 2) o enriquecimento irrefreado do empresário industrial, e 3) a generalização da exploração exacerbada do trabalho, alcançando indistintamente adultos, crianças, homens e mulheres, 4) a eloquente omissão do Estado, consistente na ausência de dispositivos legais capazes de pôr termo à intensificação dos conflitos, quando não a explícita utilização do aparelho policial do Estado, pelo empresário, para a repressão aberta e violenta das manifestações operárias.

A efervescência no campo das ideias políticas e o temor quanto ao desfecho da crescente radicalização dos conflitos políticos e trabalhistas não passaria indiferente ao pensamento eclesiástico. No estuário dos debates em torno da chamada “questão social”, a Encíclica *Rerum Novarum* (“Coisas Novas”), de Leão XIII (1891), rompe com a tradição do conservadorismo monástico da precedente *Quanta Cura* (1864), de Pio IX, e orienta o itinerário da reflexão da Igreja na direção do que será oferecido como “doutrina social da Igreja Católica”.<sup>10</sup>

No decorrer do século XIX, ocorrem inúmeras tentativas de sublevação, de revolução e de golpe de Estado, sob a influência de variadas doutrinas políticas.

---

9 Além dos clássicos do pensamento socialista pré-marxiano tais como Robert Owen (1771-1858), Luis Blanc (1812-1882), Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), temos o anarquismo pio neiro de Proudhon (1809-1865). NASCIMENTO (1995: 7) lista, só na França, a seguinte produção, já na primeira metade do século XIX: “Gérando, em 1824, em *Le visiteur du pauvre* e, em 1839, em *De la bien-faisance publique*; e Bigot de Morogou, que em 1832 escreveu *De la misère des ouvriers* e, em 1834, *Du paupérisme*. Eugène Buret, em 1840, publica *De la nature de la misère, de son existence, de ses effets, de ses causes et de l’insuffisance des moyens propres à en affranchir les sociétés*. Villermé, em 1840, escreve o *Tableau de l’état moral et physique des ouvriers travaillant dans les manufactures e de coton, de laine et de soie*. Os títulos dessas obras são suficientemente sugestivos para retratar a realidade a que se referem”. Para os clássicos mencionados, um roteiro conciso, claro e acessível ao estudioso do direito do trabalho encontra-se NASCIMENTO (1970, p. 45-55).

10 O olhar para o “social” será retornado, quatro décadas após, com a divulgação das Encíclicas *Quadragesimo Anno* (1931) e *Divini Redemptoris*, (1937) ambas de Pio XI. Numa perspectiva, entretanto, mais direcionada à orientação da ação sindical das lideranças católicas, enaltecendo a colaboração de classes, e refutando a “luta” e os conflitos entre capital e trabalho como relevante afirmação doutrinária do Vaticano. Só bem mais tarde, já no pontificado de João XXIII, com o advento da *Mater et Magistra*, a doutrina social do Vaticano arrefeceu o tom da pregação pela colaboração de classes e do repúdio aos conflitos trabalhistas.

Esses movimentos foram, em geral, portadores de apelo em favor da “emancipação” do proletariado - mesmo os que ocorriam em países ou locais nos quais não existia, então, classe operária nem proletariado numericamente expressivo. Pouco depois do movimento revolucionário, visando à retomada dos ideais liberais da Revolução Francesa, de 1830, o primeiro evento de maior repercussão foi o levante de 1848, conhecido como Comuna de Paris. Seguiram-se vários episódios e iniciativas revolucionários durante toda a segunda metade do século XIX. Esse período, em que surgiram revoltas também em diferentes cidades italianas, em Viena, em cidades na Hungria e em outras partes do continente europeu, será conhecido mais tarde como a Primavera dos Povos. Apesar da vitalidade e do alto grau de organização e de elaboração político-doutrinária exibido por alguns segmentos (como foi o caso dos socialistas austríacos e da social-democracia alemã), somente nas primeiras décadas do século XX alguns deles finalmente alcançariam êxito.

Chama a atenção que a primeira grande vitória da revolução, em nome do proletariado, ocorreu num país ainda não industrializado, com um proletariado pouco numeroso e situado fora do Ocidente Europeu: a Rússia dos Romanov. Com a soberania do Tsar já fragilizada pelo movimento de 1905, a Revolução Soviética finalmente se consolida sob a liderança da minoria bolchevista em outubro 1917.

Encontrava-se em pleno curso a I Grande Guerra, que devastaria a Europa durante o curto intervalo compreendido entre 1914 e 1918, produzindo em torno de 10 milhões de mortos e milhões de feridos e mutilados (HOBSBAWM, 1995, p. 55-58). Com o término da Guerra sepultavam-se ainda os horizontes de estabilidade nas fronteiras dos impérios coloniais, e as ambições de nova partilha do planeta indiferente aos trabalhadores como atores políticos relevantes. O êxito da revolução soviética tornou crível e ameaçadora a iminência de novas vitórias socialistas, impondo às elites vitoriosas a inclusão da questão social na agenda da reconstrução europeia.

## 2.3 Do liberalismo imperial à democracia social: três momentos do Estado-Providência

Após o término da I Grande Guerra inicia-se o que se pode considerar como o primeiro momento do Estado-Providência. Esse itinerário será interrompido com a emergência dos totalitarismos no período inter-Guerras, retornando mais adiante, já sob o signo da bipolaridade que se instalará num mundo dividido entre o Ocidente e os países ao leste da Cortina de Ferro<sup>11</sup>. Temos, a partir de meados dos anos quarenta, um segundo momento do Estado-Providência, com sua forte consolidação e expansão. Com o prolongamento dos efeitos das crises do petróleo em 1973 e 1979, partir da segunda metade dos anos oitenta do século XX, o Estado-Providência entra no que se pode chamar de um terceiro momento, revelador de seus limites, sua aptidão para também produzir crises econômicas e insatisfações sociais, bem como, a partir

---

11 Estados integrantes da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e das oito repúblicas socialistas do Leste Europeu.

de 1989 (com a queda do Muro de Berlim), uma certa exaustão de sua centralidade porque já fora de horizonte qualquer ameaça de revoluções socialistas.

### 2.3.1 O primeiro momento

Há tratados de paz e verdadeiros tratados “de guerra”. O Tratado de Versalhes, subscrito em 1919, a exemplo dos tratados de 1648 em Westphalia, foi talvez um bom exemplo de tratado de guerra<sup>12</sup> Também como na “paz” de Westphalia, a humilhante rendição imposta à Alemanha, em 1919, em lugar de compromissar os signatários com a paz, viabilizando mecanismos políticos para sua estabilidade, parece ter servido mais como antevéspera da conflagração de 1939-1945. É amplamente aceito, entre observadores desses confrontos, que nas assimetrias e imperfeições do tratado de 1919 residem alguns dos principais fatores que ensejariam, em pouco tempo, a deflagração da II Grande Guerra.<sup>13</sup>

O economista inglês John Maynard Keynes, que integrou a delegação britânica na Conferência de Paz que produziria o Tratado de Versalhes foi, possivelmente, a voz mais abalizada entre os severos críticos de suas assimetrias. Logo em 1919 Keynes publica seu conhecido “As Consequências Econômicas da Paz”, que alcançaria grande repercussão e edição em vários idiomas, já no curso dos anos vinte do século XX, e o faria viver duas décadas de forçado afastamento das atividades públicas. Nessa obra, Keynes afirma que:

o Tratado não inclui cláusulas para a recuperação econômica da Europa - nada que transforme em bons vizinhos os Impérios Centrais derrotados, nada que estabilize os novos Estados da Europa, nada que tente recuperar a Rússia; nem promove, de qualquer maneira, a solidariedade econômica compacta entre os Aliados; em Paris, sequer se atingiu um acordo para restaurar as finanças desordenadas da França e da Itália, ou para ajustar os sistemas do Velho Mundo aos do Novo (KEYNES, 1985, p. 54)

Por outro lado, Versalhes constitui uma novidade entre acordos de pós-guerra:

- 
- 12 Referimo-nos, aqui a tratados “de guerra”, não propriamente para designar aqueles nos quais os signatários ajustam compromissos recíprocos de aliança para defesa comum (NATO, Tríplice Aliança, etc.). Diversamente, tem-se em mente aquela espécie de tratados em que se celebra mais o êxito dos vencedores, que o horizonte de paz alcançado com o término da guerra. Exemplo muito semelhante ao de Versalhes, são os tratados de 1648 em Westphalia. À semelhança de Versalhes em 1919, os tratados de Westphalia mais reverenciaram a traição da França à causa imperial católica, enaltecera a humilhação da Casa de Habsburgo e o esfacelamento do Sacro Império Romano-Germânico, que eventuais predicações pacificadoras decorrentes do término da Guerra dos Trinta Anos.
- 13 Para HOBBSBAWM (1995:42-43), “não é necessário entrar em detalhes da história do entreguerras para ver que o acordo de Versalhes não podia ser a base de uma paz estável. (...) a situação mundial criada pela Primeira Guerra era inerentemente instável, sobretudo na Europa, mas também no Extremo Oriente, e portanto não se esperava que a paz durasse. A insatisfação com o *status quo* não se restringia aos Estados derrotados, embora estes, notadamente a Alemanha, sentissem que tinham bastantes motivos para ressentimento, como de fato tinham”.

a inclusão da temática trabalhista no rol dos compromissos firmados. A Parte XIII do Tratado (arts. 387 a 399) dispôs sobre a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, então constituída por três órgãos: a Conferência, o Conselho de Administração e o Secretariado. Nota característica da OIT foi, desde o início, sua composição seguindo o parâmetro do “tripartismo”, isto é, colegiados deliberativos (Conferência e Conselho) compostos por representantes de empregadores, de empregados e representantes governamentais<sup>14</sup>.

As novidades da Liga das Nações, idealizada sob inspiração de um conhecido argumento racionalista, externado por Immanuel Kant na obra “A Paz Perpétua” de 1795, não se limitaram à criação da OIT. Outras temáticas foram objeto dos organismos que a integraram, como o Comitê para Refugiados, Comitê para Estudo do Estatuto da Mulher, Comissão da Escravatura (visando à sua erradicação em escala planetária), a Organização de Saúde e o Conselho Permanente do Ópio. Suas fragilidades, que explicam em parte seus principais insucessos, residiram em não congregar algumas daquelas que seriam as nações mais ricas e poderosas após a I Guerra: os Estados Unidos, a União Soviética (que só a integraria em 1934), a humilhada Alemanha (que ingressaria pelo Tratado de Locarno, (1925) e a Turquia. Consumado o fracasso, a Sociedade extingue-se em 1942 sem ter sido jamais integrada pelos Estados Unidos da América.

Os últimos anos dessa década produziram ainda dois importantes marcos na afirmação do direito do trabalho: a Constituição do México de 1917, e a Constituição de Weimar de 1919.

À Constituição do México de 1917 atribui-se o pioneirismo de incluir, entre seus artigos, expressas disposições contendo direitos trabalhistas. Em seu conhecido art. 123, contento trinta e um incisos, figuravam regras referentes à limitação de jornada, trabalho noturno, salário mínimo, organização sindical, direito de greve, solução de conflitos trabalhistas e proteção previdenciária. A estratégia de produzir legitimidade política, mediante a inclusão de regras e princípios de proteção trabalhista e previdenciária na dicção do texto da Constituição, amplamente difundida com as Constituições do segundo pós-Guerra, é conhecida como “constitucionalismo social”.

Já a Constituição da República Alemã de Weimar, de 1919, de forma um tanto mais genérica e imprecisa, também exhibe diversos artigos contendo disposições semelhantes aos da Constituição mexicana. Embora muitos autores a incluam na linhagem do constitucionalismo social, o Texto revela, sob o ângulo sistêmico, um programa político mais ambicioso e peculiar. Patenteador-se uma estratégia de legitimação que compreende o reconhecimento dos trabalhadores como atores políticos relevantes. Isso desde a instituição de conselhos de empresa com participação de trabalhadores (art. 165), passando pela permissão de expropriação e socialização de empresas, da criação de unidades produtivas segundo preceitos do “coletivismo” e com a participação de trabalhadores e empresários (art. 156), indo até a previsão de que o trabalho seria posto “sob a proteção particular do Estado” (art. 157). Resta claro que em

---

14 A OIT nasce como agência da extinta Sociedade ou Liga das Nações, cuja criação foi disposta na Parte I do Tratado de Versalhes.

Weimar não se pretendeu apenas a “constitucionalização de direitos sociais”. Nela se procurou fundar um modelo gradual, progressivo e concertado de socialismo<sup>15</sup>: com 1) proeminência do Estado na regulação da economia e na distribuição social da riqueza, 2) previsão da participação dos trabalhadores, como classe, nas instâncias públicas e privadas de decisão; e 3) preservação, embora mitigada, da propriedade privada e do mercado.

Weimar lança as bases de um novo modelo de pacto político, fundado no compromisso entre preservação da ordem jurídico-democrática e distribuição da riqueza por meio do Estado. Grosso modo: um projeto político-constitucional tipicamente europeu, fundado na ambição de reunir, sob o manto arbitral do Estado, o capital e o trabalho.

Num cenário mundial, contaminado como vimos pela exacerbação de conflitos entre Estados e entre classes (I Grande Guerra, Revolução Soviética, etc.), e por projetos políticos a germinar utopias totalitárias, o pacto de Weimar surge num momento em que não estavam ainda dadas as condições para a sua consolidação. Tenderia a não durar no tempo, como de fato não durou, sepultado logo mais pelo insucesso econômico e pelo advento da tormenta nazista.

De qualquer modo, embora antes do seu tempo, Weimar prenuncia os fundamentos do pacto político denominado, mais tarde, Estado-Providência (também chamado Estado de Bem-estar Social ou *welfare state*)

A evolução do Estado-Providência, como projeto político e social, sempre esteve associada, em grande medida, à redução da oportunidade de revolução, por parte das organizações de trabalhadores, mediante a intervenção do Estado na economia, como instrumento de distribuição da riqueza e de regulação do mercado.

Algo como um pacto entre as organizações de trabalhadores (que aceitariam as regras da competição eleitoral e da propriedade privada), e as elites empresariais (que consentiriam com um gradual, mas contínuo, processo estatal de distribuição de rendas e de aceitação de direitos sociais).<sup>16</sup> Nesse amálgama deveriam estar presentes ao menos os seguintes fatores: 1) organizações de trabalhadores fortes e potencialmente ameaçadoras à ordem política, 2) empresariado em condições materiais de tolerar

---

15 It was through this strategic realignment that socialism eventually embraced the welfare state as the focus of its long-term project. It is in this sense that social democracy becomes synonymous with welfare-statism”. (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 45). Em sentido um tanto diverso, q.v. Ewald (1986, p. 531) para quem “l’État providence ne soit ni la correction de l’État libéral ni une etape de transition vers un État socialiste, qu’il constitue donc une réalité *sui generis*». (ou seja) «une réalité irréductible au libéralisme et dont l’avenir socialiste».

16 “To Eduard Heiman (1929), one of the foremost theoreticians among his contemporaries, social policy was Janus-faced: it may very well be a means to prop up and save the capitalist system, but at the same time it is also a foreign body, threatening to emasculate the rule of capital. Armed with this kind of analysis, socialism could also defend the gradualist strategy against the more apocalyptic scenario presented in revolutionary communist dogma. [...] It is in the quality and arrangement of social rights, not in their existence *per se*, that we can identify a distinct socialist approach. In contrast to the conservative models, dependence on family, morality, or authority is not the substitute for market dependence [...] And, in contrasto to liberalism, socialism’s aim is to maximize and institutionalize rights” (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 45-47).

contínuos, ainda que graduais, encargos distributivos, 3) Estado forte para intervir na economia e promover o reconhecimento de direitos, embora sob governos, em geral gabinetes parlamentares de coalizão, ambíguos em seus compromissos de classe.

Fica evidente que o Estado-Providência, resultado da convergência de determinados fatores políticos, não foi um fenômeno social que se materializou apenas pela vontade de governantes. Não foi criado pela dicção da norma jurídica, nem pela construção pretoriana simpática aos princípios doutrinários do “Estado Democrático de Direito”. Não resultou de uma doutrina de justiça e sim de um imperativo de estabilidade política para a ordem democrática, num determinado momento da história da Europa ocidental.

Por ser um projeto político de preservação e de aprofundamento da agenda democrática, o Estado-Providência também não resistirá à sombra do período totalitário que marcará a Europa por duas décadas, a partir de meados dos anos vinte do século XX. Tampouco guarda semelhança com os modelos autoritários e impositivos de colaboração de classes, característicos das experiências políticas e das doutrinas corporativistas também desse período.

Por esse motivo, como veremos logo mais, o apogeu do Estado-Providência somente ocorrerá com a reconstrução europeia, após o término da II Grande Guerra.

### 2.3.2 O intervalo do inter-guerras

No decorrer do período inter-Guerras (1919-1939), uma única experiência merece ser lembrada, cronologicamente situada entre o primeiro e segundo momento do Estado-Providência: a América de Franklin Delano Roosevelt<sup>17</sup>.

Muito semelhante à experiência europeia do Estado-Providência, guarda com essa, porém, significativas diferenças (não por acaso, chamada por alguns de “*welfare state* mitigado”). A começar pelo fato de se tratar de um regime presidencial típico, não-europeu, um país com escassa tradição de legislação trabalhista e que jamais esteve sob ameaça de revolução protagonizada por organizações trabalhistas. Mas a principal diferença talvez decorra do fato de que o Estado norte-americano, conquanto tenha crescido em seu tamanho e em suas atribuições econômicas e sociais, jamais adquiriu a centralidade ocupada pelo Estado nas formações europeias caracterizadas pelo Estado-Providência.

Trata-se de uma tentativa, que se revelará exitosa, de aplicação de medidas econômicas inspiradas no intervencionismo preconizado pelo economista britânico John Maynard Keynes, para controlar a imensa crise econômica que assolou os Estados Unidos, a partir da crise da Bolsa de Nova York de 1929 (o chamado “New Deal”).

Mas não só. As inovações institucionais e jurídicas introduzidas por Roosevelt foram além da mera restauração econômica, produzindo uma transformação política de grande alcance e ineditismo. Isso para uma América até então essencialmente

---

17 Alçado à Presidência norte-americana em 1933, o democrata Roosevelt governa os Estados Unidos, com três reconduções sucessivas (possível até a Emenda XXII de 1951), até seu falecimento em 1945.

individualista, e num Estado até então refém da crença em supostas virtudes autor-regulatórias do mercado.

Do ponto de vista do direito do trabalho, as iniciativas legislativas de Roosevelt também merecem realce. Antes de sua ascensão à Presidência, a legislação trabalhista americana se resumia a alguns poucos, tímidos e dispersos documentos legais. O único digno de realce apareceu já sob o signo da reação à crise econômica, que se estenderia desde 1929: a *Norris-La Guardia Act (Anti-Injunction Act -1932)*<sup>18</sup>.

O documento legal pioneiro da Era Roosevelt foi a *Wagner Act (1935)*, que criou uma série de institutos promocionais para a negociação coletiva do trabalho, entre os quais a exigência da conduta de “boa fé” para empresários, e instituiu uma agência reguladora das relações trabalhistas (*National Labor Relations Board*).<sup>19</sup> Logo após, já no chamado “segundo estágio” do *New Deal*, em agosto de 1935, é publicada a *Social Security Act*, instituindo um programa previdenciário extensivo a idosos e a desempregados, inicialmente no importe de 2% sobre a folha de pagamento.<sup>20</sup> Já no “terceiro estágio” do *New Deal*, o Governo institui o salário mínimo e detalha disposições referentes ao trabalho infantil por meio da *Fair Labor Standards Act (1938)*.

Com o término da II Guerra algumas das conquistas trabalhistas da Era Roosevelt sofreriam em breve certo retrocesso (de que são exemplares algumas disposições da *Taft-Hartley Act - 1947*), emendando a Lei Wagner de 1935. Portanto, já num cenário conservador de hostilidade à ação sindical, o qual dominaria o direito norte-americano durante a chamada “Guerra Fria”. Não, porém, ao ponto de restabelecer integralmente o quadro institucional anterior a 1929.

### 2.3.3 O segundo momento

A partir do término da II Grande Guerra, a reconstrução da Europa e do Japão será considerada imperativo estratégico para a consolidação da hegemonia norte-americana, protagonizando os interesses do Ocidente no cenário da “guerra fria”<sup>21</sup>.

---

18 Uma Lei que se explicava mais pelo propósito de pôr termo à utilização das ordens de *injunction*, originariamente previstas pela *Sherman-Act* de 1890, para reprimir os movimentos trabalhistas. A *Sherman-Act* de 1890, lei pioneira de direito econômico, fora concebida para coibir práticas anti-concorrenciais e promover a tutela da concorrência. Por criação pretoriana, fixada no precedente caso Danbury Hatters, em 1909, seria largamente empregada para coibir greves e movimentos trabalhistas, sob o fundamento de que constituíam práticas atentatórias aos princípios da concorrência entre empregadores, cf. Atleson (1984).

19 Em 1937 a Suprema Corte declarou a constitucionalidade da Lei Wagner no caso NLRB X Jones and Laughlin Steel Co.

20 Hoje atingindo algo em torno de 10,4%, mediante contribuições do empregado (4,2) e do empregador (6,2).

21 Por “Guerra Fria” denominou-se o período de competição entre Estados Unidos da América e União Soviética, pelo controle geopolítico do planeta então marcado pela bipolaridade entre ambos. Isso ocorreu após o término da II Grande Guerra e a explicitação da chamada “doutrina Truman” (1947), que preconizava o bloqueio da expansão soviética, estendendo-se até o início da chamada Era Gorbatchev, na segunda metade dos anos oitenta. O fim da bipolaridade, entretanto, somente se consolidará com a desagregação do domínio soviético, marcada pela queda do Muro de Berlim (1989), pela independência

Essa percepção orientou o empenho norte-americano em investir aproximadamente 70% dos 13 bilhões de dólares de empréstimo, para o extraordinário patrocínio da reconstrução europeia, que viria a ser conhecido como o Plano Marshall<sup>22</sup>. Quanta menos expressiva seria devotada pelos Estados Unidos ao Japão, ao menos até a eclosão da Guerra da Coreia, em meados de 1950, quando novamente se restaura grandeza estratégica do Japão para a estabilidade geopolítica da Ásia, então contaminada pela bipolaridade da “guerra fria”.

Numa competente e conhecida resenha da literatura sobre o nascimento e os sinais de exaustão do Estado-Providência, Draibe e Henrique (1988, p. 54-55) observam que a maioria das economias capitalistas teria experimentado, no pós-guerra, um crescimento econômico inusitado, que viria acompanhado pela expansão de programas e sistemas de bem-estar social. Para a maioria dos analistas, observam, teria ocorrido:

uma parceria bem-sucedida entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais. Teria havido mesmo um ‘círculo virtuoso’ entre a política econômica keynesiana<sup>23</sup> e o *welfare state*: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social, que amenizam tensões e, no terceiro momento, potenciam a produção e a demanda efetiva.

Os fundamentos da regulação estatal da economia estão, de fato, entre as proposições do repertório de John Maynard Keynes. É importante ter presente, entretanto, que muitas das experiências de Estado-Providência foram além do que o economista britânico preconizara. O próprio KEYNES (1982), em sua obra teórica mais conhecida, pontificava que “fora a necessidade de um controle central para manter o ajuste entre a propensão de consumir e o estímulo para investir, não há mais razão para socializar a vida econômica.”

Cabe esclarecer que a extraordinária expansão, no plano do reconhecimento dos direitos sociais, promovida pelo Estado-Providência observou predominantemente uma técnica peculiar. Se em outras formações históricas os direitos sociais foram reconhecidos especialmente mediante a produção de leis, dispositivos constitucionais e jurisprudência, no Estado-Providência o processo de expansão obedeceu à estratégia do fomento da chamada autonomia privada coletiva<sup>24</sup>. Ou seja, pelo estímulo, por parte do Estado, à produção de entendimentos negociais entre trabalhadores (por seus

---

das oito Repúblicas do Leste Europeu, e pela extinção formal da União Soviética com a subsequente independência das quinze Repúblicas que a integravam.

22 Em referência ao Secretário de Estado norte-americano, George Marshall.

23 Referente à doutrina do economista britânico John Maynard Keynes.

24 A literatura de Direito Coletivo do Trabalho, também chamado Direito Sindical, define autonomia privada coletiva como o poder, que se confere aos grupos sociais (“coletiva”), de regulamentar os próprios interesses. Algo na linha da atribuição pelo direito contemporâneo, da autonomia privada, aos grupos sociais (trabalhadores, associações empresariais, de consumidores, etc.). Para a noção de autonomia coletiva, além do clássico Persiani (1972), veja ainda Nascimento (1995, p. 594-595) e Magano (1984, p. 188).

sindicatos ou centrais sindicais), e empregadores (por suas entidades de classe), sob a forma, seja de convenções coletivas, seja de protocolos ou compromissos em nível de pactos sociais (GAROFALO, 1990; FREITAS JR., 1993).

As normas trabalhistas de estímulo ao reconhecimento de direitos sociais, por meio da negociação coletiva, são habitualmente designadas normas de direito promocional (GIUGNI, 1997, p. 90 e ss.), Em lugar de prescrever direitos trabalhistas imediatamente exigíveis pelos trabalhadores, o conteúdo das normas de direito promocional contempla incentivos, facilidades, institutos procedimentais, direitos negociais e legitimação às organizações representativas de trabalhadores e de empregadores, para que essas, no exercício da autonomia coletiva, produzam negócios jurídicos coletivos (acordos e convenções coletivos, pactos, etc.). Por esse motivo as normas de direito promocional, no âmbito da dogmática jurídica, são também chamadas normas instrumentais ou normas de direito-meio. São os negócios jurídicos coletivos, esses sim que contêm cláusulas dispendo sobre direitos imediatamente exigíveis pelo trabalhador e oponíveis ao empregador.

### 2.3.4 O terceiro momento

O sucesso alcançado pelo Estado-Providência, nas três décadas seguintes ao término da II Guerra, fez com que muitos observadores acreditassem que o itinerário de crescimento econômico, prosperidade cultural e expansão de direitos sociais, consistiria num processo irreversível.

Em meados dos anos setenta do século XX já estariam dados os indícios de que esses prognósticos, demasiadamente otimistas, não se confirmariam.

A primeira das duas crises do petróleo dessa década, em 1973, evidenciou muitas das fragilidades do crescimento capitalista no pós-guerra, algumas das quais intimamente relacionadas à definição do petróleo como matriz energética. Um combustível fóssil até então relativamente barato, mas que por razões tecnológicas, econômicas e geológicas, era produzido predominantemente no Oriente Médio. Seis anos após a Guerra dos Seis Dias, a deflagração de uma segunda ofensiva militar por Israel (conhecida como Guerra do Yom Kippur), em 1973, provocou uma extraordinária e súbita elevação do preço do barril, como retaliação por parte dos países integrantes do cartel de produtores de petróleo (Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, criada com o Tratado de Bagdá em 1960). Já a segunda das crises dessa década ocorreu em 1979 e teria suas causas relacionadas à deposição do Xá Reza Pahlevi e a Revolução Islâmica no Irã, um dos países integrantes da OPEP.

Para além dos efeitos econômicos imediatos, as crises de 1973 e 1979 tornaram-se o marco final da exuberante e persistente expansão econômica experimentada pelos países capitalistas do Ocidente, desde o segundo pós-guerra. Estava evidente, portanto, que a economia poderia ter – como de fato teve – um momento de estagnação; com evidentes efeitos sobre o processo de distribuição de renda, oportunidades e direitos, característico do Estado-Providência.

Por outro lado, no interior das próprias economias nacionais dos Estados capitalistas, a persistência de estagnação econômica pautaria a centralidade de inúmeras medidas voltadas à promoção do equilíbrio fiscal e à intensificação da eficiência do

aparelho burocrático do Estado. Isso importaria, em grande medida, na adoção de duas ordens de ajustes: 1) revisão de benefícios sociais relacionados notadamente à aposentadoria, por função da rápida elevação da expectativa de vida e dos efeitos que a diminuição de postos de trabalho ocasionou sobre a capacidade contributiva dos trabalhadores em atividade e, 2) tratamento dos custos e dos sinais de ineficiência na máquina pública, geometricamente crescentes por decorrência da expansão das políticas sociais que, no Estado-Providência, executavam-se diretamente pelo aparelho do Estado.

Na primeira dessas ordens é evidente que as iniciativas de ajuste encontrariam obstáculos severos das próprias organizações de trabalhadores (sindicatos e partidos de esquerda), que constituíam um dos – senão o mais importante dos – pilares de sustentação das coalizões parlamentares.

Na segunda delas – custos e ineficiência da máquina – qualquer medida teria pela frente a firme resistência corporativa de funcionários – então em número e dotados de capacidade de ação política bastante apreciáveis. Mas não é só. Em alguns serviços públicos (transporte, saúde terapêutica, etc.) um ganho de eficiência, em escala relevante, implicaria algum tipo de parceria com a iniciativa privada. Em razão do prolongamento da crise, dos custos do emprego formal, e da elevada tributação (própria à grandeza das ambições distributivas e compensatórias do Estado-Providência), o empresariado perderia considerável capacidade de investimento, além da inibição previsível para investir junto a um Estado agigantado e acuado pelo quadro de crescente desequilíbrio fiscal.

Um dos mecanismos de legitimação característicos do Estado-Providência consiste precisamente na sua aptidão para assimilar, de modo crescente e variado, novas demandas por políticas públicas. Lembre-se que o “pacto” em que se origina o Estado-Providência não implicou o “compromisso com as regras do jogo”, em troca de um pacote delimitado e predefinido de benefícios sociais. A contrapartida consistiu na aceitação de um itinerário progressivo de concessões (“conquistas sociais”). Se num primeiro momento foram assimiladas demandas por trabalho decente e estável (demandas de primeira ordem<sup>25</sup>), num segundo aparecem demandas referentes a saúde, educação, moradia e segurança. Satisfeitas essas demandas, à custa de nova expansão na carga tributária, surgem demandas relacionadas a lazer, cultura, equilíbrio urbano, ambiental, etc.. Essa trama espiralada e crescente de demandas, a partir do momento em que o Estado passa a exibir limites em sua capacidade de promover elevação na carga fiscal, acabou por engendrar um processo vicioso de desalento e, paradoxalmente, de crise de legitimidade. Uma crise que se explica não pelas “conquistas sociais” reconhecidas, mas por aquelas que o Estado teria dificuldade em satisfazer. Esse fenômeno, sob dois ângulos distintos, seria capturado por autores diferentes, como O’Connor (1977) e Habermas<sup>26</sup> (1987),

---

25 Chamam-se aqui de demandas de primeira ordem as reivindicações preexistentes ao compromisso (pacto) que origina o Estado-Providência.

26 “A utopia de uma sociedade do trabalho perdeu sua força persuasiva – e isso não apenas porque as forças produtivas perderam sua inocência ou porque a abolição da propriedade privada dos meios de produção manifestamente não resulta por si só no governo autônomo dos trabalhadores. Acima de tudo, a utopia perdeu seu ponto de referência na realidade: a força estruturadora e socializadora do trabalho abstrato (...) Os legitimistas são hoje os verdadeiros conservadores, que gostariam de consolidar o já conquistado. Eles

por intermédio, respectivamente, das noções de “crise fiscal” e de “esgotamento das energias utópicas”.

O itinerário percorrido pelo Estado-Providência, na direção do atendimento de demandas crescentemente abstratas, produziria o paradoxo de evidenciar a limitação e a finitude do próprio Estado, como instrumento de produção de bem-estar imaterial. E com essa finitude, seu desencantamento como leito de utopias, crenças, desejos e expectativas.

## 2.4 O recesso da promoção social num século que se nega a começar

Nas três décadas que se seguem à crise do Estado-Providência e à derrocada do regime soviético (1980 a 2010, aproximadamente) veremos a economia do Ocidente exibir sucessivos episódios de crise, e uma forte reabilitação de doutrinas conservadoras por alguns chamadas “neoliberais”<sup>27</sup>.

Num primeiro momento a crise envolveu países situados na semi-periferia do capitalismo (México, Brasil, Rússia, Israel, Coreia, Peru Argentina, etc.); muitos dos quais imersos num processo asfíxiante de endividamento e de inflação descontrolada.

Ao término dessas três décadas de modesto crescimento, quando não de verdadeira estagnação econômica no coração do capitalismo, a economia norte-americana sofre um sério abalo no sistema de crédito, iniciado com a crise nas carteiras de crédito habitacional. Momento dramático dessa que foi a mais severa crise da economia norte-americana desde 1929 deu-se com o anúncio da concordata do Lehman & Brothers em setembro de 2008. Instituição sesquicentenária, aparentemente sólida, um banco de investimento com negócios de vulto em diversos outros países, e que se somaria a outros bancos de considerável importância, como o Bear Stearns e o Merrill Lynch. A tragédia foi momentaneamente contida pelos empréstimos concedidos pelo Departamento do Tesouro norte-americano, mas revelaria, junto à elevação do desemprego e o crescente endividamento do país - há anos envolvido com elevados custos de guerra (Irã-Iraque, Afeganistão, Iraque, etc.) - um quadro de onerosa e imprevisível recuperação.

Logo em seguida à crise norte-americana (e em grande medida estimulada por

---

esperam encontrar novamente o ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento do Estado social e a modernização via economia de mercado. O equilíbrio rompido entre a orientação democrática dos valores de uso e a moderada autodinâmica capitalista deve ser restaurado. Esta programática fixou-se na preservação das conquistas do Estado social. Mas ela desconhece os potenciais de resistência que se acumulam no rastro de uma progressiva erosão burocrática dos mundos da vida comunicativamente estruturados livres da ordem natural de desenvolvimento; tampouco leva a sério os deslocamentos das bases sociais e sindicais em que as políticas do Estado social puderam se amparar até agora. Tendo em vista o realinhamento do corpo de eleitores e o enfraquecimento da posição sindical, essa política vê-se ameaçada por uma corrida desesperada contra o tempo”. (HABERMAS, 1987, p. 106-110)

27 Período que muitos autores apontariam como caracterizado pelo domínio político de lideranças conservadoras (tendo Ronald Reagan e Margaret Thatcher por pioneiros, respectivamente nos Estados Unidos e no Reino Unido) e pelo sucesso, ainda que um tanto fugaz, de doutrinas econômicas que, sob o signo da exaustão do Estado-Providência, postularam uma espécie de retorno ao liberalismo econômico em sua acepção mais ortodoxa e anti-intervencionista.

ela), a União Europeia em 2011 será desafiada pela necessidade de socorrer algumas economias integrantes do sistema monetário do Euro (Grécia, Portugal, Espanha e Itália), impondo limites ao crescimento de todas as economias envolvidas, em especial para a Alemanha e França.

Tudo somado às dificuldades econômicas enfrentadas pelo Reino Unido em 2010 e à crise japonesa decorrente de catástrofes climáticas em 2011, temos, em 2011, o início da década caracterizada por uma desafiadora agenda de ajustes nas economias centrais do capitalismo, que exibe fortes sinais de que pode produzir um quadro recessivo.

Ajustes decorrentes da necessidade de fazer frente a um quadro de crise que não mais se explica como efeito da crise do Estado-Providência, mas que, por outro lado, também não se apresenta como fruto de um cenário econômico de contornos relativamente estáveis. Algo como se vivêssemos, por trinta anos, a transição inconclusa para um século que resiste em começar.

É bem verdade que alguns países conseguiram reorganizar suas economias e puderam experimentar um expressivo crescimento econômico no início do Século XXI. Esse o caso da China, do Brasil, e da Índia. Um crescimento, porém, que deverá encontrar limites decorrentes do quadro de ajustes a que se referiu, mesmo que em meio a esses movimentos, possam-se ver indícios da superação do absoluto domínio econômico norte-americano que remonta ao final da II Grande Guerra.

## 2.5 Dois desafios ao direito do trabalho: crise econômica e transformações na organização do trabalho

### 2.5.1 Trabalho e crise econômica

O direito do trabalho não sairia ileso dessas crises.

Costuma-se afirmar – e com boa dose de razão – que o direito do trabalho e os direitos sociais, em geral, têm sua condição de possibilidade indexada à economia. Com efeito, conquistas trabalhistas dependem de ambientes econômicos nos quais se realizem excedentes<sup>28</sup>. Não quer isso dizer, por outro lado, que um ambiente econômico favorecido pelo crescimento traga como subproduto, invariavelmente, expansão de direitos sociais, redução da desigualdade, nem mesmo automático alívio da pobreza. Vimos, por exemplo, como o crescimento econômico do primeiro período da Revolução Industrial trouxe poucos benefícios sociais e muita pobreza absoluta.

Importa realçar que fatores originados com 1. a crise do Estado-Providência

---

28 Excedentes podem provir da própria empresa, mediante ganhos de produtividade, ou do ambiente, resultado de ofertas a preços menores, ou da decisão de consumidores pela compra a preços mais elevados. Excedentes podem «ser partilhados segundo modalidades diversas: a empresa pode *guardar* o excedente não modificando os seus preços. Neste caso, põe-se a questão da partilha entre detentores de capitais e assalariados. Se os salários aumentarem, o excedente reverte para os trabalhadores; se os lucros crescerem, os detentores dos capitais recebem uma fração do excedente. A empresa também pode aplicar o excedente em benefício de seu ambiente (fornecedores e clientes)”. (GÉLÉDAN e BRÉMOND, 1988, p. 80).

e 2. as crises econômicas das últimas três décadas, impuseram ao direito do trabalho uma agenda defensiva.

Seja em países que viveram os anos de ouro do Estado-Providência, seja naqueles como o Brasil (em que vigora o padrão do constitucionalismo social, acompanhado de uma forte tradição de regulação dos direitos sociais por meio de leis), o direito do trabalho aparece acuado.

Acusado de rigidez excessiva e de ocasionar elevado custo, sob a forma de benefícios e tributos, não faltam até mesmo vozes que o responsabilizem pelo déficit concorrencial frente a produtos fabricados em países com reduzida “proteção trabalhista”.

Não é aqui o momento de abrir a discussão sobre esse fenômeno<sup>29</sup>, nem tampouco acerca de seu verdadeiro alcance. O ponto a destacar consiste no fato de que o direito do trabalho, malgrado a incorporação de algumas novas áreas de proteção<sup>30</sup>, tem revelado um quadro de estagnação, quando não de verdadeiro retrocesso.

## 2.5.2 Organização do trabalho e direito

Por outro lado, o direito do trabalho tem sofrido, a partir dos anos oitenta do século passado, os efeitos de alterações estruturais no modelo de organização e de aproveitamento do trabalho humano.

Tais alterações estão ligadas ao que se convencionou chamar de erosão do modelo ou paradigma fordista<sup>31</sup> de organização empresarial.

Esse modelo - tipicamente industrial - era caracterizado pela generalida-

---

29 No que se refere especialmente aos tributos e encargos que incidem sobre o fator trabalho, algumas das quantificações correntes apontam para algo em torno de 102% sobre o valor do custo líquido do trabalho no caso do Brasil, sendo certo que o que se mostra ainda mais grave é a rigidez com que dita carga tributária é aplicada. Seguindo o roteiro de José Pastore (PASTORE, 1995), é interessante notar, à maneira de comparação, que na Europa aproximadamente a metade dos tributos e encargos, que totalizam algo em torno de 60%, é negociável; nos Estados Unidos da América, de uma carga total de 40%, 15% é composto de tributos e encargos negociáveis; no Japão a carga de tributos e encargos incidente sobre o fator trabalho gira em torno de 12%; e nos chamados Tigres Asiáticos o percentual é de apenas 10%. De qualquer modo, a despeito da grande contribuição oferecida pela sistematização de José Pastore, relativamente à rigidez com que se apresenta a imposição dos encargos e tributos incidentes sobre o fator trabalho, com vistas particularmente em suas quantificações para o caso brasileiro, não poderia passar sem registro que vêm sofrendo robustas objeções a partir, notadamente, de premissas de natureza conceitual. O que se observa é que, na composição do percentual final, incluem-se indistintamente encargos sociais indiretos (destinados a organismos para-estatais de promoção e de assistência social), e “encargos sociais” que constituem, em verdade, modalidades de remuneração diretamente disponibilizada ao trabalhador. Consideram-se, aqui, especialmente as objeções externadas por Anselmo Luis dos Santos (SANTOS, 1996, p. 221-252), que, a exemplo de outros investigadores ocupados com o problema (FARIA, 1996, p. 127-160), têm contribuído para erradicar, das urgentes iniciativas de reexame dos custos indiretos do trabalho, as fortes tintas retóricas com que, costumeiramente, o tema vem sendo tratado pela pena dos adversários da proteção jurídica dos direitos sociais.

30 Como, por exemplo, a incorporação dos direitos de personalidade (direito à honra, à privacidade, à intimidade), direitos antidiscriminatórios e proteção jurídica ao meio ambiente do trabalho.

31 Em alusão ao empresário norte-americano Henry Ford, que protagonizou uma experiência empresarial caracterizada pelo gigantismo, pela ambição de autossuficiência como estratégia de redução de custos e de defesa de crises cíclicas da economia.

de, pelo gigantismo organizacional, pela complexidade dos sistemas hierárquicos internos e pela ambição de autossuficiência no suprimento da cadeia produtiva.

Tal modelo exhibe seus primeiros sinais de exaustão com a crise da IBM norte-americana, em meados dos anos oitenta. A partir de então, a organização dos processos produtivos passou a seguir um itinerário marcado pela fragmentação e pela dispersão em unidades produtivas autônomas, dotadas de crescente vocação para a especialidade e para a otimização dos resultados gerenciais num cenário de competitividade internacional.

Esse foi - e em certa medida continua a ser - o pano-de-fundo de muitas das tendências e estratégias gerenciais que habitaram o imaginário da eficiência empresarial no decorrer dessas três décadas, dando ensejo à difusão de uma grande variedade de técnicas formuladas em torno de ideias tais como terceirização, downsizing<sup>32</sup>, qualidade total, administração participativa, etc.

Importa pôr em evidência que esse processo de fragmentação da empresa fordista veio a ser um fenômeno pautado por parâmetros de competitividade internacional. Objetivando metas de economicidade sobre custos de mão de obra e de infraestrutura, muitas das etapas produtivas e de serviços migraram, de regiões situadas em economias centrais, para países de economias periféricas ou semiperiféricas do capitalismo.

Nessa medida, a referência no Estado-Nação, o gigantismo e a concentração, que simbolizavam a pujança e a força da empresa fordista, cederam rapidamente lugar ao cosmopolitismo, à agilidade, à ultraespecialidade, de modo que o núcleo da empresa dos anos noventa deixou de ser espacialmente localizável seguindo a regra da situação da sede e/ou matriz, e passou a ser identificável somente mediante operações conceituais concernentes ao poder de controle acionário e ao domínio tecnológico.

### Quadro 1 - Comparativo entre o modelo fordista e o modelo emergente de empresa.

CRITÉRIOS	MODELO FORDISTA	MODELO EMERGENTE
Tamanho da empresa	tendencialmente agigantada	tendencialmente pequena
Campo de atuação	generalizante	especializada
Estruturação interna	estratificada em diversos níveis hierárquicos	reduzidos níveis de estratificação
Critério de eficiência	autossuficiência	agilidade e adaptabilidade
Perfil do cliente	mercados nacionais	mercado global
Estratégia de enfrentamento de crises	desenvolvimento de tecnologias de longa maturação, estoques de insumos e matéria-prima	downsizing, conquista de novos setores de mercado e desenvolvimento de tecnologias de curta maturação
Políticas de Recursos Humanos	concentração física de numerosos trabalhadores, especialização de funções e remuneração atraente	polivalência do pessoal ocupado, terceirização de atividades não estratégicas e remuneração seletiva

32 Termo pelo qual se passou a designar a meta de “enxugamento” e redução no tamanho das empresas.

Outro fator relevante a conspirar pelo aprofundamento desse quadro de transformações consiste na debilitação do poder sindical.

Diante de um cenário marcado pela 1) dispersão global das etapas do processo produtivo, acompanhada pela 2) exaustão do modelo de empresa fordista com a emergência de um novo conceito de organização empresarial e de relações do trabalho, pelo 3) crescimento do desemprego estrutural<sup>33</sup>, aliado à progressiva precarização dos vínculos de trabalho<sup>34</sup>; e 4) à estagnação relativa do número de postos de trabalho disponíveis na indústrias<sup>35</sup>, instaura-se um capítulo de declínio jamais visto na história do sindicalismo (FREITAS, 1999, p. 79 e ss.).

Um declínio que se manifesta, quer sob o ângulo da capacidade de arregimentação dos sindicatos, quer sob aquele do arrefecimento de seu poder de conflito.

Bastam os dados referentes à evolução da taxa de sindicalização, para que se possa ter uma ideia das proporções desse declínio.

## Quadro 2 – Evolução da taxa de sindicalização.

EVOLUÇÃO DA TAXA DE SINDICALIZAÇÃO EM PAÍSES ESCOLHIDOS			
	1970	1980	1990
Espanha	27.4	25	11
França	22.3	17.5	9.8
Itália	36.3	49.3	38.8
Alemanha	33	35.6	32.9
Inglaterra	44.8	50.4	39.2
Estados Unidos	23.2	22.3	15.6

FONTE: OCDE

## Em conclusão

O direito do trabalho, como vimos no início desta leitura, caracterizou-se por se consolidar e se expandir protagonizado pelo movimento sindical. Com o declínio da força dos sindicatos a partir dos anos oitenta do século XX, o direito do trabalho mostra-se também fragilizado.

- 
- 33 Denomina-se desemprego estrutural aquele ocasionado pela desnecessidade de trabalho humano, gerada por fatores persistentes da economia, tais como a incorporação de tecnologias ou o declínio de certas atividades.
- 34 Por precarização designa-se, em geral, duas ordens de alteração sobre os chamados empregos formais nesse período: 1) ausência de caracterização jurídica na forma de vínculo de emprego (de forma lícita ou não), e 2) diminuição sobre a duração do trabalho, quer em número de horas, quer na própria vigência do vínculo.
- 35 Fenômeno que se tornaria conhecido como “terciarização do trabalho; ou seja, perda relativa da capacidade de oferta de postos de trabalho no setor industrial, em comparação ao número de postos ofertados pelo setor de serviço (setor “terciário” da economia, segundo certa categorização da economia política).

Esse fenômeno não traria maiores preocupações, quanto à promoção da dignidade do trabalhador, fosse outra a realidade econômica e política dos dias atuais.

A crise do Estado-Providência enquanto formação política (e seu arrefecimento como horizonte de possibilidades programáticas), associada à crise econômica nos principais países de economia capitalista (crônica no decorrer das últimas três décadas, e agudizada pelos efeitos da economia norte-americana a partir de 2008), faz temer pelo futuro do trabalho.

É bem verdade que tais fatores não parecem ameaçadores no curto prazo, nem se mostram aptos a contaminar a economia brasileira num horizonte perceptível. Uma economia que experimenta, a partir dos últimos dez anos, períodos de contínuo crescimento e algum avanço no plano da distribuição de renda.

Não é menos certo, porém, que o Brasil não está nem pode ficar isolado no cenário econômico internacional. A crescente globalização econômica, exacerbada no curso das últimas três décadas, fez com que qualquer país que ambicione atuar no contexto internacional necessite atenção para as variáveis dominantes em escala planetária.

E por atenção considera-se não apenas a do expectador passivo, mas a daquele Estado que se adianta em ensaiar medidas profiláticas visando à redução das chances de ser afetado por esse ambiente.

Ainda que de modo insipiente e de forma seletiva, a “Política Econômica” desenhada pelo Governo, em meados deste ano, sinaliza acertadamente para a necessidade de medidas de desoneração da carga de tributos incidente sobre o trabalho.

Por fim, permanece necessária uma ampla revisão em muitos dos institutos de direito do trabalho no Brasil. É difícil comemorar, num ramo jurídico caracterizado pela constante transformação, setenta anos de uma legislação ainda prisioneira dos mesmos fundamentos que a justificaram à sombra dos anos trinta.

Resta saber se nossas lideranças políticas serão capazes de consumir o “início” do século XXI, conferindo para o trabalho um tratamento jurídico adequado e contemporâneo. Não só para ser um passo eficaz, mas para que o seja na direção da dignidade humana.

## Abstract

The article reviews the major milestones of economic and social history of the West, since the Industrial Revolution, indicating the need for changes in the legal regulation of work. Particularly for Brazil, in which the legal adjustment model of labor was established during the thirties of the 20th century.

**Keywords:** Labor. Labor Law. Work and Modernity. Legal Changes in Brazilian Labor Standards.

## Referências Bibliográficas

ATLESON, J. B. "Collective Bargaining in Private Employment". ATLESON, James B. *et. al. Labor Relations and Social Problems*. Washington: The Bureau of National Affairs, 1984.

CAMPILONGO, C. F. *Interpretação do Direito e Movimentos Sociais – Hermenêutica do Sistema Jurídico e da Sociedade*. Tese apresentada ao concurso de Professor Titular da Faculdade de Direito da USP. ex. mimeo, 2011.

CRUET, J. Os Delitos Operários de Ontem como Elementos do Direito Operário de Hoje. MACHADO NETO, A. L.; MACHADO NETO, Z. (org.). *O Direito e a Vida Social*. São Paulo: EDUSP; Companhia Editora Nacional, 1966.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. *Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS: vol. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EWALD, F. *L'État providence*. Paris: Bernard Grasset, 1986.

FARIA, J. E. Democracia e Governabilidade: os Direitos Humanos à luz da Globalização. FARIA, PUCEIRO. OLGIATI. TRUBECK. *et al. FARIA (org.) Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, p. 127-160, 1996.

FREITAS JR., A. R. de. *Conteúdo dos Pactos Sociais*. São Paulo: LTr, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito do Trabalho na Era do Desemprego: instrumentos jurídicos em políticas públicas de fomento à ocupação*. São Paulo: LTr, 1999.

GAROFALO, M. G. *Naturaleza Jurídica de la Concertación Social*. AVILÉS, O. *et al.* AVILÉS, Ojeda org. *La Concertación Social tras la crisis*. Barcelona: Ariel, 1990.

GÉLÉDAN, A. BREMOND, J. *Dicionário das Teorias e Mecanismos Económicos*. Lisboa: Livros Horizontes, 1988.

GIUGNI, G. *Diritto Sindacale*. Bari: Cacucci, 1997.

HABERMAS, J. A Nova Intransparência: a Crise do Estado de Bem-estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas. Revista do CEBRAP. Vol 18, p. 103-114, set. 1987.

HOBSBAWM, E. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEYNES, J. M. Notas finais sobre a filosofia social a que poderia levar a Teoria Geral. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Atlas, cap. 24, 1982.

\_\_\_\_\_. *A Europa depois do Tratado (1919). Consequências Econômicas da Paz*. Tradução conforme seleção e organização de SZMERECSÁNYI, T. Keynes. São Paulo: Ática, p. 54-69, 1984.

MAGANO, O. B. *Direito Coletivo do Trabalho. Manual de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1984.

MORAES FILHO, E. de. *Introdução ao Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1986.

NASCIMENTO, A. M. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1970.

O'CONNORR, J. *A crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PASTORE, J. O 'Custo Brasil' na Área Trabalhista: proposta para Modernização das Relações de Trabalho. ex. mimeo, 1996.

PÉLISSIER, J. ; SUPIOT, A; JEAMMAUD, A. *Droit du Travail*. Paris: Dalloz, 2008.

PERSIANI, M. *Saggio sulla autonomia privata collettiva*. Padova: Cedam, 1972.

ROUDIL, A. La Genèse du Droit du Travail. COLLIN, F. JEAMMAUD, A. LYON-CAEN, G. ROUDIL, A. Et al. *Le Droit Capitaliste du travail*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1980.

SANTOS, A. L. dos. Encargos Sociais e Custos do Trabalho no Brasil. MATOSO et. al., id. (org.) *Crise e Trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, p. 221-225, 1996.

# Vereadores

Abou Anni - PV  
Adilson Amadeu - PTB  
Adolfo Quintas - PSDB  
Agnaldo Timóteo - PR  
Alfredinho - PT  
Anibal de Freitas - PSDB  
Antonio Carlos Rodrigues - PR  
Arselino Tatto - PT  
Atilio Francisco - PRB  
Attila Russomanno - PP  
Aurélio Miguel - PR  
Aurélio Nomura - PSDB  
Carlos Apolinario - DEMOCRATAS  
Carlos Neder - PT  
Celso Jatene - PTB  
Chico Macena - PT  
Claudinho de Souza - PSDB  
Claudio Fonseca - PPS  
Claudio Prado - PDT  
Dalton Silvano - PV  
David Soares - PSD  
Domingos Dissei - PSD  
Donato - PT  
Edir Sales - PSD (suplente em exercício)  
Eliseu Gabriel - PSB  
Floriano Pesaro - PSDB  
Francisco Chagas - PT  
Gilson Barreto - PSDB  
Goulart - PSD  
Ítalo Cardoso - PT  
Jamil Murad - PCdoB  
José Américo - PT  
José Ferreira dos Santos - Zelão - PT  
José Police Neto - PSD  
José Rolim - PSDB  
Juliana Cardoso - PT  
Juscelino Gadelha - PSB  
Marco Aurélio Cunha - PSD  
Marcos Cintra - PSD (licenciado)  
Marta Costa - PSD  
Milton Ferreira - PSD  
Milton Leite - DEMOCRATAS  
Natalini - PV  
Netinho de Paula - PCdoB  
Noemi Nonato - PSB  
Paulo Frange - PTB  
Quito Formiga - PR  
Ricardo Teixeira - PV  
Roberto Tripoli - PV  
Sandra Tadeu - DEMOCRATAS  
Senival Moura - PT  
Souza Santos - PSD  
Tião Farias - PSDB  
Toninho Paiva - PR  
Ushitaro Kamia - PSD  
Wadiah Mutran - PP



