

10

v.6 n.10  
janeiro/junho 2018

# Revista Parlamento e Sociedade

## Desigualdades na Cidade de São Paulo

### Apresentação

Tamara Ilinsky Crantschaninov  
e Ilza Valéria Moreira Jorge

### Desigualdade e Tributação

Roberto Garibe

### Caminhos para a redução de Desigualdades: o que nos dizem

as experiências internacionais  
em outras cidades  
Fernando Burgos  
e Tatiana Sandim

A geografia da desigualdade  
na cidade de São Paulo  
Américo Sampaio

A Equidade de aprendizagem no  
Ensino Fundamental da rede municipal  
de São Paulo entre 2011 e 2017  
Caio Callegari e Maria Laura Gomes

Desigualdades em saúde e  
bem-estar na cidade de São Paulo  
Clara Yoshino

## **Mesa**

**2018**

**Presidente**

Milton Leite (DEM)

**1º Vice-Presidente**

Eduardo Tuma (PSDB)

**2º Vice-Presidente**

Rodrigo Goulart (PSD)

**1º Secretário**

Arselino Tatto (PT)

**2º Secretário**

Celso Jatene (PR)

**1º Suplente**

Soninha (PPS)

**2º Suplente**

George Hato (MDB)

**Corregedor Geral**

Souza Santos (PRB)

Revista

**Parlamento  
e Sociedade**





# Revista **Parlamento e Sociedade**

v.6 n.10 janeiro-junho 2018

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.6	n.10	p.1-120	jan.-jun. 2018
-----------------------------	-----------	-----	------	---------	----------------

A Revista **Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

#### **Secretaria e Redação**

Escola do Parlamento  
Câmara Municipal de São Paulo  
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100  
13º andar, 1302A  
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

#### **Solicita-se permuta**

e-mail: [escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br](mailto:escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br)  
versão eletrônica: [www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento](http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento)

**Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da Câmara Municipal - SGP.32**

**Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.  
- Vol. 6, n. 10 - (2018). - São Paulo : CMSP, 2013-  
Semestral  
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)  
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade  
ISSN 2318-4248**

**1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos  
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.**

**CDU 35(05)**

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Usos Não-Comerciais 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

# Revista Parlamento e Sociedade

## Expediente

<b>Editor Presidente</b>	Humberto Dantas de Mizuca
<b>Editor Científico</b>	Tamara Ilinsky Crantschaninov
<b>Editor Executivo</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Conselho Editorial</b>	Humberto Dantas de Mizuca, Ilza Valéria Moreira Jorge, Lara Elena Ramos Simielli, Roberto Nami Garibe Filho, Mateus Novaes Dias, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Alessandro do Nascimento Santos
<b>Comitê Científico</b>	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)
<b>Equipe Editorial</b>	Catuí Côrte-Real Suarez, Márcio Tadeo Tanabe, Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Revisão</b>	Maria Regina de Faria Vallado Costa
<b>Projeto gráfico e diagramação</b>	Equipe de Comunicação – CCI.3
<b>Impressão e acabamento</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo S/A – IMESP
<b>Tiragem</b>	2 mil exemplares



# Sumário

## Desigualdades na Cidade de São Paulo

- 11** Apresentação  
Tamara Ilinsky Crantschaninov e Ilza Valéria Moreira Jorge
- 17** Desigualdade e Tributação  
Roberto Garibe
- 41** Caminhos para a redução de Desigualdades: o que nos dizem as experiências internacionais em outras cidades  
Fernando Burgos e Tatiana Sandim
- 61** A geografia da desigualdade na cidade de São Paulo  
Américo Sampaio
- 77** A Equidade de aprendizagem no Ensino Fundamental da rede municipal de São Paulo entre 2011 e 2017  
Caio Callegari e Maria Laura Gomes
- 101** Desigualdades em saúde e bem-estar na cidade de São Paulo  
Clara Yoshino



# **Desigualdades na cidade de São Paulo**



# Apresentação

Tamara Ilinsky Crantschaninov<sup>1</sup>  
Ilza Valéria Moreira Jorge<sup>2</sup>

A problemática das desigualdades remonta a uma longa trajetória da população brasileira. Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2001) já falavam, quase duas décadas atrás, na “estabilidade inaceitável” da desigualdade de renda no país, por sua grandeza, atingindo grandes parcelas da população e sua persistência histórica. Os autores descrevem o Brasil como *um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social, que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania* (PAES DE BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA: 2001, 05).

O ano em que Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2001) escrevem seu texto marca o início de um período de redução da desigualdade de renda no país – Arbix (2007) conta que a força propulsora da redução da pobreza entre 2001 e 2005 não foi o crescimento econômico, mas sim a queda da desigualdade. Em 2006, o país atingia o nível mais baixo de desigualdade dos últimos 30 anos (o Índice de Gini marcava 0,566), alcançando uma velocidade que poucos países tinham conseguido até então. Arbix (2007) cita como fatores explicativos, por exemplo, a queda na desigualdade educacional, fruto dos investimentos em educação; e o expressivo aumento no volume de recursos para políticas de transferência de renda, em especial o programa *Bolsa Família*.

Ainda que pese a aceleração deste período, dez anos depois, o índice de Gini ainda batia o valor de 0,549 em 2016 (IBGE: 2016), ficando atrás de países como o Chile e o México. Em 2015, o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD: 2015) alertava a queda do Brasil em 19 posições no ranking mundial, permanecendo entre os dez países mais desiguais do mundo.

---

1 Tamara Ilinsky Crantschaninov é bacharel em Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP), mestra e doutora em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV). É Professora do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), Especialista em Investigações no Setor Público na QCP Consultoria, Projetos e Editora Ltda. e membra do Coletivo *Faz Diferença?* - *Discussões sobre Desigualdades*.

2 Ilza Valéria Moreira Jorge é bacharel em Serviço Social (PUC/SP) e mestre em Gestão e Políticas Públicas (EAESP-FGV). Atualmente é Diretora Executiva da *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*.

Somadas à desigualdade de renda, diversas outras permeiam a realidade brasileira. A desigualdade racial, que desafia a chamada “democracia racial” no país, é presente não só na renda, mas no acesso à saneamento básico e oportunidades educacionais (HERINGER: 2002). A desigualdade de gênero está presente nas diferenças de remuneração entre homens e mulheres, na subrepresentação na política e no maior potencial delas serem assediadas sexualmente (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL: 2018), levando o *Fórum Econômico Mundial* a classificar o país na 90ª posição em igualdade de gênero, em um universo de 144 países (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL: 2017). A desigualdade relacionada à orientação sexual também é preocupante: o Brasil é o país que mais assassina a população LGBT no mundo (SENADO FEDERAL: 2018).

Este cenário apresenta uma agenda desafiadora em termos de políticas públicas. Agenda esta, que a *Escola do Parlamento* se colocou prontamente para debater junto à sociedade, trazendo reflexões importantes de como combater as diversas faces da desigualdade.

Também, acreditando que as desigualdades são o maior problema da sociedade brasileira, jovens estudantes dos campos de Administração Pública, Administração, Direito, Economia e afins passou a discutir o tema após as movimentações políticas de 2016. O grupo de discussões cresceu e se tornou o *Faz Diferença? - Discussões sobre Desigualdades*, que se baseia em três pilares: formação, para que seus próprios membros se apropriem das discussões e pautas relacionadas a desigualdades; difusão, para que a sociedade brasileira tenha acesso a conteúdo sobre o tema de forma descomplicada e direta; e influência, buscando pautar a agenda pública sobre os desafios da redução de desigualdades.

Neste sentido, em 2018, do anseio do movimento *Faz Diferença?* e da *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo* por debates e por difusão de conhecimento para a população a fim de que possam influenciar e exercer o controle social das políticas públicas, foi realizado o Ciclo de Debates sobre Desigualdades na Cidade de São Paulo, que centrou esforços na discussão de variados aspectos das desigualdades. O sociólogo Américo Sampaio apresentou a situação municipal da desigualdade com base nos achados do “Mapa da Desigualdade” da *Rede Nossa São Paulo* (2017), demonstrando quão digno de atenção é o tema neste contexto. Foram escolhidas, a princípio, como diretrizes dos eventos, as políticas públicas de maior atenção municipal: habitação, saúde, educação e mobilidade urbana. Também foi realizado um encontro sobre o papel dos Poderes Municipais na Redução de Desigualdades, e um evento sobre Desigualdades e Envelhecimento. A primeira sessão foi realizada em 18 de

junho de 2018, com o tema “Desigualdades Habitacionais e o Espaço Urbano”. Palestraram Carolina Guimarães, ex-coordenadora na ONU Habitat e atual consultora na Cities Alliance, com a apresentação “Habitação no centro da Nova Agenda Urbana e práticas inspiradoras da América Latina e Caribe”; Nabil Bonduki, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (USP), ex-vereador da CMSP e ex-Secretário Municipal de Cultura, com o tema “Panorama das políticas habitacionais no Brasil no século XXI”; e José Police Neto, vereador CMSP, que discorreu sobre “Função social da propriedade urbana”. O encontro ocorreu algumas semanas após o desabamento do *Edifício Wilton Paes de Almeida*, no Largo do Paissandu, ocupado até então pelo *Movimento de Luta Social por Moradia*, unindo perspectivas pragmáticas e acadêmicas sobre a questão.

A sessão “Política e Desigualdades: Qual é o papel do poder municipal?” foi realizada em 27 de agosto de 2018 e buscou discutir as responsabilidades do Poder Executivo e Legislativo municipal nesta tarefa. Participaram do evento Roberto Garibe, economista e Diretor Executivo da *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*, sobre Desigualdade e Tributação; Américo Sampaio, sociólogo e gestor de projetos da *Rede Nossa São Paulo*, com o tema “Poderes públicos e o combate radical às desigualdades no centro do projeto de desenvolvimento do município”; o Professor do Departamento de Gestão Pública da *Escola de Administração de Empresas de São Paulo* da FGV, Fernando Burgos, que trouxe “Iniciativas municipais de redução das desigualdades”; e Gitane Leão, Secretária Adjunta de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo desde 2017, cuja apresentação trouxe as estratégias de “Combate à vulnerabilidade social como pauta da Prefeitura de São Paulo”.

Em “A Educação como Base no Combate à Desigualdade”, em 03 de setembro de 2018, os presentes foram Iracema Nascimento, professora da Faculdade de Educação da USP, com a apresentação “Educação e Desigualdade: dados nacionais, aspectos de organização, gestão e estrutura da escola”; Caio Callegari, da organização *Todos pela Educação*, apresentando “A agenda do Faz Diferença para redução de desigualdades na Educação: propostas de políticas públicas baseadas em evidências para o município de São Paulo”; e Claudio Fonseca, vereador da CMSP, que trouxe perspectivas sobre “O papel do Legislativo no combate à desigualdade educacional”.

“A Desigualdade e a Saúde Pública” foi o tema da sessão do dia 10 de setembro de 2018. Participaram a Professora da UFABC Vanessa Elias, com a “Judicialização na Saúde”; Hugo Fanton, da *União dos Movimentos Populares de Saúde*, sobre “A Importância da Participação Popular na Saúde”; e Patrick

Rodrigues Andrade, da Secretaria Municipal de Saúde, com informações sobre “O Orçamento Municipal da Saúde”.

Uma importante discussão sobre “Como a Desigualdade Afeta o Envelhecimento?” foi realizada em 17 de setembro de 2018. Para conduzi-la, foram convidados: Sandra Gomes, Coordenadora de Políticas para a Pessoa Idosa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Yeda Duarte, Professora da Escola de Enfermagem e da Faculdade de Saúde Pública da USP; e Rogério Pedro, Presidente da ONG *Eternamente Sou*, focada no envelhecimento da população LGBT de São Paulo.

A última sessão do Ciclo de Debates foi realizada em 25 de setembro de 2018, com o tema “Desigualdade e Mobilidade Urbana”. Trouxeram seus pontos de vista para a discussão: Ciro Biderman, Professor da FGV/SP e ex-Chefe de Gabinete da Companhia de Trânsito de São Paulo – SPTrans; Ana Carolina Nunes, diretora e vice-presidente da SampaPé e mestre em Políticas Públicas pela UFABC; Tuca Munhoz, ativista da causa da mobilidade e dos direitos humanos e ex-secretário-adjunto da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência de São Paulo; e José Police Neto, vereador da CMSP.

Mais do que trazer respostas definitivas para os desafios da desigualdade em São Paulo, o ciclo de debates buscou instigar os presentes sobre a importância do tema e apresentar os diversos recortes possíveis para seu enfrentamento. A diversidade de temas tratados e a variedade de palestrantes convidados demonstra a transversalidade possível e necessária para que seja reduzida em âmbito municipal. Como forma de consolidar as ricas discussões desenvolvidas no Ciclo de Debates, este número da Revista do Parlamento<sup>3</sup> traz uma série de artigos que buscam aprofundar alguns dos recortes trazidos pelos presentes.

Esperamos que a leitura desse número inspire novas reflexões sobre o persistente tema das desigualdades, que deve ser estudado, analisado, debatido e enfrentado até que vençamos sua resistência, sinalizando uma cidade de São Paulo mais igualitária e humana.

## Referências Bibliográficas

ARBIX, Glauco. A queda recente da desigualdade no Brasil. In: *Nueva Sociedad*, edição especial, outubro 2007.

<sup>3</sup> Este e todos os demais números da *Revista Parlamento e Sociedade* estão disponíveis no site da *Escola do Parlamento* [www.saopaulo.sp.leg.br/escoldaoparlamento/publicacoes/parlamento-e-sociedade](http://www.saopaulo.sp.leg.br/escoldaoparlamento/publicacoes/parlamento-e-sociedade)

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *The Global Gender Gap Report 2017*. Davos: World Economic Forum, 2017. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>>. Acesso em 04.nov.2018.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Artigo “Desigualdade de gênero no Brasil: uma realidade perigosa”, publicado em 23.mar.2018. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/noticias/3839/desigualdade-de-genero-no-brasil-uma-realidade-perigosa>>. Acesso em 04.nov.2018.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. In: *Cadernos de Saúde Pública*, volume 18, suplemento, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016*. Brasília: IBGE, 2016.

PAES DE BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; e MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Texto para discussão nº 800. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2015: O trabalho como motor do desenvolvimento humano*. Nova Iorque: PNUD, 2015. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_pt.pdf)>. Acesso em 04.nov.2018.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da Desigualdade*. 2017. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/mapa-da-desigualdade>>. Acesso em 04.nov.2018.

SENADO FEDERAL. Artigo “Brasil é o país onde mais se assassina homossexuais no mundo”, publicado em 16.mai.2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/brasil-e-o-pais-que-mais-mata-homossexuais-no-mundo>>. Acesso em 04.nov.2018.



# Desigualdade e Tributação

Roberto Garibe<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo pretende contribuir para o debate sobre a desigualdade de renda no Brasil. Demonstra a persistência da pobreza e de concentração de renda em patamares elevados em diferentes momentos da trajetória econômica e política do país e procura analisar a sua relação com a estrutura tributária. Para inferir a relevância desse fator, o artigo compara a nossa estrutura tributária com a de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e apresenta um indicador comparativo de influência da arrecadação de impostos e das transferências sobre a distribuição de renda. O artigo conclui que os tributos contribuem para a concentração de renda e questiona o processo decisório que permitiu a formatação de uma estrutura tributária caracterizada pela injustiça contributiva.

## 1. Introdução

O objetivo do presente artigo é contribuir com o debate sobre a desigualdade de renda no Brasil. Mais precisamente, é tentar compreender a relação existente entre a sua persistência em patamares elevados e a estrutura tributária do país. A motivação dessa reflexão se deve ao fato de os nossos indicadores apresentarem uma forte disparidade quando comparados aos de outras economias com estrutura produtiva ou renda média *per capita* similares. É possível notar que a desigualdade de renda no Brasil se manifesta, em relação a esses mesmos países, em desproporção semelhante à regressividade da estrutura tributária. Ou seja, se pudéssemos atribuir um indicador de regressividade ao comparar as

---

1 Economista formado pela Unicamp, mestre em administração Pública e Governo pela EAESP-FGV e doutorando em Ciência Política na FFLCH-USP. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997, tendo ocupado cargos de direção e assessoramento em vários ministérios e na Casa Civil da Presidência da República. Na Prefeitura de São Paulo coordenou o projeto de descentralização administrativa (2003-2004), foi secretário de governo adjunto (2012-2013) e Secretário de Infraestrutura Urbana (2013-2015). Atualmente é Diretor Executivo da *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*.

diferentes estruturas tributárias, ele poderia vir a demonstrar o mesmo disparate do Índice de Gini em relação à desigualdade de renda. Isso não significa que se esteja partindo da premissa de que a tributação é o único fator responsável para isso ocorrer, no entanto, destaca-se que a forma peculiar emprestada ao nosso sistema tributário é relevante dentre os demais elementos que determinam nossa extrema desigualdade.

Veremos, na primeira parte, como a desigualdade se mostrou resistente nas últimas décadas do século passado e como os programas de transferência de renda às famílias mais pobres e a política de valorização do salário mínimo somada às condições favoráveis do mercado de trabalho foram responsáveis por uma queda incisiva do Índice de Gini no período 2001-2014. Entretanto, essa redução não retirou do Brasil o título de uma das economias mais desiguais do planeta. A partir disso, focaremos em alguns aspectos do nosso sistema tributário e, em seguida, na sua comparação internacional.

É sabido que estamos tratando de um fenômeno multidimensional<sup>2</sup> e, vale reafirmar, ao jogarmos luz sobre a contribuição do sistema tributário, não se está partindo do pressuposto de que o percurso de fortalecimento da democracia no Brasil e a decorrente estrutura de gasto social ou dos programas de transferência de renda não foram suficientes para fazer frente ao fenômeno observado; todavia, estamos tentando demonstrar que há um limite para seus efeitos, se tais ações não forem financiadas por um sistema tributário progressivo.

## 2. As medidas da desigualdade no Brasil

Nesta parte do trabalho, pretendo apresentar um panorama sobre a desigualdade brasileira, mais especificamente sobre sua persistência e evolução.

A preocupação com a desigualdade que domina o debate recente – no Brasil e no mundo –, não nasce de aspectos etéreos, mas da extrema concentração de renda produzida pela evolução do sistema econômico nos últimos cinquenta anos. Piketty, em sua obra *O capital no século XXI* popularizou o tema ao

---

2 Arretche (2018 p. 17) nos empresta uma visão desse fenômeno: “Fato é que o Estado – qualquer Estado – é produtor de igualdade e de desigualdades simultaneamente, porque suas políticas atingem categorias diferentes de beneficiários e, principalmente, dimensões diferentes da vida de um mesmo indivíduo (...) Políticas de transferência monetária de renda e de valorização do salário mínimo afetam principalmente os trabalhadores mais baixamente qualificados; políticas educacionais afetam o meio da distribuição por seu impacto sobre os salários no mercado de trabalho; a renda dos mais ricos, por sua vez, é afetada pelas políticas tributárias e de transmissão de patrimônio. Disso decorre que nossa inferência sobre a trajetória da desigualdade depende crucialmente das dimensões da desigualdade que observamos”.

demonstrar o crescimento constante da apropriação de renda pelos mais ricos a partir dos anos 1970 em vários países, e que tal medida da desigualdade não se manifestou com a mesma intensidade em cada um deles, o que sugere<sup>3</sup> um forte papel das instituições e das políticas públicas na influência do comportamento verificado na desigualdade.

O método de análise de Piketty só foi aplicado ao Brasil mais recentemente, quando foi possível acessar as bases de dados das declarações de Imposto de Renda. Os números encontrados fazem corar e seus contornos mais gerais podem ser resumidos por uma passagem extraída da tese de Souza (2016) que, ao citar a análise de Milanovic (2015)<sup>4</sup>, afirma que os brasileiros mais pobres estavam em situação comparável aos mais pobres do mundo em desenvolvimento, já os mais ricos estavam próximos aos mais ricos dos países desenvolvidos. Além disso, o Gini brasileiro era o 111º mais alto em 117 países. Ou seja, o Brasil abriga os extremos das diferenças encontradas no planeta. O convívio com tal aspecto não parece aceitável.

Barros *et al* (2000) expressam a mesma recusa moral frente à permanência dos níveis de pobreza e desigualdade. Os dados apresentados pelos autores mostram que, no período de 1977 a 1998, os percentuais de indigência e pobreza, bem como os indicadores de concentração de renda, se mantiveram estáveis em níveis elevados. O mérito do trabalho não se deve somente por mostrar tal resistência<sup>5</sup>, mas também por apontar que a pobreza não ocorre devido à insuficiência de renda, mas sim a sua má distribuição. A comparação da pobreza no Brasil com a dos países de renda *per capita* similar aponta que o nível esperado seria de 8% ao invés dos 30% observados naquele momento. Os autores também simularam os recursos necessários para retirar as famílias da linha de pobreza e concluíram que a redistribuição de 7% da renda das famílias mais ricas seria suficiente para

---

3 A palavra “sugere” precisa ser enfatizada, pois a correlação entre instituições e diferenças nas trajetórias da desigualdade não são comprovadas no trabalho de Piketty.

4 Milanovic analisa os dados domiciliares de vários países. No caso do Brasil, os que mereceram a observação citada no texto são de 2008. Para mais detalhes, ver Souza (2016, p. 143).

5 O trabalho de Barros *et al* tem seu limite no sentido de mostrar uma trajetória da desigualdade naquele momento e por focar exclusivamente na renda. Todavia, não há como negar seu mérito por demonstrar a persistência dos dados aqui ressaltada e também pela indignação com a perpetuação de uma situação que, mesmo tendo evoluído, ainda demonstrava uma dicotomia inaceitável. Ao estudar o fenômeno de uma forma mais complexa, Arretche (2015) ressalta a evolução de dimensões que escapam a uma análise centrada apenas na renda. A autora, no último artigo do trabalho, aponta a importância de se considerar as diferentes trajetórias das desigualdades. Assim, uma de suas principais conclusões é que - observada nos últimos cinquenta anos, portanto, um período bem mais longo do que o trabalho de Barros (2000) abrange - a democracia possui uma correlação de força positiva quanto ao avanço para romper com a parte mais inadmissível da desigualdade no Brasil.

erradicar a pobreza no país. Além disso, demonstraram que a redução da pobreza é mais sensível à desigualdade do que ao crescimento econômico.

A conclusão sobre a sensibilidade da pobreza encontrada no referido trabalho desmonta duas visões que vigoraram durante o “milagre econômico”: uma que apontava a prioridade para o crescimento do bolo para depois distribuí-lo e outra que defendia ser inevitável a concentração de recursos na fase inicial (*ramp-up*) do acelerado processo de modernização da estrutura econômica, dada a permanência da concentração da riqueza nas fases subsequentes. As conclusões do trabalho de Barros *et al* (2000) permitem um debate relevante sobre a relação da pobreza com o crescimento econômico, pois os indicadores de pobreza encontrados no Brasil sinalizam uma possível disfunção na nossa economia, que convive com mecanismos reprodutores e mantenedores dessa mesma pobreza.

No início deste século, houve uma redução na concentração de renda medida pelo Índice de Gini. Em seus textos, Sergei Soares demonstra que a queda observada no período 2001–2006 é relevante (0,7 ponto ao ano) quando comparada à magnitude da queda ocorrida em outros países. Porém, o autor aponta que seu efeito sobre a arraigada estrutura da renda só poderia ser considerado transformador caso mantivesse o mesmo ritmo de diminuição da desigualdade por um longo período, como ocorrido em alguns países, em diferentes momentos históricos, tal qual o ocorrido no Reino Unido, entre os anos 1938 e 1954, e nos Estados Unidos, entre 1929 e 1944 (SOARES, 2010).

O autor também calcula o tempo necessário de permanência dessa tendência verificada para que o Brasil chegue a uma estrutura distributiva razoável. Nesse sentido, mesmo para se equiparar a países que não se destacam pela distribuição de renda teríamos, por exemplo, que manter essa tendência de queda do Índice de Gini por seis anos para alcançar o México e 24 anos para alcançar o Canadá.

Há outros dados que apontam a importância da atuação do Estado na promoção da transferência de renda e na regularização dos impostos para influenciar a trajetória de distribuição, o que remete a outro texto de Soares (2006). O autor, ao decompor os extratos que compõem a renda, nos permite observar seu comportamento ao longo do tempo e os fatores que mais influenciaram a diminuição verificada na desigualdade. O autor indica dois fatores preponderantes: os programas de transferência de renda e a melhoria nas condições no mercado de trabalho. A introdução do *Bolsa Família* e a valorização constante do salário mínimo desde 1994, bem como os programas de transferência de renda a ele indexados, explicam a queda na desigualdade.

Segundo Soares, o mercado de trabalho, por meio do aumento do emprego formal e da política de valorização do salário mínimo, é responsável por  $\frac{3}{4}$  dessa redução. Ou seja, havia uma boa notícia no momento da verificação, pois a dependência do aumento da distribuição estar vinculada ao mercado de trabalho alivia a pressão orçamentária causada pelos programas de transferência de renda, como o *Bolsa Família*.

A concentração de renda foi sendo reduzida até 2013 - quando, conforme o gráfico 1, encontra sua primeira resistência na trajetória de queda contínua, que durou os últimos 22 anos, - mas voltou a subir em 2016.

Afora os elementos das crises política e econômica mais recentes, Souza (2016) aponta que o otimismo em relação à queda da desigualdade na década passada já poderia ter sido relativizado pelos números das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADs, os quais indicavam uma diminuição no ritmo de queda do Coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita a partir de 2008. O autor ressalta também o efeito sobre as projeções sugeridas por Soares (2010) para o alcance de patamares de desigualdade condizentes com os indicadores de países desenvolvidos, apontando que, se essas projeções fossem refeitas utilizando o ritmo observado no período 2008-2013 (0,004 ponto ao ano), atingiríamos o Coeficiente de Gini do Canadá apenas em 2045 e não em 2030, conforme previsto no trabalho. E, no caso de mantermos o ritmo de queda do período 2011-2013 (0,002 ponto ao ano), só em 2070 (SOUZA, 2016, p.143).

Souza também chama atenção para o fato de que:

“... as mudanças mais radicais e positivas dos últimos tempos ocorreram na base ou no meio da pirâmide social, e não na fatia apropriada pelos mais ricos, que, dado o padrão de distribuição de renda no Brasil, afeta de forma importante até medidas sintéticas como o coeficiente de Gini” (SOUZA, 2016, p 216).

Esse debate é reforçado quando alguns trabalhos são publicados aplicando o método de análise de Piketty<sup>6</sup>, isto é, confrontando a queda recente da desigualdade com os dados recém-disponibilizados sobre o Imposto de Renda. Isso permitiu a mensuração mais precisa das rendas do capital e sua evolução recente.

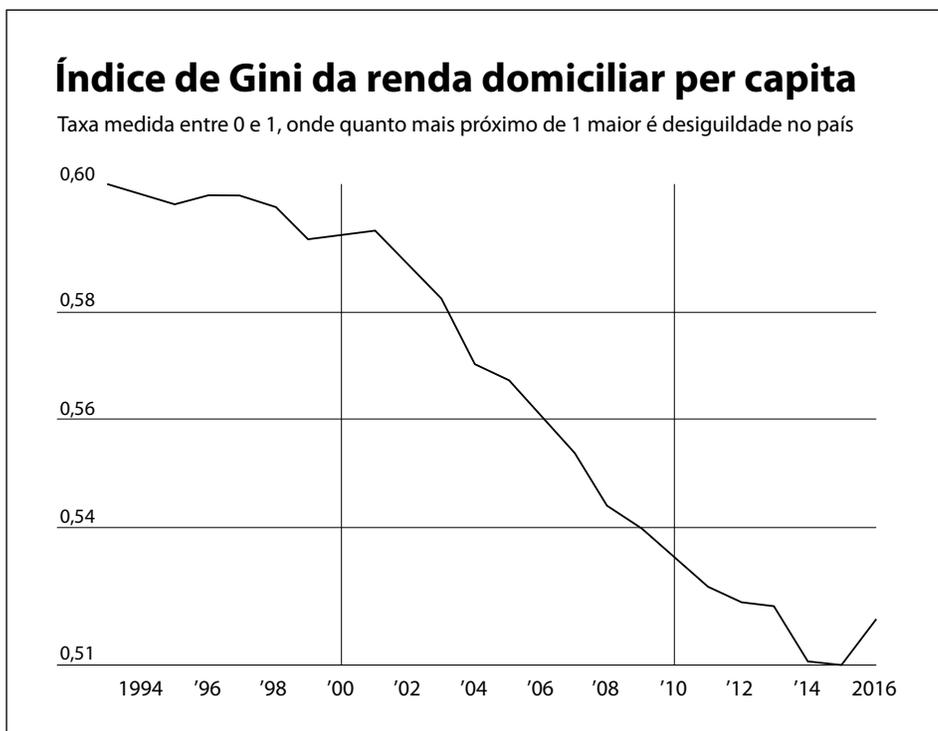
As conclusões advindas da comparação dos novos números das declarações do Imposto de Renda são ainda mais alarmantes. Gobetti e Orair (2016)

6 Podemos citar os trabalhos de Castro (2014), Medeiros e Souza (2015) e Gobetti e Orair (2015).

resumem bem as principais conclusões dos estudos que utilizaram essas bases disponibilizadas. Assim, segundo os autores, a:

“concentração de renda brasileira supera qualquer outro país com informações atualmente disponíveis. O décimo mais rico concentra cerca de metade da renda das famílias brasileiras (52,0%), o centésimo mais rico detém algo próximo a um quarto (23,2%) e o milésimo mais rico chega a um décimo (10,6%) (...) Mas o que realmente chama atenção, quando comparado a outros países, é que o meio milésimo mais rico (71 mil brasileiros que ganharam em média R\$ 4,1 milhões em 2013) concentra 8,5% da renda, nível superior à Colômbia (5,4%), que é um país extremamente desigual, quase três vezes maior do que o Uruguai (3,3%) e o Reino Unido (3,4%) e cinco vezes maior do que a Noruega (1,7%)”.

A partir dos dados apresentados sobre a desigualdade e do comportamento mais recente do Índice de Gini, poderíamos elaborar um conjunto de questões sobre seus efeitos e o futuro das políticas que precisariam ser implantadas para combater tal situação. O Índice aparentemente encontrou um patamar de resistência em meio à crise política recente. Se isso de fato é verdadeiro, quais fatores o explicam? Se Soares (2006) está correto em afirmar a primazia do mercado de trabalho dentre os fatores que influenciaram a queda da desigualdade, podemos inferir que as crises cíclicas do capitalismo, por meio do desemprego gerado, determinariam uma involução da desigualdade. Tais crises também afetariam a desigualdade por meio da limitação fiscal que constrange a evolução do gasto social, bem como das políticas de transferências de renda. Essas conclusões extrapolam os objetivos deste trabalho, mas podem indicar um caminho de reflexão sobre quais medidas poderiam tornar o efeito dos ciclos econômicos menos punitivos para a trajetória de queda da desigualdade. Uma fronteira que parece apresentar um caminho ainda pouco explorado no país é o da construção de um sistema tributário progressivo. É isso que tentaremos observar na seção seguinte.

**Gráfico 1 – Índice de Gini da renda domiciliar per capita**

Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD e PNADC/IBGE.

### 3. A tributação da renda e do consumo

A discussão sobre a taxação das rendas do capital é alvo de debates entre economistas desde o século XIX. A argumentação gira em torno de dois polos de ideias que se distinguem pela ponderação dada à eficiência e à equidade. Tais polos são organizados em grupos que defendem seus interesses não somente pelo debate acadêmico, mas, sobretudo, por meio de disputas políticas por influir nas regras de distribuição do produto da sociedade. Não se trata de um conflito desprezível. Segundo Gobetti (2016), ao se discutir a evolução da taxação sobre a renda, tamanha era a resistência política de seus detentores que, somente após eventos de dimensões tais como a Primeira Guerra e a Revolução Russa, foi possível estabelecer alíquotas que alcançaram mais de 50% da renda.

O pêndulo entre eficiência e igualdade se moveu embalado por teorias distintas e disputas políticas, internacionalmente ou aqui, ao longo do tempo.

Por aqui, ao final da década de 1980, em paralelo ao debate sobre a Constituição de 1988, prevalecia a Teoria da Tributação Ótima<sup>7</sup>. Ou melhor, prevalecia uma leitura sobre essa teoria que concluiu que o sistema tributário brasileiro deveria buscar a neutralidade na arrecadação dos impostos e deixar a justiça distributiva apenas como função do gasto público.

Tal fato permite buscar um primeiro elemento do traço distintivo do nosso sistema tributário. A Constituição de 1988 inscreveu um sistema de proteção social que, em última instância, reorientava o papel do Estado para a incorporação dos mais pobres por meio da universalização dos serviços públicos. Portanto, por esse princípio, deveríamos esperar que os legisladores encontrassem fontes de financiamento para esses gastos e que distribuíssem a carga dos impostos norteando a sua arrecadação sob o mesmo princípio de inclusão.

Não é objetivo deste trabalho realizar uma discussão sobre a maneira pela qual o debate se desenrolou durante os anos 1990 e por qual mecanismo essas duas visões antagônicas encontraram o consenso. O fato é que produzimos um sistema tributário caracterizado por uma alta regressividade, pois concentra-se em impostos indiretos, além de ser um dos poucos no mundo que isenta lucros e dividendos distribuídos aos acionistas.

Os contornos do nosso sistema remontam à reforma tributária de 1966 quando, em princípio, buscou-se dotar nosso sistema de princípios modernos para a época, como o de retirar o caráter cumulativo da incidência dos impostos sobre o consumo com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. Embora essa reforma tenha significado um avanço frente ao caótico sistema que vigorava, segundo Lettieri (2017, p. 107), “o sistema tributário nacional parou de evoluir e não se adaptou às alterações ocorridas na estrutura econômica brasileira desde então”. Ainda segundo o autor, na década de 1990, portanto, logo após a promulgação da Constituição, nosso sistema passou por uma reforma infraconstitucional para se adaptar ao processo de “mundialização” do capital financeiro. Optou-se por

---

<sup>7</sup> Segundo Villas-Bôas (2015), essa teoria encontra referências desde Adam Smith, mas tem um marco fundante com os estudos do inglês Ramsey (1927), que demonstrou a relação da tributação e eficiência econômica. Uma das conclusões de Ramsey foi que seria mais eficiente tributar produtos com baixa elasticidade-preço, como os que compõem a cesta básica. Em que pese essa conclusão que pune os mais pobres, os estudos de Ramsey foram muito importantes para o desenho dos sistemas tributários no mundo, inclusive para aqueles que buscavam promover maior equidade.

umentar a base de incidência sobre os bens de consumo e serviços e se reduziu a incidência sobre as rendas do capital<sup>8</sup>.

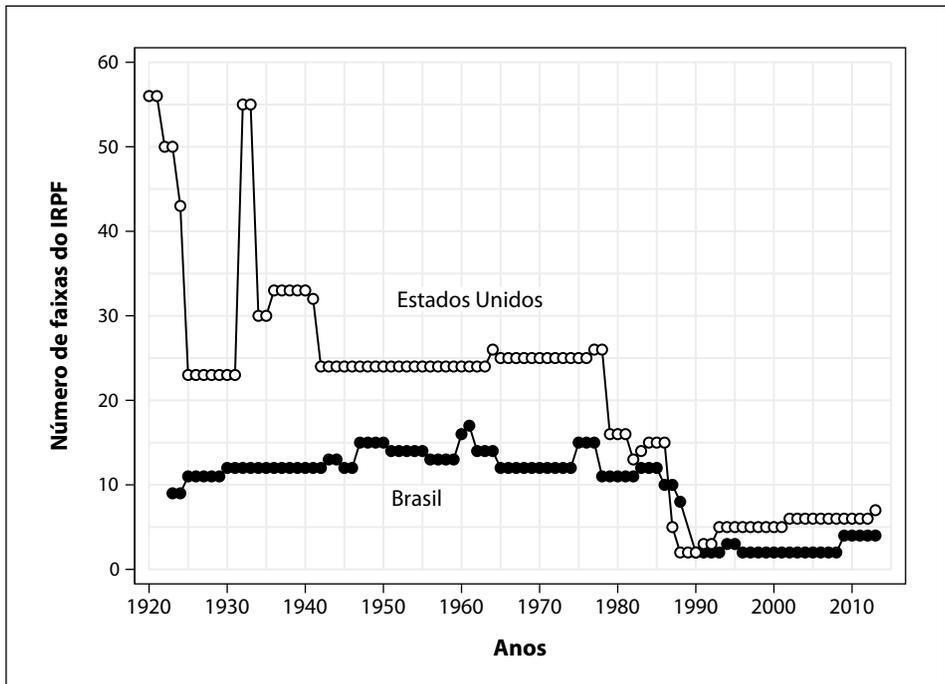
A evolução das taxas no Brasil não esteve imune ao debate internacional, de modo que as decisões sobre as alíquotas seguem um padrão. O gráfico 2 mostra como há um comportamento similar das alíquotas de Imposto de Renda nos EUA e no Brasil ao longo do século passado e no início deste.

As alíquotas do Imposto de Renda no Brasil atingiram seu pico no início dos anos 1960 com João Goulart, chegando a 65%, o mais alto percentual de toda a história brasileira, logo antes do golpe militar de 1964. Uma das primeiras medidas do regime autoritário foi retornar a alíquota máxima para 50%, enquanto nos Estados Unidos esse teto baixava de 90% para 70%. Gobetti e Orair (2016, p.9) descrevem como se deu essa influência:

“Convencido de que a progressividade do sistema tributário era um mal a ser eliminado, por penalizar os indivíduos e empreendedores mais capazes e obstruir a prosperidade econômica, Reagan promoveu duas reformas no Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF. Uma mais moderada, em 1981, quando a alíquota máxima foi reduzida de 70% para 50%. Outra mais radical, em 1986-1988, quando reduziu o número de faixas de dezesseis para quatro, eliminando a faixa de isenção, elevando a alíquota mínima de 11% para 15% e reduzindo a alíquota máxima para 28% (...) Curiosamente, a configuração que o IRPF brasileiro assumiu a partir de meados da década de 1990 - três faixas de tributação, com alíquota máxima de 27,5% e isenção de dividendos, depois de possuir doze faixas e alíquota máxima de pelo menos 50% durante quatro décadas - se assemelha muito ao modelo reaganiano, que tinha como objetivo reduzir a progressividade”.

8 “Foi nesse momento que foram implementadas medidas que caracterizam a regressividade do nosso sistema, como a COFINS, que passou de 2% para 3% além da ampliação da base do PIS/PASEP e da própria COFINS. Por outro lado, as rendas do capital passaram a contar com a redução do IRPJ de 25% para 15%; redução do adicional do IRPJ de 12% e 18% para 10%; redução da CSLL de 30% para 8%; permissão para dedução dos Juros sobre Capital Próprio; isenção do Imposto de Renda sobre a distribuição de lucros e dividendos e sua remessa ao exterior” (LETTIERI, 2017 p. 108).

Gráfico 2 - Número de alíquotas do IRPF no Brasil e nos EUA



Fonte: para o Brasil, Nóbrega(2014) e legislação do IRPF; para os Estados Unidos, The Tax Foundation(2013).  
Extraído de Souza(2016).

Como podemos notar, o sistema brasileiro dava passos mais ousados do que o observado nos EUA em relação à desoneração da tributação das maiores rendas. O processo não se deteve por aí. Em 1995, aprovaram-se duas medidas que conferiram contornos bastante peculiares ao sistema nacional: os dividendos, que já estavam fora das faixas de incidência do IRPF, passaram a ser isentos. Além disso, criou-se a figura dos juros sobre o capital próprio, que é uma forma de equiparar as empresas que se autofinanciam com aquelas que, por recorrerem a um financiamento, descontam os juros devidos para efeito da incidência do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Com essa mudança, o Brasil e a Estônia passaram a ser os dois únicos países de economias desenvolvidas a não tributarem os dividendos.

Como podemos ver, a influência internacional não limitou o ímpeto por se criar um sistema tributário peculiar. Os dados mostram que, se seguimos a tendência do debate internacional, isso ocorreu guardando certa distância, ou seja, promovemos um amortecimento sempre que a tendência era incidir sobre a taxaço das rendas do capital e, quando se moveu em sentido contrário,

conseguimos ser bastante inovadores em beneficiar as rendas do capital, como ao isentar a distribuição de dividendos e em criar a figura dos Juros Sobre Capital Próprio (JSCP).

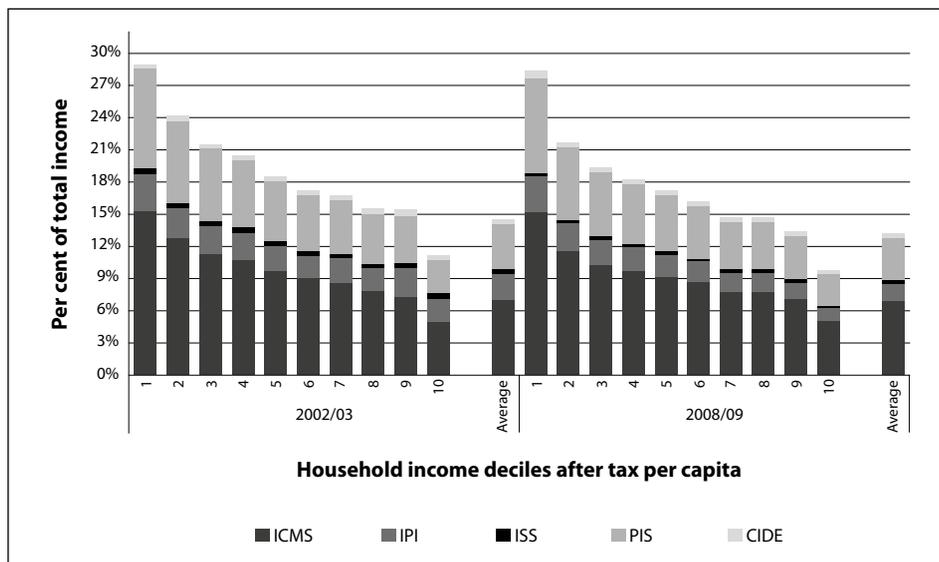
O resultado é que temos uma estrutura de Imposto de Renda que favorece a concentração. Segundo os estudos de Gobetti e Orair (2016, p. 40), “o indicador de progressividade, entre os declarantes do imposto, é menor do que o comumente reportado na literatura, declinante ao longo do tempo e quase todo explicado pelas alíquotas progressivas dos rendimentos do trabalho.”

Não é menos peculiar o que ocorre com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Segundo Godoi (2017), a arrecadação desse imposto no Brasil possui a mesma participação no total arrecadado hoje e na data de sua criação<sup>9</sup>. A histórica guerra fiscal verificada na nossa federação erodiu a base de arrecadação desse tributo. A reação dos estados para recompor as receitas foi aumentar paulatinamente as alíquotas sobre as chamadas *blue chips* - companhias de energia elétrica, telecomunicações e combustíveis. Segundo Rezende (2009), esse setor chegou a convergir para uma média de 45% de participação na arrecadação de ICMS no Brasil. Isso ocorre porque tais produtos acabam formando uma base propícia para a taxação, pois é mais difícil evadir e, portanto, mais fácil fiscalizar. Dessa forma, a guerra fiscal resulta em um cenário de alíquotas regressivas em vários estados, que taxam com altas alíquotas produtos de consumo final básico da população e que também são fatores de produção de outros tantos produtos, deixando de fora a taxação de produtos supérfluos ou de consumo de luxo.

---

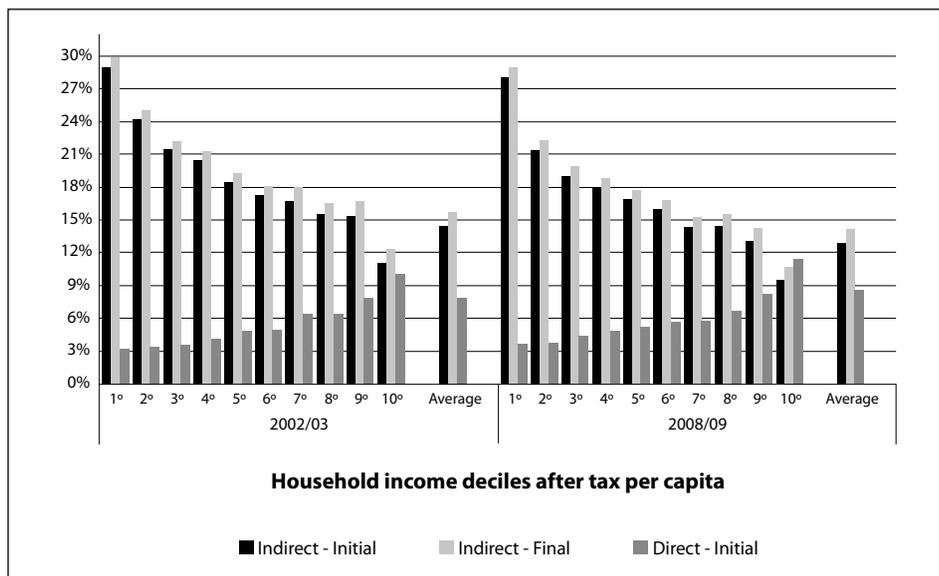
<sup>9</sup> Em 1970, a carga tributária do ICM representou 7,15% do PIB e em 2014, o ICMS - que substituiu o ICM na Constituição de 1988 - foi de 6,96%.

**Gráfico 3 - Incidência de Impostos Indiretos sobre o Rendimento Total, por tipo de Imposto e de acordo com o decil de Renda Monetária Domiciliar Per Capita – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)**



Fonte: Silveira *et al* (2013).

**Gráfico 4 – Carga tributária sobre o Rendimento Total – Brasil (2002-2003 e 2008-2009)**



Fonte: Silveira *et al* (2013).

Silveira *et al* (2013) analisam os impactos distributivos da tributação e do gasto social. Ao compararem a magnitude da influência dos impostos diretos sobre a renda com os impostos indiretos, demonstram a superioridade do efeito regressivo, conforme aponta o gráfico 3. Mesmo notando uma leve melhora quando comparamos os dois períodos, é notório o efeito dos impostos indiretos sobre os decis com menor renda. No gráfico 3, ao se decompor os efeitos dos diversos impostos sobre a produção e circulação de mercadorias, demonstra-se como o ICMS se destaca na participação dos impostos indiretos, porque demonstra a maior variação desde os mais baixos decis, diferenciando-se dos outros impostos. Isso corrobora a preocupação em ressaltar os efeitos da guerra fiscal e a consequente estratégia de se onerar as chamadas *blue chips*.

A análise desta seção não pretendeu ser um relato do sistema tributário brasileiro ou de sua relação com a concentração de renda. Evidentemente há um conjunto de outras questões a serem tratadas como os impostos sobre a propriedade, administrados por estados e municípios, ou ainda os possíveis efeitos da arrecadação de um imposto sobre grandes fortunas, previsto no art. 153 da Constituição de 1988 e não regulamentado até hoje<sup>10</sup>. Porém, a ideia foi restringir a descrição ao que consideramos peculiar do sistema tributário nacional, juntamente a um histórico da sua formação, com ênfase às dimensões mais significativas para o nosso quadro de concentração de renda. Passemos a entender como tal característica se situa frente à comparação internacional.

#### 4. Comparação internacional do sistema tributário

Na seção anterior tentamos caracterizar o sistema tributário brasileiro não apenas como regressivo, mas como um sistema que engloba especificidades. Ainda que se tente compreendê-lo como parte de uma tendência internacional, não é possível explicar determinadas decisões à luz do debate econômico existente sobre esse tema. Mesmo a leitura que prevaleceu sobre a Teoria da Tributação Ótima para justificar as medidas tomadas na década de 1990 parece plena de um viés pela não taxação das rendas do capital. Outro aspecto que cabe ressaltar é que tais medidas foram adotadas após a promulgação da Constituição de 1988, que

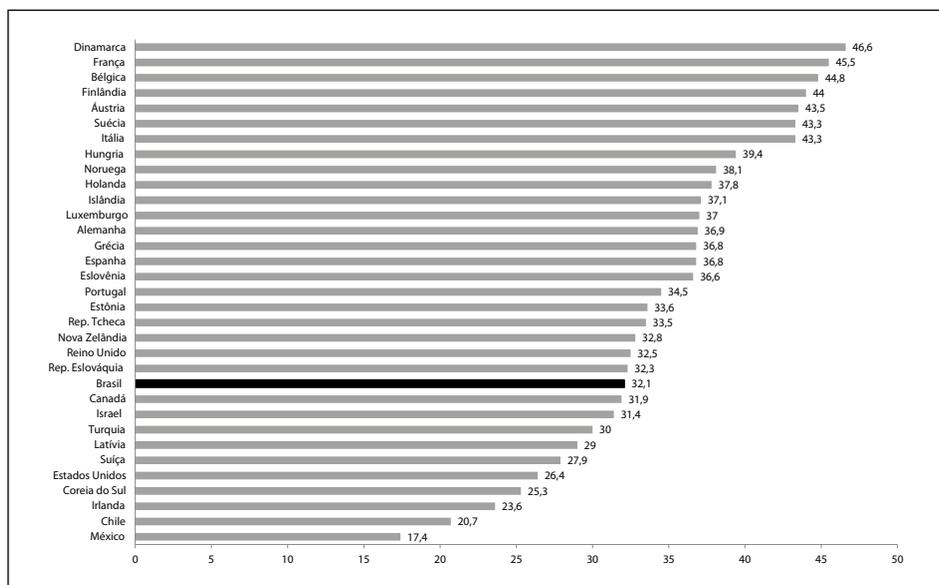
---

<sup>10</sup> Para maiores detalhes sobre a taxação de grandes fortunas, ver: Carvalho (2017). Além desse tema, não tratamos também sobre o imposto sobre herança e propriedade, cuja comparação com países da OCDE também coloca o Brasil dentre os que menos cobram, pois as alíquotas máximas têm média de 15% dentre os países da OCDE e no Brasil são de 8%, mas esse número deve ser efetivamente muito menor, pois a alíquota máxima é definida pelo Senado e a responsabilidade de fixação em cada UF é dos governos dos Estados (OLIVEIRA, 2015).

cravou nos seus princípios a organização do Estado de bem-estar social no Brasil e a incorporação das massas a um sistema de universalização do serviço público.

O caráter distintivo do nosso sistema tributário, o qual queremos expressar, está na polarização entre objetivos sociais, defendidos na Constituição, e sua aparente aderência a um comportamento notado nos países economicamente mais avançados, que dividiram de forma mais justa a conta da implementação do Estado de bem-estar social. Dessa forma, a comparação internacional pode dar a dimensão da nossa dicotomia entre buscar um sistema com características compatíveis com as nações economicamente mais avançadas e, ao mesmo tempo, tentar justificá-lo por não possuir nenhuma preocupação redistributiva.

### Gráfico 5 – Carga tributária no Brasil e nos países da OCDE



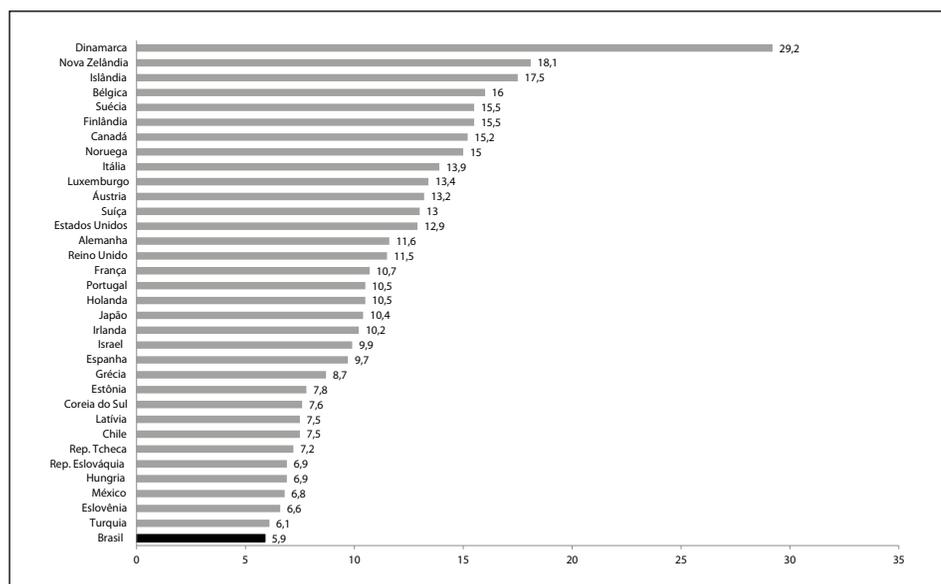
Fonte: extraído de Brasil (2016). Elaboração realizada com base nos dados da OCDE Revenue statistic 2017

O gráfico 5, que compara a carga tributária brasileira com a dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, mostra que estamos mais próximos da média desses países; no entanto, é sabido que, ao mesmo tempo, ostentamos uma das maiores cargas da América Latina. Esse é um primeiro elemento - e talvez o único - que nos aproxima das características dos sistemas tributários dos países mais desenvolvidos.

A primeira característica destoante dos países da OCDE está representada no gráfico 6, a seguir, onde se pode ver que o Brasil é o país que menos tributa

renda, lucro e ganhos de capital. Concomitante a isso, como mostra o gráfico 8, somos o segundo país que mais taxa bens e serviços.

### Gráfico 6 – Carga tributária sobre renda, lucro e ganho de capital – Brasil e países da OCDE (2015)



Fonte: extraído de Brasil (2016). Elaboração realizada com base nos dados da OCDE Revenue statistic 2017

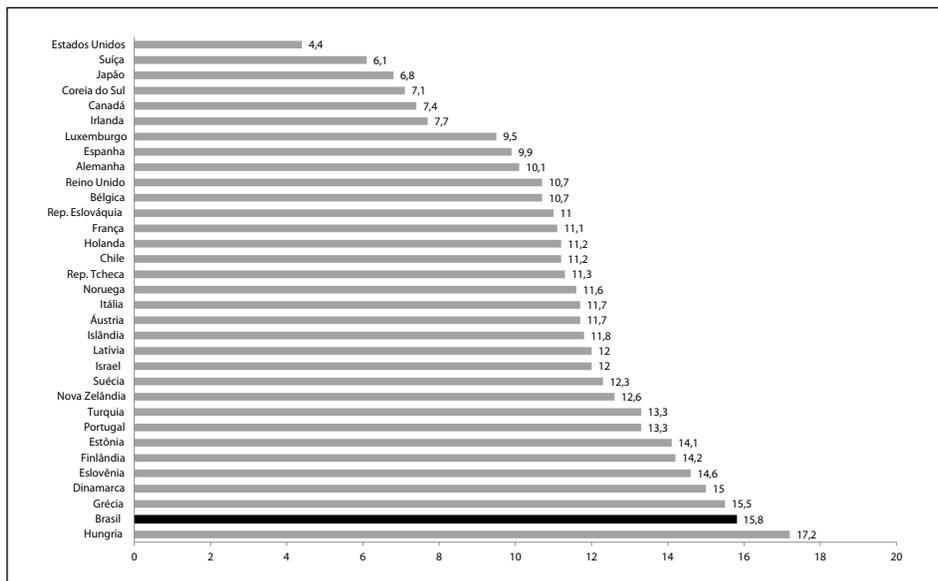
É importante salientar que, apesar dos números, há uma tendência para aumentar a tributação sobre o consumo<sup>11</sup>, sendo que tal debate vem encontrando respaldo em estudos conduzidos pela OCDE<sup>12</sup>, os quais contam que nem sempre há regressividade nesse tipo de tributação. Godoi (2017) discute em seu artigo possíveis efeitos distributivos da taxação do consumo, demonstrando que é plausível observar em alguns casos um efeito progressivo em países cuja renda média é elevada e com distribuição mais equânime; porém, isso só ocorre ao se tomar a análise pela ótica do consumo das famílias no longo prazo. O autor verifica, ainda, as conclusões do estudo em relação à seletividade de alíquotas por conjunto de produtos frente à possibilidade de distribuição de crédito tributário a famílias

11 Segundo Godoi (2017, p. 564), “em 1975, a tributação média sobre bens e serviços correspondia a 9,3% do PIB, valor que subiu para 11% em 2010”. Como podemos observar no gráfico 5, mais recentemente muitos países chegaram a tributar 12% do PIB.

12 OECD & Korea Institute of Public Finance. *The distributional effects of consumption taxes in OECD countries* – OECD Tax Policy Studies, nº 22, OECD Publishing, 2014.

mais pobres<sup>13</sup>. Nesse sentido, ele afirma que essa é uma hipótese a ser aplicada nos países com as características mencionadas, mas refuta a possibilidade de sua utilização em países tão desiguais como o Brasil.

**Gráfico 7 – Carga tributária sobre bens e serviços – Brasil e países da OCDE (2015)**



Fonte: extraído de Brasil (2016). Elaboração realizada com base nos dados da OCDE Revenue statistic 2017

Para este trabalho, o que mais importa nas conclusões do referido estudo é que ele confirma o caráter progressivo de alíquotas reduzidas para o consumo de remédios, comida, fornecimento de água e energia. Além disso, a sugestão de avançar sobre a fronteira da taxação do consumo se deve ao fato de muitos países terem encontrado o limite de taxação das rendas do capital, o que não é nem de longe o caso do Brasil.

Os gráficos 6 e 7 evidenciam a dicotomia do sistema tributário brasileiro de que tratamos na seção anterior. Cabe salientar que o extremo da situação demonstrada poderia ser ainda pior, pois nos gráficos há análise do comportamento em um único ano (2015). Se tomarmos o comportamento da taxação de renda, lucros

13 Citando Godoi (2017, p.564), para explicar a sugestão do estudo da OCDE: “A recomendação do estudo é ter o mínimo possível de alíquotas reduzidas e utilizar, em seu lugar, outro instrumento distributivo: pagamentos diretos em dinheiro aos contribuintes mais pobres como forma de compensar a retirada das alíquotas reduzidas do IVA, exatamente como se faz no GST Credit do Canadá”.

e ganhos de capital no período entre 1990 e 2015, a variação média nos países da OCDE durante esse intervalo de tempo foi de -5,4%; ao passo que no Brasil, foi de 44,9%. Ou seja, encontramos uma situação extrema, apesar de ter havido no país um aumento expressivo da taxaço. Quanto aos bens e serviços, notamos o mesmo comportamento: aumento de 8,4% na média dos países da OCDE e 8,6% no Brasil, sendo que aqui se verifica uma tendência de queda desde 2008<sup>14</sup>.

A tabela a seguir também fornece uma visão relevante do impacto do Índice de Gini nas taxaçoes e transferências de renda às famílias. Esse indicador não oferece uma medida exata do peso do sistema tributário sobre a distribuição, pois não estamos apresentando o dado desagregado entre as duas dimensões: transferências e impostos. A variação do Coeficiente de Gini apresentada na tabela 1 pode dar uma boa medida do Estado como agente moderador da desigualdade.

Os países estão hierarquizados pela maior variação relativa do Índice de Gini. Podemos ver que o Brasil continua disputando as últimas posiçoes e está ladeado por países que apresentam um viés reconhecido de busca pela redução da participação do Estado na economia, como o Chile, a Coreia, os Estados Unidos e a Letônia. A tabela aponta que alguns países partem de patamares muito próximos da desigualdade no Brasil e conseguem uma forte redução do Índice de Gini após a incidência dos impostos e das transferências, como o caso da Irlanda e Grécia.

Mesmo não podendo precisar a força de cada uma das dimensões, sabemos que o Imposto de Renda, que deveria ter o maior poder redistributivo, apresenta baixa incidência, poucas alíquotas e um efeito redistributivo bastante limitado. Segundo Gobetti e Orair:

“O potencial distributivo do IR no Brasil, medido em termos de queda no índice de Gini (2,8%), é menor do que nos países mais desenvolvidos da América Latina, como México, Uruguai, Argentina e Chile, em que varia de 2,9% a 4,8%... e bem inferior à média dos países da OCDE”. (2016, p.40).

Um levantamento feito pela OCDE em 2015, em que se analisa especificamente os impostos no Brasil, demonstra que o efeito de redução dos impostos diretos no Índice de Gini é de 5%, muito abaixo da média dos países da OCDE, que chega a 12%. Portanto, mesmo sem contar com estudos objetivos, podemos inferir que o mérito do reduzido efeito observado na tabela 1 deve-se às transferências.

Seria de se esperar que uma sociedade marcada por uma das piores desigualdades no mundo refletisse, por meio da ação do Estado, um esforço mais

14 Elaboração própria dos dados extraídos do OECD.Stat em 01/08/2018.

contundente na busca por igualdade. Ao invés disso, os números apontam para um efeito redutor do Índice de Gini, que chega a menos da metade ao observado na maioria dos países listados, sendo que todos partem de uma situação muito mais justa do ponto de vista da distribuição da renda.

**Tabela 1- Índice de Gini pré e pós taxaço e transferências 2013**

Países	Pré	Pós	Variação	
			Absoluta	Relativa
Finlândia	0,495	0,262	-0,233	-47,1%
Irlanda	0,573	0,308	-0,265	-46,2%
Bélgica	0,492	0,265	-0,227	-46,1%
Eslovênia	0,465	0,254	-0,211	-45,4%
República Checa	0,461	0,259	-0,202	-43,8%
Áustria	0,496	0,279	-0,217	-43,8%
Dinamarca	0,442	0,254	-0,188	-42,5%
Alemanha	0,508	0,292	-0,216	-42,5%
França	0,501	0,291	-0,210	-41,9%
Grécia	0,565	0,342	-0,223	-39,5%
Noruega	0,412	0,252	-0,160	-38,8%
Portugal	0,552	0,341	-0,211	-38,2%
Islândia	0,385	0,241	-0,144	-37,4%
Suécia	0,427	0,268	-0,159	-37,2%
República Eslovaca	0,428	0,269	-0,159	-37,1%
Itália	0,515	0,325	-0,190	-36,9%
Polônia	0,464	0,299	-0,165	-35,6%
Países Baixos	0,439	0,287	-0,152	-34,6%
Espanha	0,523	0,345	-0,178	-34,0%
Reino Unido	0,527	0,358	-0,169	-32,1%
Lituânia	0,511	0,352	-0,159	-31,1%
Estônia	0,510	0,357	-0,153	-30,0%
Letônia	0,499	0,351	-0,148	-29,7%
Canadá	0,436	0,320	-0,116	-26,6%
Suíça	0,387	0,295	-0,092	-23,8%
Estados Unidos	0,513	0,396	-0,117	-22,8%
Israel	0,454	0,360	-0,094	-20,7%
<b>Brasil</b>	<b>0,575</b>	<b>0,470</b>	<b>-0,105</b>	<b>-18,3%</b>
Coréia	0,336	0,302	-0,034	-10,1%
Chile	0,498	0,465	-0,033	-6,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos da OCDE Stat - Data extracted on 01 Aug 2018 14:33 UTC (GMT) from OECD.Stat

Nesta seção, demonstramos como nosso sistema tributário flerta em se assemelhar com a estrutura tributária dos países mais ricos, principalmente em relação à carga ao contribuinte. Porém, a comparação com dados sobre a participação dos impostos diretos e indiretos, além da contribuição das transferências e da taxação, refuta qualquer hipótese de semelhança. Por fim, cabe um reparo: a simples troca do peso dos impostos não deve operar uma grande transformação na distribuição de renda. Em uma agenda que discuta o futuro dos impostos, não deve haver ilusão diante da simplificação de que a supremacia dos impostos diretos leva a uma melhor situação distributiva. O texto de Gobetti e Orair (2016) demonstra como os impostos diretos no Brasil incidem mais fortemente nas rendas do trabalho, em detrimento das rendas do capital. Além disso, a correlação aritmética entre duas dimensões que afetam os mais ricos – o Imposto de Renda e os detentores da dívida pública – tem como resultado o gasto de 6,35% do PIB com juros, o que é mais do que arrecadamos com o Imposto de Renda, que chegou a 5,97% do PIB (GODOI, 2017). Isso significa que focar em tributos diretos, mantendo-se as características atuais da taxação, significaria apenas uma transferência de renda dentre os mais ricos.

## 5. Conclusão

Neste trabalho procuramos apresentar evidências das quais nosso sistema tributário não apresenta qualquer característica redistributiva. Partimos da situação de persistência dos dados de pobreza até os anos 1990 e mostramos a queda recente da desigualdade até 2015, quando ela volta a subir. Depois, tratamos sobre a peculiaridade do sistema tributário brasileiro e a tese que norteou a estruturação da tributação no Brasil, que deixava a função distributiva para os gastos e as transferências. Reforçamos o caráter distintivo e concentrador do nosso sistema quando o comparamos aos países da OCDE e demonstramos como a ação do Estado, por meio dos impostos e das transferências, é pouco efetiva na redução do Índice de Gini no Brasil.

Seja pela análise do nosso sistema tributário, seja pela comparação com outros países, conseguimos mostrar que há uma distância do nosso sistema em relação a qualquer objetivo distributivo e uma forte correlação entre a sua regressividade e a concentração de renda. Não há nenhuma intenção em afirmar que tal característica determina nossa absurda concentração; porém, ela estabelece um limite de possibilidade para a construção de políticas distributivas.

Nesta última seção, mais do que organizar algumas conclusões, é pertinente especular sobre algumas questões que surgem ao nos depararmos de forma

mais atenta com os dados e com a literatura referente ao tema. Poderíamos enumerá-las como uma espécie de agenda, na tentativa de darmos continuidade ao processo de reflexão aqui exposto.

A principal ordem de questões está relacionada com a institucionalidade política. Em que pese não termos centrado a análise no comportamento da desigualdade no topo da distribuição da renda, uma parte da agenda de pesquisa deveria se ater ao movimento de retroalimentação entre concentração de renda e capital político. Conforme expôs Souza na conclusão de sua tese:

“o ponto central é que, em condições normais, o arranjo institucional de uma sociedade reflete e sobretudo molda os conflitos distributivos, e a combinação de recursos econômicos e organização política é fiadora da persistência da concentração no topo” (2016, p. 335).

Além disso, o autor acrescenta que, mesmo em

“condições minimamente democráticas, a concentração no topo apresenta um forte caráter inercial, pois os mais ricos dispõem de recursos políticos e econômicos que facilitam a sua organização em grupos capazes de exercer poder de veto ou barganhar em posições vantajosas” (SOUZA, 1996, p. 333).

A tributação não pode ser considerada o fator que determina a desigualdade observada até o momento no Brasil; entretanto, parece ser um dos mais promissores caminhos para uma trajetória em direção a uma sociedade mais igualitária. Se está correta a percepção de Piketty de que transformações na estrutura distributiva só se deram com abalos institucionais, o caminho de alterar a forma como financiamos o Estado - e suas respectivas políticas de transferência e gasto social - podem ser uma das poucas alternativas compatíveis com a democracia.

Convém precisar que a observação feita acima a respeito da ruptura da normalidade está vinculada ao comportamento da concentração da riqueza no topo da distribuição da renda. Se tomarmos como ponto de partida a situação dos mais pobres, sob um prisma *rawlsiano*, podemos concluir que suas reivindicações encontraram canais sob a democracia, principalmente pós Constituição de 1988. O texto de Arretche (2015) demonstra uma correlação positiva entre democracia e queda da desigualdade, pois, segundo a autora, por meio das diferentes dimensões das políticas públicas, decisões tomadas no passado determinaram um ciclo de persistente ascensão dos mais pobres pela via do acesso aos serviços públicos.

Tal concepção permite algum otimismo se seguirmos as palavras da autora, de acordo com quem esse processo foi responsável por reduzir a parte mais inaceitável da desigualdade. Poderíamos assim pensar que o esforço empreendido

até agora sob a democracia precisa ser mantido, aprofundado e somado a uma agenda que corrija a outra dimensão inconcebível da desigualdade, qual seja, fazer com que a conta do financiamento do Estado e sua ação de transferência de renda onere de forma progressiva os mais ricos<sup>15</sup>.

Nesse sentido, tamanho enfrentamento remete à compreensão do modo pelo qual a institucionalidade política permitiria a permeabilidade para essa agenda. Há um conjunto de mecanismos de defesa dos interesses dos mais ricos que não se reduzem à análise das arenas de veto. Um exemplo desses mecanismos é a forma que certas ideias encontram respaldo e se consolidam no debate, mesmo em países com renda tão concentrada como o Brasil. Utilizamos na parte inicial do trabalho a interpretação da Teoria da Tributação Ótima, demonstrando que tal interpretação foi feita com um viés inadmissível para a situação de desigualdade do país, agravado pelo momento no qual o debate se dava, isto é, de estruturação do Estado de bem-estar no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, o que definiu um caminho totalmente díspar das nações que tinham o mesmo objetivo. Pode-se até argumentar que estávamos organizando tardiamente nosso Estado de bem-estar social, se compararmos com a trajetória dos países que lograram sucesso no início do século passado ou no pós-guerra. Outro argumento que poderia se contrapor à nossa avaliação sobre o descabimento dessa interpretação teórica ter encontrado respaldo dentre os legisladores, é o de que estávamos estruturando os novos direitos sociais sob a forte influência das ideias do Consenso de Washington, que marcavam essa fase do debate econômico. Mesmo assim, ficaram vestígios de como a ideologia reinante dentre os grupos mais ricos impõe seus pensamentos independentemente da racionalidade factual.

Outro mecanismo de influência sobre a arena decisória foi revelado pelos escândalos recentes de corrupção no país. Mais do que expor um esquema entre as empreiteiras e as obras públicas, os casos de corrupção comprovaram a suscetibilidade da democracia em relação à influência do poder econômico. Os financiamentos das campanhas se mostraram predominantes na estratégia de sobrevivência e reprodução dos agentes políticos, deixando claro que a aprovação de medidas legislativas no Congresso Nacional era também objeto de acordos escusos. Portanto, é possível deduzir que decisões tributárias, mesmo as administrativas, que favoreceram os segmentos mais ricos da sociedade, encontram guarida

---

15 Os resultados da eleição presidencial de 2018 parecem ter nos distanciado desse objetivo, tendo em vista que uma das poucas propostas debatidas pelo candidato eleito refere-se à unificação das alíquotas de IR em 20% e a manutenção do teto que limita os investimentos sociais.

pelo processo de financiamento de campanha, o qual, em última instância, foi capaz de se sobrepor aos resultados das urnas.

A tributação em si pode não ter uma influência direta na queda dos índices de desigualdade, mas, ao pensarmos na forma que nos resta para arrecadar os recursos necessários para as transferências de renda e para as devidas políticas públicas, parece não haver outro modo se não extrair um esforço mais que proporcional daqueles que mais ganham. Talvez isso enseje um tipo de sinalização sobre os rumos que o país precisa tomar e, sobretudo, quais valores devem prevalecer para a construção de uma sociedade mais igualitária. Assim, nas palavras de Soares:

“não será possível ter grandes favelas coexistindo com condomínios de luxo, indivíduos à beira da fome no sertão do Cariri vivendo no mesmo país cujos céus são cruzados por executivos viajando na segunda maior frota de aviões particulares do mundo, nem um exército de empregados particulares passando as roupas, encerando os pisos e lavando os banheiros da classe média” (2010, p. 376).

Por último, a fim de compreender a institucionalidade política que permite um sistema tributário tão particular e compreender os valores morais que permitem o nível de desigualdade com o qual convivemos, podemos supor que a peculiaridade, ou a “jabuticaba”, criada pelo nosso sistema tributário acabe sendo uma *proxy* sobre como os interesses políticos de uma classe atuam no país, no sentido de manter congelados os mecanismos de apropriação da riqueza gerada por todos.

## Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto. A Economia Política da Reforma Tributária: o caso brasileiro. *Wilson Center, Latin American Program*. Set., 2013.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil – A inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018.

\_\_\_\_\_. Conclusões. As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. 1. ed., São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2015.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 123-42, fev. 2000.

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil – análise por tributos e base de incidência 2015*, Brasília, DF, 2016.
- CARVALO, Pedro Jr.; PASSOS, Luana. Imposto sobre grandes fortunas: o recente debate internacional e a situação do Brasil. In: AFONSO, José Roberto. *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Letramento: Casa do Direito; FGV Direito Rio, p. 575-624, 2017.
- CASTRO, Fábio Ávila de. *Imposto de Renda da Pessoa Física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição*. 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas, 2005. Tese (Doutorado) – IE/Unicamp.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. *Working Paper*, n. 136, fev., 2016.
- \_\_\_\_\_. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. *Texto para Discussão*, n. 2190, IPEA, Rio de Janeiro, abril, 2016.
- \_\_\_\_\_. Progressividade tributária: uma alternativa para o ajuste fiscal. IPEA, *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 13, jan.-jun. 2016.
- GODOI, Marciano Seabra de. Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços (seletividade) *versus* alíquotas uniformes com transferências financeiras (*refundable tax credits*) para famílias de baixa renda. In: AFONSO, José Roberto. *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Letramento: Casa do Direito; FGV Direito Rio, p. 545-624, 2017.
- JENCKS, Christopher. Does inequality matter? *Daedalus*, v. 131, n. 1, p. 49-65, 2002.
- LETTIERI, Marcelo. Imposto de Renda das pessoas físicas no Brasil: a desigualdade escancarada. In: AFONSO, José Roberto. *et al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte, Letramento: Casa do Direito; FGV Direito Rio, p. 107-157, 2017.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano G. F. S.; CASTRO, Fábio Ávila de. A estabilidade da desigualdade no Brasil, 2006 e 2012: estimativas com dados do Imposto de Renda e pesquisas domiciliares. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, p. 1-35, 2015.

\_\_\_\_\_. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.

MILANOVIC, Branko. Global inequality of opportunity: how much of our income is determined by where we live? *Review of Economics and Statistics*, v. 97, n. 2, p. 452-460, 2015.

OCDE, Desigualdade e pobreza. *Brazil Policy Brief*, nov. 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/policy-briefs/brasil-melhorando-as-politicas-para-reduzir-a-desigualdade-e-pobreza.pdf> Acesso em: agosto de 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO, Geraldo Junior. Justiça fiscal: proposta para a Reforma Tributária. *Revista de Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, nov. 2015.

PIKETTY, Tomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

RAMSEY, Frank. *A contribution to the Theory of Taxation*. Disponível em: <<http://www.uib.cat/depart/deaweb/webpersonal/amedeospadaro/workingpapers/bibliosecpub/ramsey.pdf>>. Acesso em: 01. ago. 2018. O texto é de 1927.

REZENDE, Fernando. ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. *Cadernos Fórum Fiscal* n. 10, Brasília, jun. 2009.

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil. *Working Paper*, n. 115, International Policy Centre for Inclusive Growth, oct. 2013.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. *Texto para Discussão*, n. 1166, IPEA, Brasília, fev. 2006.

\_\_\_\_\_. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 364-380, jul.-set. 2010.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese. (Doutorado). Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2016.

VILLAS-BÔAS, Marcos de Aguiar. Teoria da tributação ótima. *Revista de Direito Tributário Atual*, n. 34, p. 275-302, 2015.

# Caminhos para a redução de Desigualdades: o que nos dizem as experiências internacionais em outras cidades

Fernando Burgos<sup>1</sup>  
Tatiana Sandim<sup>2</sup>

## Resumo

Nos últimos anos, a produção bibliográfica sobre Desigualdade teve um grande incremento (Milanovic 2011, 2013; Deaton, 2013; Stiglitz, 2013, 2015; Therbon, 2013; Piketty, 2014; Atkinson, 2015; Dorling, 2015; dentre outros). Em várias dessas obras, há propostas para enfrentar esse problema, mas sempre demandando o envolvimento direto dos governos nacionais. Nosso objetivo é mostrar que, além dessas propostas, há também possíveis caminhos que estão sendo implementados por governos locais em todo o mundo. Por meio de análise documental realizada nos portais oficiais das grandes cidades europeias (Barcelona e Londres) e norte-americanas (Los Angeles, Montreal, Nova York, San Francisco e Seattle) e em jornais internacionais, com notícias dos últimos cinco anos, apresentamos algumas experiências implementadas por governos locais, cujo objetivo é reduzir algumas dimensões das desigualdades presentes no cotidiano das cidades. Os resultados mostram que há iniciativas voltadas para temas e grupos específicos, mas também várias que buscam reposicionar as pessoas como as beneficiárias principais das políticas locais, deixando as grandes corporações em segundo plano. Assim, é possível concluir que as cidades podem (re)assumir papéis de agentes interventores na realidade, abandonando uma posição passiva e dependente de soluções criadas por outros níveis governamentais e/ou grandes empresas e, assim, contribuir na redução das desigualdades.

---

1 Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e Coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-EAESP)

2 Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV-EAESP)

## 1. Introdução

Os recentes dados sobre as múltiplas desigualdades no mundo seguem sendo assustadores. Isso ocorre tanto em escala global como local. Neste sentido, esta edição da Revista Parlamento e Sociedade não só é fundamental para pensarmos o problema, mas também algumas alternativas possíveis para o enfrentamento da questão.

Em termos de produção bibliográfica sobre Desigualdade tivemos um grande incremento nos últimos anos. Em ordem alfabética, Atkinson (2015), Deaton (2013), Dorling (2015), Milanovic (2011; 2013), Piketty (2014), Stiglitz (2013; 2015) e Therborn (2013) são alguns dos trabalhos relevantes que geraram grande repercussão, apontando sempre para o aumento da desigualdade mundial nos últimos anos. Em todos estes trabalhos, embora com diferentes ênfases, alternativas de políticas de redução das desigualdades foram propostas.

Alguns desses autores fazem parte de iniciativas acadêmicas mais amplas e chama a atenção o número de programas especiais ou centros de estudos voltados para a questão das desigualdades nas mais prestigiosas universidades do mundo. Na Universidade de Harvard, há o *Multidisciplinary Program on Inequality and Social Policy*, envolvendo mais de 70 acadêmicos; na Universidade de Stanford há o *Stanford Center on Poverty and Inequality*, tentando pautar o debate na costa oeste americana e em todo o país; na Universidade de Oxford, o debate está presente em várias partes como no tradicionalíssimo Nuffield College ou no recente *Institute for New Economic Thinking*; dentre outros.

No âmbito da sociedade civil e dos organismos multilaterais surgiram estudos interessantíssimos que apontam de maneira muito clara como a situação vem sendo agravada nos últimos anos. Os relatórios da OXFAM costumam gerar grande repercussão, mas o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), o *Banco Mundial* e o *Fundo Monetário Internacional* (FMI) também estão explicitando suas preocupações. No contexto latino-americano também têm sido relevantes as contribuições da *Comissão Econômica para América Latina e o Caribe* (Cepal). Neste contexto, a desigualdade tem ocupado a posição de centralidade que, no período anterior, era ocupado pelo debate sobre a redução da pobreza em suas múltiplas concepções teóricas. No Brasil, além da OXFAM Brasil, os dados produzidos pela *Rede Nossa São Paulo* evidenciam que as desigualdades não podem ser consideradas apenas no âmbito internacional, interestadual ou intermunicipal, mas é preciso olhar também para o aspecto intramunicipal. E,

mais recentemente, o *Faz Diferença?* também passou a agregar uma nova geração de ativistas e pesquisadores(as) com grande interesse no tema.

Se temos dados, programas universitários e propostas elaboradas por especialistas reconhecidos internacionalmente e um grande debate centrado no tema, a grande pergunta é: por que não estamos conseguindo diminuir a desigualdade efetivamente? A resposta varia de acordo com cada área de conhecimento, passando pelos debates sobre condições históricas e estruturais, a dimensão do poder, o legado das políticas, e várias outras possibilidades. A nossa resposta, em termos da administração pública, é que a desigualdade pode ser considerada como um *wicked problem*, ou em suas traduções mais comuns, “problema maldito” ou “problema complexo”. Este termo foi utilizado por Ritter & Webber (1973) ao afirmar que muitos pensavam que o planejamento seria capaz de transformar os problemas sociais em problemas solucionáveis. Porém, com o tempo ficou evidente que alguns dos problemas se mostravam refratários às soluções existentes. Assim, os *wicked problems* seriam os problemas que não são tão facilmente “domesticados” e para os quais a solução não é simples e nem está inserida em um contexto claro e delimitado e, por vezes, nem completamente conhecido pela administração pública. Não são soluções do tipo “certo-errado”, mas sim “bom-mau” ou “melhor-pior”, dependendo do problema e de seu contexto. Para estes autores, “the one-best answer is possible with tame problems, but no with wicked ones” (Ritter & Webber, 1973, 169). Resolver problemas dessa natureza é, então, lidar com a complexidade e com a necessidade de implementar ações que desafiam os limites das intervenções públicas tradicionais e das próprias estruturas burocráticas, em algumas situações. A complexidade social também é apontada por Conklin (2005), ao afirmar que quanto mais partes estiverem envolvidas em uma determinada questão, mais complexa ela será.

No campo da desigualdade, além da necessidade de haver muitas partes envolvidas, já sabemos que uma resposta única e “certeira” está longe de ser uma possibilidade real. Logo, a estratégia de criar “a solução” capaz de garantir a sua redução nas várias dimensões em que ela se apresenta não é uma alternativa viável. Atkinson (2015), por exemplo, sugere uma série de caminhos possíveis e nos propõe pensar em: reforma tributária; reforma agrária; reforma urbana; regulação do sistema financeiro; aumento da competição no mercado financeiro; fim do *welfare corporativo*; melhoria do acesso e da qualidade da educação; saúde pública universal e de qualidade; ações afirmativas; sistema de proteção social efetivo; fortalecimento de sindicatos; “herança mínima”; renda

básica de cidadania; aumento do real salário mínimo; dentre outros. É interessante notar que a maioria das propostas demanda o envolvimento direto dos governos nacionais. Nesse contexto, o que caberia aos níveis subnacionais?

Nossa contribuição é mostrar, além das possibilidades centrais e nacionais, caminhos possíveis já trilhados por governos locais em várias partes do mundo. Apresentaremos algumas experiências nacionais e internacionais implementadas por governos locais com o objetivo de reduzir algumas dimensões das desigualdades presentes no cotidiano dos cidadãos e cidadãs. O artigo está estruturado em quatro partes, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, fazemos um debate teórico do desenvolvimento local e a questão das desigualdades. Na terceira, apresentamos algumas experiências internacionais locais que estão tentando reduzir as desigualdades. E, na quarta parte, trazemos as considerações finais.

## 2. Os diferentes objetivos das iniciativas de desenvolvimento local

A busca pelas alternativas próprias de desenvolvimento por parte das localidades não é recente, como o recente *boom* de publicações acadêmicas sobre desigualdade. Para Tenório (2007) e Bava (2003) a maioria das iniciativas de desenvolvimento local não surge para complementar projetos de desenvolvimento nacional, surge pela ausência destes. As não-respostas fornecidas pelas políticas nacionais em questões como o acirramento do desemprego e a crise social no plano local são as principais circunstâncias que forçam o surgimento dessas experiências.

Vázquez Barquero (1993) lembra que, no período dominado pelos métodos *fordistas* de produção, às economias locais espanholas e europeias restava o papel de aspirar a receber grandes plantas industriais, capazes de dinamizar as atividades na localidade. No entanto, com os ajustes de reestruturação produtiva, essa possibilidade tornou-se menor. As economias locais precisaram, assim, abandonar atitudes passivas de apenas aguardar solução externa para seus problemas e passaram a ter que buscar saídas próprias. As estratégias, os objetivos e as ações eram diferentes em cada cidade em função das características específicas do processo de ajuste de reestruturação produtiva, mas os objetivos finais eram semelhantes: desenvolvimento e reestruturação do sistema produtivo, aumento do emprego no âmbito local e melhora de vida da população.

Albuquerque (1997) considera que nas Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL) as buscas por soluções partem do âmbito territorial, através do melhor aproveitamento dos recursos endógenos existentes e da vinculação em redes dos diferentes atores socioeconômicos locais. Os principais componentes das IDLs são: melhorias dos níveis de qualificação, qualidade e flexibilidade dos recursos humanos que permitam enfrentar as mudanças estruturais; construção de redes e institucionalidade para fortalecer os mercados; fomento às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) e criação de novas empresas; construção de entornos inovadores em nível territorial; reconhecimento da importância de fatores intangíveis como elementos de êxito das iniciativas; ampliação da capacidade de gestão empresarial para inovar, resolver problemas, negociar e estabelecer acordos de cooperação (Albuquerque, 1997).

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) mostram que a mera reprodução de experiências passadas em diferentes contextos gerou pequeno impacto em várias localidades. Os autores chamam essas experiências de *traditional top-down policies* e as caracterizam pela busca de atingir o desenvolvimento econômico basicamente por meio de políticas baseadas na oferta, focando na provisão de infraestrutura e na atração de indústrias e de investimentos diretos estrangeiros. A lógica dessa escolha é que o acesso a essas empresas geraria um tecido industrial dinâmico para as empresas locais existentes e geraria transferências tecnológicas para muitas áreas atrasadas.

Adotar estratégias de desenvolvimento regional e local ao invés de programas de desenvolvimento tradicionais agrega vantagens econômicas e sociais. Dentre as sociais, os autores destacam: o empoderamento dos grupos locais e a geração de diálogo neste âmbito, estimulando maior autonomia às pessoas e uma postura mais proativa em relação ao desenvolvimento sustentável e aos próprios futuros econômicos, sociais e políticos; mais transparência, *accountability* e fomento ao desenvolvimento da sociedade civil local. Nas vantagens econômicas destacam que ao integrar a atividade econômica no território, utilizando as condições específicas e vantagens comparativas da localidade, o crescimento torna-se mais sustentável e os empregos mais capazes de lidar com as mudanças no ambiente econômico global; a melhoria generalizada da qualidade dos trabalhos, como resultado do envolvimento de *stakeholders* locais e do enraizamento da atividade econômica no território. (Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney, 2006)

Brugué & Gomá (1998) afirmam que uma iniciativa local que pretenda estimular os recursos estratégicos do território deve estar articulada aos seguintes

pontos: definição estratégica de uma trajetória de desenvolvimento capaz de aproveitar as oportunidades da globalização econômica; potencialização e aproveitamento das redes de cooperação formadas pelos mais diversos atores econômicos locais; priorização de recursos intangíveis, como a formação, as comunicações e a inovação tecnológica; conhecimento dos mercados e desenvolvimento de linhas de acesso aos mesmos a partir de vantagens competitivas próprias; e geração de um clima local favorável aos negócios, potencializando os atrativos do território e articulando adequadamente as políticas econômicas e sociais.

Para Vázquez-Barbero (1993), uma questão crucial do desenvolvimento local é definir com clareza quais são os objetivos prioritários, para, então, escolher os instrumentos mais adequados para alcançá-los. O autor destaca ações cujos objetivos são a criação e o desenvolvimento de empresas e a introdução de inovações nos sistemas produtivos locais. Ele afirma que os problemas sociais são importantes e devem ser considerados no desenvolvimento de estratégias de criação de sistemas locais e regionais mais competitivos e eficientes. Entretanto é necessário diferenciar os problemas sociais e econômicos. Para o autor, lidar com cada um destes tipos de problemas requer instrumentos diferentes.

Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) afirmam que cada localidade é particular, com suas histórias, instituições e outras características que moldam seus ativos econômicos e trajetórias, perspectivas sociais, preocupações ambientais, políticas, culturais, etc. Essas particularidades são importantes, material e simbolicamente, para definir o desenvolvimento local e regional. Mas ressaltam que diferentes localidades e regiões podem compartilhar históricos de desenvolvimento e desafios similares, além de ocuparem posições em um mundo cada vez mais integrado e interdependente. Suas estratégias e desejos não começam com uma “folha de papel em branco”. O reconhecimento das diferenças e da diversidade não precisa, portanto, traduzir-se em “definições egoístas, parciais e introspectivas” de desenvolvimento local e regional. Diante disso, os autores colocam uma importante pergunta, a ser feita a todos aqueles que estudam e trabalham com desenvolvimento: “*For whom?*”. Esse “Para quem?” envolve dimensões geográficas, grupais e individuais. Ou seja, insere no cenário a possibilidade de se propor estratégias de desenvolvimento local para grupos específicos, como mulheres, negros e grupos minoritários, por exemplo.

Seguindo essa clássica pergunta de “Para quem?”, Burgos (2013) apresenta uma forma de categorizar as possíveis respostas desta pergunta. A proposição de um “desenvolvimento local desconcentrador” e suas cinco diferentes gradações mostra que não é suficiente o incremento de renda em determinada

localidade, se essa renda for direcionada aos setores mais ricos. O ideal é que esse aumento ocorra principalmente nos segmentos mais pobres da população. As experiências de âmbito municipal apresentadas mostram que ações como apoiar os extrativistas e pequenos produtores rurais, estimular a criação de bancos comunitários, criar iniciativas de formalização de micro e pequenos empresários, utilizar as compras públicas diretas para o fortalecimento de pequenos e médios negócios, fornecer de transporte público gratuito (ou subsidiado) para agricultores familiares escoarem a produção, e incentivar políticas de verticalização da produção podem gerar resultados consistentes para o desenvolvimento das localidades, tendo como principal preocupação a redução das desigualdades no Brasil.

### **3. As experiências internacionais locais de enfrentamento às desigualdades**

A pergunta principal de Atkinson (2015) - “o que pode ser feito?” -, embora focada nos governos nacionais e centrais, tem servido como uma importante provocação para nós. Será que governos locais, em diferentes cidades do mundo, também podem contribuir para a redução das desigualdades? Nesta seção, apresentaremos algumas das iniciativas que estão ocorrendo nos últimos cinco anos, com temas e grupos de beneficiários específicos.

#### **3.1. *Primeiro, as pessoas; depois, os negócios***

Celebrada por muitas pessoas como uma nova forma de relacionar-se, tanto do ponto de vista comercial como pessoal, a ideia de economia compartilhada vem crescendo muito rapidamente. Essa difusão muito veloz tem afetado também as administrações locais, uma vez que geram problemas novos e que precisam ser equacionados pelos gestores públicos. Talvez o caso mais emblemático seja o *Airbnb*, plataforma on-line de opções de hospedagem. Fundado em 2008 por três jovens de San Francisco (EUA) que decidiram alugar um dos quartos que estava disponível na casa deles, hoje o *Airbnb* dispõe de mais de 5 milhões de alojamentos em todo o mundo, gerando mudanças profundas no setor de turismo, especialmente na questão da hospedagem. As mudanças também são sentidas diretamente pela população que é afetada de forma mais ou menos direta, e chegam a ser obrigadas a mudar seus hábitos cotidianos e até mesmo seu local de moradia.

Uma reportagem do Jornal *El Diario*<sup>3</sup>, mostra que essa ideia inicial de alugar – por temporadas curtas ou médias – espaços ociosos em sua própria casa, é cada vez menos frequente. Os dados mostram que apenas 40% da oferta na Espanha é composta por proprietários com um único alojamento. A maioria dos anúncios parte de empresas especializadas no aluguel de casas e apartamentos que administram inúmeros imóveis. Entre maio e junho de 2018, uma empresa denominada *Villafinca* tinha, por exemplo, 854 anúncios. Isso demonstra que a ideia de “compartilhamento de casas” transformou-se em um negócio muito rentável e poderoso, explorado por algumas corporações.

Em Barcelona, o *Airbnb* tornou-se um problema para o município e seus cidadãos. Os bairros mais procurados pelos turistas estão se transformando radicalmente. Moradores que viviam em imóveis alugados há anos ou décadas foram praticamente “expulsos” ao virem desaparecer as possibilidades de se manterem morando no mesmo lugar. Isso porque um imóvel que custava 800 ou 900 euros por mês há alguns anos, agora pode ser alugado por 100 euros ou mais por dia na plataforma online. Assim, os proprietários optam por não renovar os contratos de aluguel dos inquilinos, preferindo aderir ao *Airbnb*. Isso gerou dois efeitos imediatos. O primeiro é que uma parte dos moradores foi forçosamente “deslocada” para outras áreas da cidade, mais distantes da região central. Isso fez com que essas regiões também sofressem um aumento de demanda e, por consequência, um aumento de preços, fazendo com que, por sua vez, os habitantes desses bairros mais populares fossem deslocados para áreas ainda mais periféricas, gerando uma “onda” de deslocamentos para regiões mais afastadas, causando também o rompimento dos vínculos sociais e de pertencimento de todos estes grupos. O segundo é que a rotatividade de pessoas nos prédios – quase todos turistas – levou a uma piora da qualidade de vida dos vizinhos que conseguiram permanecer. O aumento do número de turistas em bairros que até pouco tempo eram predominantemente domiciliares alterou ainda a configuração do comércio local, atraindo lojas voltadas para o atendimento deste público, como restaurantes e bares e afastando aquelas dedicadas à manutenção da vida cotidiana, como supermercados e padarias, por exemplo.

Além destes efeitos na qualidade de vida dos moradores, a cidade de Barcelona também teve que conviver com dificuldades para o setor hoteleiro. Como estes aluguéis via *Airbnb* não recolhiam impostos, a competição entre hotéis e apartamentos ficou ainda mais complicada, aumentando a

3 [https://www.eldiario.es/economia/Airbnb-Espana-anfitriones-gestionan-alojamientos\\_0\\_806669478.html](https://www.eldiario.es/economia/Airbnb-Espana-anfitriones-gestionan-alojamientos_0_806669478.html)

possibilidade de geração de desemprego dentro do setor formalizado. A prefeitura de Barcelona, então, conseguiu aplicar uma multa de 600.000 euros na plataforma por oferecer serviços de hospedagem sem pagamento dos impostos e taxas devidos. E em 2018, tanto a empresa como o governo local iniciaram um processo de negociação fazendo com que todos os apartamentos passem a ter uma licença concedida pela prefeitura. Aqueles sem licença passam a operar na ilegalidade e devem ser eliminados da plataforma. Além de organizar a oferta já existente, a emissão de uma licença pública municipal também permite conter o avanço indiscriminado de novos imóveis.

Em artigo de julho de 2018 no *The Guardian*, Sadiq Khan e Ada Colau, prefeito de Londres e prefeita de Barcelona, respectivamente, resumem bem a situação e afirmam *“Em muitos casos, os especuladores tomam decisões a milhares de quilômetros de distância. No entanto, para nós, o impacto na vida e alma de nossas cidades é muito próximo de casa. Nossos centros urbanos correm o risco de serem esvaziados, uma vez que as comunidades vibrantes são deslocadas, as lojas locais fecham e o custo da moradia aumenta exorbitantemente. Nossos grupos comunitários e governos locais, como parte da vida cívica mais próxima da população local e mais sensíveis a seus problemas cotidianos, têm sido frequentemente os primeiros a alertar sobre os riscos que essas práticas trazem com relação à própria sobrevivência de nossas cidades.”*<sup>4</sup>

A disputa contra o *Airbnb*, contudo, não é exclusiva das grandes cidades europeias. Em Los Angeles, há um projeto para evitar que os aluguéis de temporada aumentem ainda mais. Uma das medidas previstas é limitar a 120 dias por ano o período máximo em que um imóvel pode estar disponível para aluguel. A licença municipal, assim como em Barcelona, também será obrigatória e as plataformas serão obrigadas a enviar as informações sobre todas as transações realizadas. O envio mensal das informações sobre os hóspedes e os anfitriões também passou a ser uma exigência em Nova York. O argumento da prefeitura é que essas informações são fundamentais para garantir a segurança dos vizinhos e da cidade em geral. Já o *Airbnb* e o *Homeaway*<sup>5</sup>, também afetado pela medida, reclamam da violação dos direitos constitucionais de privacidade dos usuários.

Outro símbolo da chamada “economia compartilhada” também vem sendo muito debatido em grandes cidades mundiais: os aplicativos de transporte de passageiros. Em países como a França, as tentativas iniciais eram no

4 <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/03/city-properties-homes-people-first-london-barcelona>

5 Empresa com a mesma finalidade do AirBnB, criada em 2014 no Texas.

sentido de provar que essas organizações eram empresas de transporte, e como tal, deveriam seguir as regras específicas do setor. Em Seattle<sup>6</sup>, em 2015, foi aprovada uma lei que permitia aos motoristas do *Uber* realizarem negociações coletivas. Atualmente, a cidade debate uma nova proposta de lei para que as empresas praticamente dobrem o valor da taxa básica paga a seus motoristas. As autoridades municipais acreditam que isso seria o correto a fazer porque permitiria garantir que os motoristas recebessem o salário mínimo de 15 dólares por hora, praticado em Seattle. Em dezembro de 2018, a *New York City's Taxi and Limousine Commission (TLC)* decidiu regular os aplicativos *Lyft* e *Uber*. Por meio de um diagnóstico que evidenciava que os motoristas estavam muito estressados mentalmente e sofrendo grande pressão financeira em função do pagamento ser pequeno, decidiram criar uma série de regulações. A decisão ainda não se deu no sentido de considerar os motoristas como empregados das empresas, inclusive com garantias de seguridade social, mas os planos indicam que, a partir de 2019, haverá uma norma estabelecendo a garantia de um pagamento mínimo aos motoristas por parte das empresas.

Ainda nessa suposta disputa entre “negócios e pessoas”, chama a atenção o caso da *Amazon*, oposto do demais casos apresentados até agora. A empresa, que começou como uma livraria on-line, hoje uma das maiores redes de varejo do mundo, tem como proprietário Jezz Bezos, uma das pessoas mais ricas do planeta nos últimos anos. Com sede principal em Seattle, anunciou em 2017 que construiria um segundo *headquarter*, no qual investiria cerca de 5 bilhões de dólares para a construção e geraria mais de 50 mil empregos de alta qualidade. Para escolher a cidade onde faria esse grande investimento, a *Amazon* decidiu fazer uma espécie de “competição” entre as cidades, buscando identificar aquela que oferecia as melhores condições e vantagens para receber sua nova sede – recebeu 238 propostas municipais. Em janeiro de 2018 foram anunciadas as 20 finalistas e, segundo reportagem da *The Economist*<sup>7</sup>, Chicago ofereceu quase 2 bilhões de dólares em incentivos que iam desde benefícios fiscais até subsídios para formação de trabalhadores. A maioria das propostas era sigilosa, mas o *New York Times*<sup>8</sup> divulgou que Maryland montou uma oferta de incentivo fiscal e infraestrutura no valor de 8,5 bilhões de dólares, e que Newark obteve aprovação legislativa para oferecer 7 bilhões de dólares em créditos fiscais e incentivos.

6 Seattle ficou muito conhecida por, em

7 <https://www.economist.com/business/2018/11/08/amazons-second-headquarters-may-be-no-such-thing>

8 <https://www.nytimes.com/2018/08/05/technology/amazon-headquarters-hq2.html>

As ofertas feitas pelos governos locais para a *Amazon* são surpreendentes. O “leilão invertido” no qual as cidades se submeteram, mostra que recursos públicos oriundos dos impostos e taxas dos cidadãos seriam utilizados para beneficiar ainda mais uma das maiores empresas do mundo. A estratégia de atração da *Amazon* poderia ser considerada como promotora de desenvolvimento local “duplamente concentrador” (Burgos, 2013), ou seja, há geração de renda, mas de forma concentrada em quem já ocupa uma posição favorável em relação aos demais, ampliando a diferença entre os mais ricos e mais pobres. Também remete às *traditional top-down policies* de Pike, Rodriguez-Pose & Tomaney (2006) e às estratégias de desenvolvimento exógeno abordadas por Vázquez Barquero (1993)

### 3.2. Soberanias e microsoberanias locais

O caso de Barcelona, a partir do início da gestão de Ada Colau, primeira prefeita mulher da cidade, é emblemático. Tendo sua trajetória anterior ligada à questão da moradia, ela ajudou a criar a Plataforma Barcelona em Comú, para a disputa pelo comando da cidade em 2015. Usando a ideia dos *commons*<sup>9</sup>, Colau e sua equipe estão criando uma forma de *win back the city* (Barcelona em Comú, 2016). Isso passa pela questão do turismo mencionada anteriormente, mas também inclui iniciativas como um plano de municipalização da gestão da água ou a criação de uma funerária municipal capaz de reduzir significativamente os custos de uma cerimônia de funeral, por exemplo. Subirats (2016) aponta que debater questões concretas das cidades – como a gestão da água, os sistemas de mobilidade, a gestão dos dados de serviços municipais, as ofertas de moradias, ou as redes de produção e distribuição de alimentos, entre outros – são exercícios reais de microsoberanias.

Debater as microsoberanias não está restrito à atuação central da cidade, embora o estabelecimento de regras, incentivos e punições geralmente passa pela gestão pública central. Mas nos bairros – enquanto localidades micro – também é possível pensar em microsoberanias. O projeto de pesquisa *Barris i Crisis*, do *Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona* (IGOP-UAB) busca diagnosticar os efeitos e as consequências sociais da crise que afetou a Europa e a Catalunha e também as respostas que estão

9 Para uma boa compreensão sobre os vários debates relativos à ideia de Commons, ver Rendueles e Subirats (2016).

sendo dadas a partir dos bairros. O projeto mostrou que nos estudos de caso realizados em bairros periféricos de cidades catalãs, as comunidades desfavorecidas não estavam inativas. Pelo contrário, havia diversas mobilizações sociais e iniciativas solidárias.

É também a partir dos bairros que a prefeitura de Barcelona está buscando alterar a relação da cidade. Bairros que antes eram considerados como degradados, podendo funcionar como barômetros da exclusão social de uma localidade ou “territórios socialmente excludentes”, conforme Blanco e Subirats (2008), agora passam a serem tratados de forma diferente pela gestão municipal. A iniciativa criada em 2016 e que parece bastante promissora são os *Pla de Barris* (planos de bairros), que têm como objetivo diminuir a desigualdade entre os bairros da cidade. A ideia principal é que territórios desiguais precisam ser tratados desigualmente. Isso passa pela dotação orçamentária desigual, em que os bairros mais vulneráveis recebem mais recursos, por exemplo. Em dezembro de 2018, dez regiões da cidade - totalizando 16 bairros - já estavam com seus *Pla de Barris* prontos, construídos de forma participativa e inovadora, buscando recuperar e incrementar as atividades econômicas, melhorar as condições de vida da população e impulsionar as práticas de inovação social e a co-produção de políticas públicas. Em três destes (Trinitat Nova, Bon Pastor-Baró de Viver, e Besòs-Maresme) já havia ações sendo implementadas buscando a redução das desigualdades intramunicipais.

Barcelona também encabeça uma iniciativa municipalista chamada *Fearless Cities*, que tem como foco o empoderamento das gestões municipais e a criação de estratégias mais abertas, inclusivas flexíveis e solidárias de administrar as cidades. A iniciativa também defende outras pautas como a feminização da política, a defesa dos direitos humanos e a radicalização da democracia e tem pretensões de criar uma “rede municipalista global”. Atualmente, conta com a participação de cidades da Ásia, África, América Latina, América do Norte e Europa e realiza diversos encontros itinerantes, na busca de estabelecer e fortalecer “redes globales de solidaridad y esperanza desde abajo”<sup>10</sup>.

Outra localidade que também vem implementando políticas que remetem à ideia de microsoberanias (Subirats, 2016) é Seattle. Em 2014, ela foi a primeira cidade de grande porte a adotar um salário mínimo de 15 dólares por

10 Mais informações podem ser encontradas em: <http://fearlesscities.com/es/sobre-ciudades-sin-miedo>

hora<sup>11</sup>. À época, a decisão gerou muitas críticas, principalmente da comunidade empresarial. A cidade também passou a ser considerada como um modelo para aqueles que acreditam que os trabalhadores precisam ter garantias e direitos relacionados ao mundo do trabalho. Além do salário mínimo mais alto - o salário mínimo nos EUA é 7,25 dólares por hora, variando conforme as localidades -, há uma lei que proíbe mudanças de horário e/ou escala de última hora e a cidade está criando um plano municipal de aposentadoria para garantir benefícios aos trabalhadores mais antigos. Em 2018, gestores públicos estavam debatendo um conjunto de medidas que protegeriam os aproximadamente 33 mil trabalhadores domésticos, incluindo babás e faxineiros que trabalham para a população de alta renda da cidade.

### 3.3. A questão da imigração

Pela dimensão que o tema tem assumido, comumente voltando às manchetes quando da ocorrência de ações de repressão, de fechamento de fronteiras e vivência de situações de exclusão social, desamparo, desespero e ausência completa de alternativas, os imigrantes e, sobretudo, os refugiados, podem ser vistos como ícones da desigualdade social na atualidade. Algumas estratégias locais, contudo, têm sido empreendidas com relativo sucesso ao redor do mundo. É interessante notar que, pelo menos nos exemplos citados aqui, é evidente a difusão da experiência entre cidades, com a criação de redes com variados graus de institucionalidade. Há também alto grau de adaptabilidade. Como no caso das Cidades Santuário, que além de terem a abrangência municipal, também é possível que Estados inteiros adotem como ação ou, em nível intramunicipal, que uma universidade ou uma penitenciária se declarem adeptas, por exemplo.

As chamadas Cidades Santuário se organizam para a redução da desigualdade tendo como foco a proteção de sua população imigrante. E a principal ação para que essa ação se efetive é a não cooperação com as intervenções federais que visam à repressão desse grupo, formando uma espécie de escudo contra esse tipo de ação. Na prática, o que se faz é não compartilhar informações sobre estas pessoas, protegendo-as pelo anonimato. As primeiras Cidades Santuários surgiram na Europa e nos últimos anos tem crescido o número de cidades dos

11 Depois de Seattle, as cidades de San Francisco, New York, Minneapolis e Washington também aumentaram o seu salário mínimo para 15 dólares por hora.

Estados Unidos que também adotam estas práticas, estimuladas pelo aumento do rigor praticado pelo governo atual. Atualmente, mais de 200 cidades<sup>12</sup> americanas se declaram “santuário”, assim como se declara o estado da Califórnia, onde nenhum de seus condados cumpre os pedidos de detenção da Agência de Imigração Nacional, por exemplo.

Outra iniciativa que vem ganhando destaque é a chamada MC2CM – (Migração entre cidades do Mediterrâneo), compartilhada pelas seguintes cidades: Ammán (Jordânia); Beirut (Líbano); Lisboa (Portugal); Lyon (França); Madrid (Espanha); Tánger (Marrocos); Túnez (Tunísia); Turín (Itália); Viena (Áustria). Este projeto é uma iniciativa financiada pela União Europeia que tem como finalidade contribuir para a melhoria da gestão da migração urbana em uma rede formada pelas cidades participantes. Sua implementação se dá por meio de um consórcio liderado pelo *Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias* (ICMPD) e conta com a colaboração da *Rede Mundial de Cidades y Governos Locais e Regionais* (GCLU), o *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos* (ONU-HABITAT) e a *Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados* (ACNUR). É uma iniciativa inovadora que busca estabelecer um diálogo aberto, facilitar o intercâmbio de conhecimento e, ao mesmo tempo, desenvolver ações concretas<sup>13</sup>.

A MC2CM atua em quatro eixos: educação, saúde, habitação e emprego, além de ofertar serviços de orientação e ensino de idiomas para os recém-chegados. Todas estas cidades se comprometem a garantir acesso universal e obrigatório à educação, independentemente do status legal ou da origem das pessoas. As cidades adotam diferentes procedimentos em relação à falta de documentos, comum em alguns casos, para evitar que esta situação seja impeditiva para a matrícula e a frequência escolares. No campo do emprego, uma série de medidas de inserção profissional são executadas. O apoio ao empreendedorismo tem sido uma das ações mais difundidas, ainda que seja observado com ressalvas por ser um tipo de ocupação informal e inseguro. Para a habitação, estas cidades podem tanto ofertar abrigos emergenciais para os recém-chegados quanto intermediar o aluguel de imóveis privados que, normalmente, exigem tempo de moradia no país para firmarem os contratos. No âmbito da saúde, algumas cidades ofertam assistência gratuita e imediata às crianças e adolescentes

12 Um mapa destas cidades está disponível no Centro de Estudos para Imigração (<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>)

13 Disponível em: *Migración entre ciudades del Mediterráneo: Diálogo, conocimiento y acción*. Outubro, 2017.. [https://www.uclg.org/sites/default/files/mc2cm\\_synthesis\\_report\\_es.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/mc2cm_synthesis_report_es.pdf)

e, depois de um período vivendo no país, aos pais em hospitais específicos. Em outros locais, ONGs e organismos internacionais têm custeado este tipo de atendimento.

### 3.4. Outras iniciativas envolvendo grupos específicos

Em Montreal (Canadá), cidade com pouco menos de dois milhões de habitantes, as estimativas oficiais indicam que entre 15 e 20 mil pessoas estão em situação de rua. Os dois últimos governos locais desenvolveram um conjunto de programas envolvendo essa população, partindo de uma premissa básica: tratar essas pessoas como cidadãos. Embora isso pareça óbvio, infelizmente grande parte da nossa sociedade insiste diariamente em criar mecanismos de exclusão dessas pessoas, estimulando conflitos entre os “sem-teto” e os “com-teto” ao invés de criar estratégias de compartilhamento e inclusão. No verão de 2018, o município realizou oficinas em Cabot Square, no lado oeste de Montreal, para expor a arte da comunidade indígena que mora perto da praça. Os *workshops* eram uma parceria entre os gestores da cidade e as pessoas em situação de rua que estavam sendo expulsas pelo surgimento de novos condomínios de luxo na área e contavam com artesãos sem-teto esculpindo pedras e ensinando os participantes sobre suas culturas indígenas.

Outras estratégias, ainda que impulsionadas inicialmente por governos nacionais, visam a redução da desigualdade em nível local por meio da criação de mecanismos que devolvem a estes espaços a autonomia para a organização de suas relações sociais, econômicas, jurídicas e a manutenção de suas tradições culturais, ambientais e simbólicas. No contexto latino-americano se destacam nesse sentido os governos recentes do Equador e da Bolívia que, ao resgatar a centralidade dos diversos povos indígenas integrantes de suas populações, reduz a desigualdade entre os povos originários destes territórios e os descendentes dos colonizadores espanhóis.

Na Bolívia, especificamente, há o Ministério de Autonomias que tem por finalidade conduzir um processo de (re)criação de autonomias locais, basicamente indígenas, que têm como limites geográficos os limites ancestrais e como prerrogativas de funcionamento a institucionalização de leis e regras que estejam em consonância com os hábitos, tradições e culturas da etnia que vive naquele espaço. Este processo induz à redução das desigualdades entre os povos ao garantir que as leis indígenas estejam em condição de igualdade com as demais leis criadas no período colonial e depois dele. O respeito às tradições de cada povo reduz suas vulnerabilidades, muitas vezes construídas e mantidas

por meio de estruturas governamentais segregadoras e excludentes, inclusive em âmbitos tão corriqueiros como a língua falada nestes espaços, por exemplo. Esse cenário ganha maior concretude quando se observa que a constituição boliviana atual reconhece 36 etnias e línguas indígenas como oficiais.

#### 4. Considerações finais ou a cidade para quem?

Se ao questionar os processos de desenvolvimento local devemos perguntar “*For whom?*”, nos processos de debates sobre as cidades e as políticas públicas, devemos refazê-la para “Cidades para quem?”. As cidades como espaços privilegiados onde as pessoas vivem, se relacionam e criam vínculos sociais e de pertencimento não podem ser alheias ao processo de enfrentamento das desigualdades. É preciso que as cidades (re)assumam papéis de agentes interventores na realidade e dos seus problemas, abandonando uma posição passiva e dependente de soluções criadas por outros níveis governamentais, quando não por grandes empresas e suas inovações.

Nesse processo, é preciso refinar o conhecimento acerca das pessoas, das questões cotidianas por elas vivenciadas e, sobretudo, sobre as dinâmicas que criam, mantêm ou impedem que as desigualdades entre elas sejam reduzidas. Ou seja, é preciso ser capaz de compreender os níveis intramunicipais e suas especificidades e as condições de distribuição recursos, sendo também preciso conhecer como as inovações afetam os diferentes grupos e quais as consequências geradas para cada um deles. As experiências voltadas para a construção de “planos de bairro” em Barcelona e para fixação do salário mínimo em Seattle são bons exemplos de iniciativas nesse sentido.

A utilização de mecanismos de regulação e a atualização da legislação municipal também têm permitido que grandes cidades enfrentem conglomerados potentes como o *Airbnb* e *Uber*. A reação do poder público – seja com regras específicas e aplicação de multas ou com a criação de procedimentos de controle da expansão dessas atividades, mostra que as cidades podem e devem reassumir o controle dos rumos do seu processo de desenvolvimento, sob pena de agir, ainda que por omissão, em favor do aprofundamento das desigualdades locais. Cabe destacar também que as reações frente a ambas companhias ditas de ‘economia compartilhada’ foram relativamente rápidas, ainda que os efeitos já estivessem sendo sentidos de forma muito contundente por parte da população mais pobre.

Tracemos agora um paralelo das reações internacionais tratadas neste artigo com a chegada do *Uber* e as reações dos governos no Brasil. Ainda que

possamos considerar que o poder público municipal agiu rapidamente, o escopo da ação se deu no sentido de regulamentar o funcionamento do aplicativo em seus territórios, sem que houvesse uma discussão, como as referidas aqui, acerca das condições de trabalho, remuneração e proteção social dos motoristas. O que tivemos, assim, foi a legitimação de um tipo de relação de trabalho precária e desprotegida, avalizada pelo poder público sem preocupação com a ampliação da desigualdade e favorável à concentração de renda. Esse exemplo simples evidencia o quanto as gestões municipais brasileiras precisam avançar para a construção de cidades mais justas e, melhor ainda, capazes de reduzir ativamente as desigualdades entre seus cidadãos e cidadãs.

A reparação de desigualdades historicamente construídas e mantidas pode demandar mudanças radicais, como as empreendidas pela Bolívia e seu intento de devolver a autonomia para as lideranças indígenas e tradicionais. Esse processo não seria possível sem o envolvimento direto do governo nacional, mas carrega o potencial de trazer resultados poderosos ao permitir que os conteúdos da educação e as pedagogias empregadas, os tratamentos de saúde, os hábitos e as tradições das etnias sejam preservados, valorizados e, ainda mais, legitimados.

E, claro, é um desafio complexo enfrentar as desigualdades, sobretudo, se considerarmos que, no contexto brasileiro, os municípios têm uma série de restrições, sobretudo financeiras e de capacidade de gestão, para citar algumas. Ademais, alguns dos exemplos citados poderiam não ser adotados aqui em função das restrições legais, postas pela Constituição Federal e por nosso arranjo federativo atual.

Há certamente, muitas outras iniciativas acontecendo em diferentes partes do planeta. Por exemplo, experiências de enfrentamento aos despejos de famílias pobres em Nairobi (Quênia), de economia social e solidária em Rosário (Argentina) e um projeto de renda universal em Chicago (EUA). Há também experiências que lidam com desigualdades de gênero, raça, grupos etários e etnias.

A ideia do artigo era apresentar algumas políticas e programas de governos locais mostrando que, ainda que os municípios não possam lidar com uma questão de dimensões tão amplas como a redução da desigualdade sozinhos, eles também não podem se omitir. Ao contrário, precisam definir e implementar estratégias para o enfrentamento cotidiano e ativo das desigualdades mais severas existentes em seu território, sobretudo, daquelas vivenciadas pelas parcelas mais pobres e vulneráveis da população.

## Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Francisco. Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local. Santiago: CEPAL/ILPES, Naciones Unidas, 1997.
- ATKINSON, Anthony. Inequality: what can be done? Cambridge: Harvard University Press, 2015.
- BARCELONA EN COMÚ. How to win back the city en comú: guide to building a citizen municipal platform. Barcelona: Barcelona en Comú, 2016.
- BAVA, Silvio Caccia. A produção da agenda social: uma discussão sobre contextos e conceitos. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: v. 31, 2003
- BLANCO, Ismael & GOMÀ, Ricard. El Municipalisme del Comú. Barcelona: Icaria, 2016.
- BLANCO, Ismael & SUBIRATS, Joan. Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. In: FLEURY, Sonia, SUBIRATS, Joan & BLANCO, Ismael. Respuestas Locales a Inseguridades Globales: Innovación y Cambios em Brasil y España. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual. In: BRUGUÉ, Quim e GOMÀ, Ricard. Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998.
- BURGOS, Fernando. A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013.
- CONKLIN, Jeff. Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems. Wiley, Outubro, 2005.
- DEATON, Angus. The Great Escape: health, wealth, and the origins of inequality. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- DORLING, Danny. Injustice: why social inequality still persists. Bristol: University of Bristol Press, 2015.
- MCLAREN, Duncan & AGYEMAN, Julian. Sharing Cities: A Case for Truly Smart and Sustainable Cities. Cambridge: The MIT Press, 2015.
- MILANOVIC, Branko. Los que tienen y los que no tienen: una breve y singular historia de la desigualdad global. Madri: Alianza Editorial, 2011.

- \_\_\_\_\_. Global Income Inequality in Numbers: in History and Now. Global Policy, v. 4, n.2, May 2013.
- PIKE, Andy; RODRIGUEZ-POSE, Andrés and TOMANEY, John. Local and Regional Development. London: Routledge, 2006.
- PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- RENDUELES, Cesar & SUBIRATS, Joan. Sobre los (bienes) comunes. Barcelona: Icaria, 2016.
- STIGLITZ, Joseph. The Great Divide: unequal societies and what we can do about them. New York: Norton, 2015.
- \_\_\_\_\_. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York: Norton, 2013.
- SUBIRATS. El poder de lo próximo. Madri: Los Libros de La Catarata, 2016.
- TENÓRIO, Fernando G.. Cidadania e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- THERBORN, Göran. The Killing Fields os Inequality. Cambridge: Polity Press, 2013.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, Antonio. Política Económica Local: La Respuesta de las Ciudades a los Desafios del Ajuste Productivo. Madrid, Ediciones Pirámide, 1993



# A geografia da desigualdade na cidade de São Paulo

Américo Sampaio<sup>1</sup>

## Resumo

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Boa leitura.

## **Introdução**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## São Paulo em números

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Já com relação ao meio ambiente, o Mapa revela que existe uma desigualdade muito grande quando analisamos a emissão de material particulado na cidade, especificamente aquela associada ao transporte rodoviário de passageiros e gerada por combustão e desgaste de pneus, freios e pistas. Enquanto o distrito da Sé registra emissão de 10,89 Kg de material particulado gerado pelo transporte público por Km<sup>2</sup> por dia, no distrito de Marsilac essa mesma emissão é de 0,01. Isso revela que nas regiões onde se concentra a infraestrutura de mobilidade urbana da cidade os níveis de emissão de poluentes são muito superiores aos aqueles identificados nas regiões que não têm uma alta infraestrutura de mobilidade.

Somado a isso, os dados também chamam a atenção para o fato de ser inversamente proporcional à emissão de poluentes pelo transporte público a oferta de áreas verdes. Por exemplo, enquanto na Prefeitura Regional de Parelheiros, que registra baixos índices de emissão de poluentes, existem 505 m<sup>2</sup> de área verde por habitante, na Prefeitura Regional de Cidade Ademar são apenas 0,74 m<sup>2</sup> de área verde por habitante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusão

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

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

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

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

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

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

## Referências bibliográficas

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

# A Equidade de aprendizagem no Ensino Fundamental da rede municipal de São Paulo entre 2011 e 2017

Caio Callegari<sup>1</sup>  
Maria Laura Gomes<sup>2</sup>

## Resumo

Diante da emergência cada vez mais destacada da equidade educacional como pilar da qualidade do ensino e da concretização do direito das crianças e jovens à Educação, mensurar indicadores de aprendizagem para além das médias torna-se uma necessidade. A busca pela equidade na política educacional deve se pautar por diagnósticos de quais grupos devem ser priorizados na distribuição de recursos pedagógicos e financeiros nas redes de ensino. A presente pesquisa busca evidenciar a evolução da equidade educacional entre territórios da cidade de São Paulo no período de 2011 a 2017, oferecendo insumos para uma avaliação da última gestão da Prefeitura de São Paulo (2013-2016) no aspecto do enfrentamento de desigualdades. Foram comparados os resultados médios do Ideb nas escolas municipais do primeiro ciclo do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), agregadas nas diferentes Subprefeituras de São Paulo. Os resultados mostram que, embora todas as Subprefeituras tenham evoluído positivamente no Ideb, houve redução da desigualdade centro-periferia – movimento observado tanto no componente de aprendizagem quanto no de fluxo – mas ampliação na soma das diferenças entre as regiões. As variações observadas não foram suficientes para equalizar adequadamente as oportunidades educacionais, que mantêm um perfil de privilégio para as escolas centrais do município.

---

1 Co-fundador do movimento Faz Diferença? e do grupo de estudos Econoeduc, economista pela Universidade de São Paulo (USP) e mestrando em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). É Coordenador de Projetos do movimento Todos Pela Educação e membro da rede Talentos da Educação.

2 Analista de Dados, Estudos e Pesquisas do movimento Todos Pela Educação, é graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e membro do grupo de estudos Econoeduc.

## Introdução

O debate sobre políticas educacionais no Brasil nos últimos anos tem sido marcado pelo fortalecimento de um objetivo norteador que se justapõe às bandeiras mais recorrentemente defendidas de acesso à escola e de qualidade do ensino: a equidade educacional. Acesso, qualidade e equidade não são objetivos rivais, mas sim complementares na busca pela efetivação do direito educacional, o qual só se concretiza se todas as crianças e jovens estiverem frequentando a escola e aprendendo os saberes adequados às suas idades, com igualdade de condições – como estabelecem os artigos 6 e 206 da Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

Na mesma linha, o referencial mundial de direito à Educação – os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – define que a meta global é “assegurar a Educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU: 2015).

Na década de 1990, o número de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola no Brasil superava a marca de 11 milhões<sup>3</sup>. Esse problema foi sensivelmente equacionado através de um conjunto de políticas públicas implementadas ao longo dos anos – como o Fundef e o Fundeb<sup>4</sup>, embora ainda tenhamos em 2015 cerca de 2,5 milhões de crianças e jovens sem atendimento escolar (5,8% do público-alvo)<sup>5</sup>. A inclusão escolar, que alterou a composição de estudantes, teve como movimento colateral a queda na qualidade do ensino – devido à integração na escola de um público com piores condições socioeconômicas (GUIMARÃES: 2009).

Entre 1995 e 2005, a taxa nacional de aprendizagem adequada em língua portuguesa ao final do ciclo de Ensino Fundamental caiu de 37,5% para 19,5%, segundo cálculos do movimento *Todos Pela Educação*. É importante considerar, contudo, que esse cenário não reflete uma piora educacional sistêmica, uma vez que o universo de crianças e jovens na escola aumentou e que essa população recém-incluída passou

---

3 O cálculo foi realizado pelo autor com base no “Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil”, 1996 (PNUD/IPEA). Esse cálculo indica que em 1994 eram 11.572.393 crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola.

4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de 2006. Essas duas políticas inserem-se na ‘cultura de fundos educacionais’, que redistribuem recursos vinculados à Educação entre entes federativos de acordo com o número de matrículas nas redes de ensino básico. Para maiores detalhes, ver (CALLEGARI: 2016).

5 Os dados foram elaborados pelo movimento *Todos Pela Educação* com base na Pnad/IBGE 2015.

a ter acesso pelo menos ao direito educacional básico – embora não-integral – de estar exposta a oportunidades de aprendizagem em sala de aula.

As ações educacionais realizadas na última década permitiram uma reversão do cenário crítico de aprendizagem, com o indicador supracitado atingindo 33,9% em 2015. Mas ainda é patente que, mesmo com a questão da qualidade ganhando o centro da agenda educacional, o problema ainda está longe de estar resolvido – considerando que a meta estipulada pelo movimento *Todos Pela Educação* é de 70% de aprendizagem adequada em 2021.

Ao longo dos anos, diversos estudos e pesquisas nacionais e internacionais têm procurado explicar as razões da persistência de baixos níveis de aprendizagem na Educação Básica brasileira, criando um vasto e complexo diagnóstico de problemas extraescolares, intraescolares e de organização do sistema federativo (TODOS PELA EDUCAÇÃO: 2018; SOARES: 2003; PAES DE BARROS ET AL: 2017; MENEZES-FILHO: 2007). No centro da nova agenda educacional, vem ganhando destaque a percepção de que populações mais vulneráveis recebem oportunidades educacionais mais precárias, considerando, por exemplo, a infraestrutura das escolas, a formação dos professores e o acesso em tempo integral. De acordo com (LÁZARO E CALLEGARI: 2017), o imperativo é que “o próprio sistema educacional tem de ser profundamente equitativo para não reproduzir desigualdades, o que tragicamente não ocorre hoje no Brasil”.

Nesse sentido, o Brasil ainda tem um longo caminho a cumprir. Já no início da trajetória escolar, no 3º ano do Ensino Fundamental da rede pública, os estudantes de maior nível socioeconômico têm 5 vezes mais chance de ter uma aprendizagem adequada em matemática que os estudantes de menor nível socioeconômico. Ao final do Ensino Fundamental, essa diferença chega a ser de 22 vezes (CALLEGARI E CRUZ: 2017).

A perspectiva do enfrentamento das desigualdades entre crianças e jovens que deveriam ter igualdade de condições para realizar o direito educacional ganha primazia no debate, principalmente quando as evidências internacionais passam a apontar que as nações com menores iniquidades no sistema de ensino são aquelas que apresentam resultados de excelência e crescentes no PISA<sup>6</sup>. Estônia, Hong Kong, Xangai e Vietnã são os sistemas de destaque, onde os estudantes mais pobres têm resultados de aprendizagem até melhores que os dos estudantes mais ricos (OCDE: 2018).

Ao mesmo tempo, os dados mais recentes do Inep/MEC para localidades brasileiras também mostram que as Unidades da Federação com menores desigualdades

---

6 *Programme for International Student Assessment (Pisa)* – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes.

de aprendizagem considerando o nível socioeconômico são aquelas com maiores médias de desempenho no Saeb (5º ano do Ensino Fundamental - Matemática) em suas regiões, à exceção da região Norte do país: Ceará, São Paulo, Goiás e Paraná.

Definir equidade não é uma tarefa simples, havendo uma série de conceitos já trabalhados na literatura nacional e internacional (SIMIELLI: 2015). Na visão da *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* (OCDE), a ideia central de equidade é que todos possam receber o apoio/suporte conforme suas necessidades para que as oportunidades sejam homoganeamente equalizadas – sem que elas sejam definidas pelo código postal de onde se nasceu. Isso difere da ideia de “igualdade”, segundo a qual todos recebem o mesmo apoio/suporte, com igual tratamento (OCDE: 2018).

A Organização também define que a equidade é a situação em que:

“estudantes de diferentes status socioeconômicos, gêneros ou origem familiar e imigrante alcançam, durante o ciclo de ensino, níveis semelhantes de resultado acadêmico nos domínios cognitivos – como leitura, matemática e ciências – e níveis semelhantes de bem-estar social e emocional em áreas como satisfação na vida, autoconfiança e integração social. Equidade não significa que todos os estudantes obtenham resultados educacionais iguais, mas que as diferenças entre os resultados dos estudantes não estejam relacionadas a sua origem ou a circunstâncias econômicas e sociais sobre as quais os estudantes não tenham controle”<sup>7</sup>. (OCDE: 2018)

Para (COSTIN: 2018), equidade é “saber como lidar com os que ficam para trás. (...) O olhar para a equidade envolve aceitar as diferenças e priorizar os que têm mais dificuldades em aprender”. O trabalho de (SIMIELLI: 2015) sistematiza a literatura sobre o tema e parte de premissa convergente de que “há em comum a todas as diferentes visões sobre equidade a atenção aos indivíduos menos favorecidos da sociedade”. Para a autora, há três linhas fundamentais de conceituação, definindo equidade como o acesso justo a recursos e processos que impactam os resultados dos estudantes, como resultados educacionais não-condicionados a diferenças socioeconômicas<sup>8</sup> e, em uma terceira via híbrida pluralista, uma visão

7 Tradução livre.

8 De (SIMIELLI: 2015), extraímos o seguinte trecho: “Dentre os pesquisadores brasileiros, Soares e Andrade (2006) entendem equidade como uma medida de como cada escola acirra ou modera as diferenças socioeconômicas entre seus alunos. Ribeiro (2012, p. 60), por sua vez, define equidade na rede escolar da educação básica como “a situação de desempenho que se define como adequada para todos os alunos e de baixa desigualdade escolar, com conseqüente bom desempenho dos alunos de nível socioeconômico – NSE mais baixos (ou alunos de grupos associados a outras circunstâncias de origem que pesam sobre os resultados)””.

de equidade “que avalia como essencial o diagnóstico do acesso, dos recursos e processos, e dos resultados” – focando na igualdade de oportunidades<sup>9</sup>.

Nesse artigo, seguimos linha semelhante, entendendo a equidade como o empreendimento de ações para garantir oportunidades educacionais iguais à população em idade escolar. Ou seja, dar mais recursos pedagógicos e financeiros para quem é socialmente mais vulnerável e para quem tem menos oportunidades educacionais. Há uma visão pluralista de equidade, considerando que os resultados não podem estar condicionados à origem do estudante e que isso está ligado a uma distribuição injusta de insumos educacionais. Mas, na lente analítica desenvolvida na presente pesquisa, a questão das oportunidades educacionais será observada especificamente a partir do foco em resultados educacionais, como será discutido adiante.

A busca pela equidade na política educacional deve se pautar por diagnósticos mais completos, que vão além dos indicadores médios de uma determinada população ou de uma rede – de forma a compreender melhor a realidade de cada universo analisado. Para (ALTENFELDER: 2018), “dessa maneira é possível reconhecer as diferenças nas necessidades específicas e nos ritmos e modos de aprender de cada um e planejar estratégias diversificadas para atender àqueles que necessitam de um apoio diferenciado”.

Mas se devemos identificar as diferenças entre características populacionais de forma a termos uma visão da complexidade da desigualdade de oportunidades educacionais, quais dimensões considerar? Que recortes populacionais avaliar? Na visão de (LÁZARO E CALLEGARI: 2017), os principais recortes possíveis são “as dimensões econômica, cultural, de gênero, étnico-racial e territorial”. O trabalho de (SIMIELLI: 2017), considera que “dentre as características dos alunos (gênero, cor/raça e nível socioeconômico), a variável relativa ao nível socioeconômico mostrou-se a mais relevante nas análises para determinar a probabilidade dos alunos terem professores mais qualificados”.

O movimento *Faz Diferença?*, criado em 2016 por jovens universitários que atuam para enfrentar as desigualdades como o principal problema brasileiro contemporâneo, tem orientado sua produção de evidências através de um conjunto de seis dimensões de análise:

---

<sup>9</sup> Essa opção teórica está relacionada ao conceito de equidade vertical, que segundo a autora citada acima trata-se de considerar “que os alunos não são todos iguais e leva em consideração o ponto de partida de cada um em relação aos demais alunos. Equidade vertical pressupõe uma distribuição desigual de recursos visando a atingir resultados similares”.

- a. Regional/territorial, que aborda diferenças entre espaços geográficos dentro de um subconjunto específico do território;
- b. Localidade urbano/rural, que denota as diferenças entre as oportunidades nas cidades e no campo;
- c. Raça/cor, que envolve questões de desigualdades étnico-raciais na população;
- d. Gênero, que vai além da dicotomia masculino-feminino para abarcar todas as possíveis expressões de gênero, alvo de múltiplas diferenças de tratamento na sociedade;
- e. Nível socioeconômico, que envolve principalmente questões de desigualdade de renda, mas também de acesso a bens culturais e imateriais que impactam a mobilidade social e o desenvolvimento cidadão;
- f. Dimensão físico-biológica, com olhar atento para a população com deficiências físicas, intelectuais ou transtornos globais do desenvolvimento.

De todos os recortes possíveis de análise de equidade educacional, a presente pesquisa procura investigar as desigualdades de oportunidades educacionais na dimensão regional/territorial no maior município brasileiro, a cidade de São Paulo.

São Paulo ainda não resolveu inteiramente seu problema de acesso à escola, estando fora dela, na região metropolitana em 2015, 35,4 mil crianças de 4 a 5 anos, 20,4 mil crianças de 6 a 14 anos e 98,9 mil jovens de 15 a 17 anos<sup>10</sup>. Nessas faixas etárias, são as populações negras e oriundas de famílias mais pobres que estão, com maior frequência, excluídas do sistema educacional. Ainda que isso seja um grave problema a se resolver e evidenciar no detalhe, o foco desta pesquisa é identificar a existência de desigualdades territoriais na perspectiva da aprendizagem – e sua evolução no período recente. Os resultados de aprendizagem servem de termômetro acurado e sensível para a garantia de direitos educacionais ao mensurar o grau de conhecimento adquirido.

Além disso, é notável a mobilização da sociedade em torno dos resultados educacionais – como os da Prova do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio). Esses indicadores têm cobertura muito mais relevante da imprensa do que indicadores de população fora da escola (SOARES E XAVIER: 2013).

Cumprindo a finalidade de explorar os números da qualidade do ensino, será possível apontar para a gestão municipal se há urgência de ação equalizadora com viés territorial, dando maior atenção a zonas educacionalmente prejudicadas,

---

<sup>10</sup> Dados elaborados pelo *Todos Pela Educação* com base na Pnad/IBGE.

e se as recentes políticas educacionais têm surtido efeito positivo, neutro ou negativo na evolução das diferenças.

É verdade que uma análise densa de equidade socioeconômica poderia ser mais efetiva na construção de uma justiça educacional (SIMIELLI: 2015) para a população paulistana. Dados preliminares em relação a essa análise serão discutidos no início da seção de desenvolvimento, mas este artigo procura diagnosticar desigualdades que possam ser rapidamente trabalhadas pela gestão municipal (considerando os poderes Executivo, Legislativo e Executivo).

A gestão cotidiana da cidade é dividida sobretudo entre Subprefeituras territorialmente estabelecidas. Com área total de 1.521 km<sup>2</sup>, o município de São Paulo está dividido em 32 Prefeituras Regionais, ou Subprefeituras. Em extensão, a maior delas é Parelheiros (no sul da cidade), com 361 km<sup>2</sup>; a menor é a Subprefeitura do Jabaquara, com 14 km<sup>2</sup>. Em termos populacionais, a maior Subprefeitura é a da Capela do Socorro – 673 mil habitantes – e a menor é a de Perus, com 148 mil habitantes<sup>11</sup>.

Para produzir os gráficos e dados que aqui serão apresentados, utilizamos os contornos perimétricos produzidos em 2007 pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) com base na Lei Municipal nº 13.682/2003. Assim, a Subprefeitura de Sapopemba, que foi criada pela Lei nº 15.764/2013, não está presente no mapa, pois aparece agregada à Subprefeitura de Vila Prudente.

A comparação de territórios dentro do município de São Paulo tem sido a estratégia utilizada pela *Rede Nossa São Paulo*<sup>12</sup> para monitorar as desigualdades na cidade, através do Observatório Cidadão e do Mapa da Desigualdade. Contudo, a opção da *Rede Nossa São Paulo* é comparar os 96 distritos do município, o que permite uma visão espacialmente mais desagregada e mais sensível a diferenças na provisão do serviço público. De forma alternativa, optamos pela comparação das 31 Subprefeituras. Embora seja um conjunto menor de unidades para comparação, um olhar para as Subprefeituras permite um diálogo maior com a gestão político-administrativa da cidade.

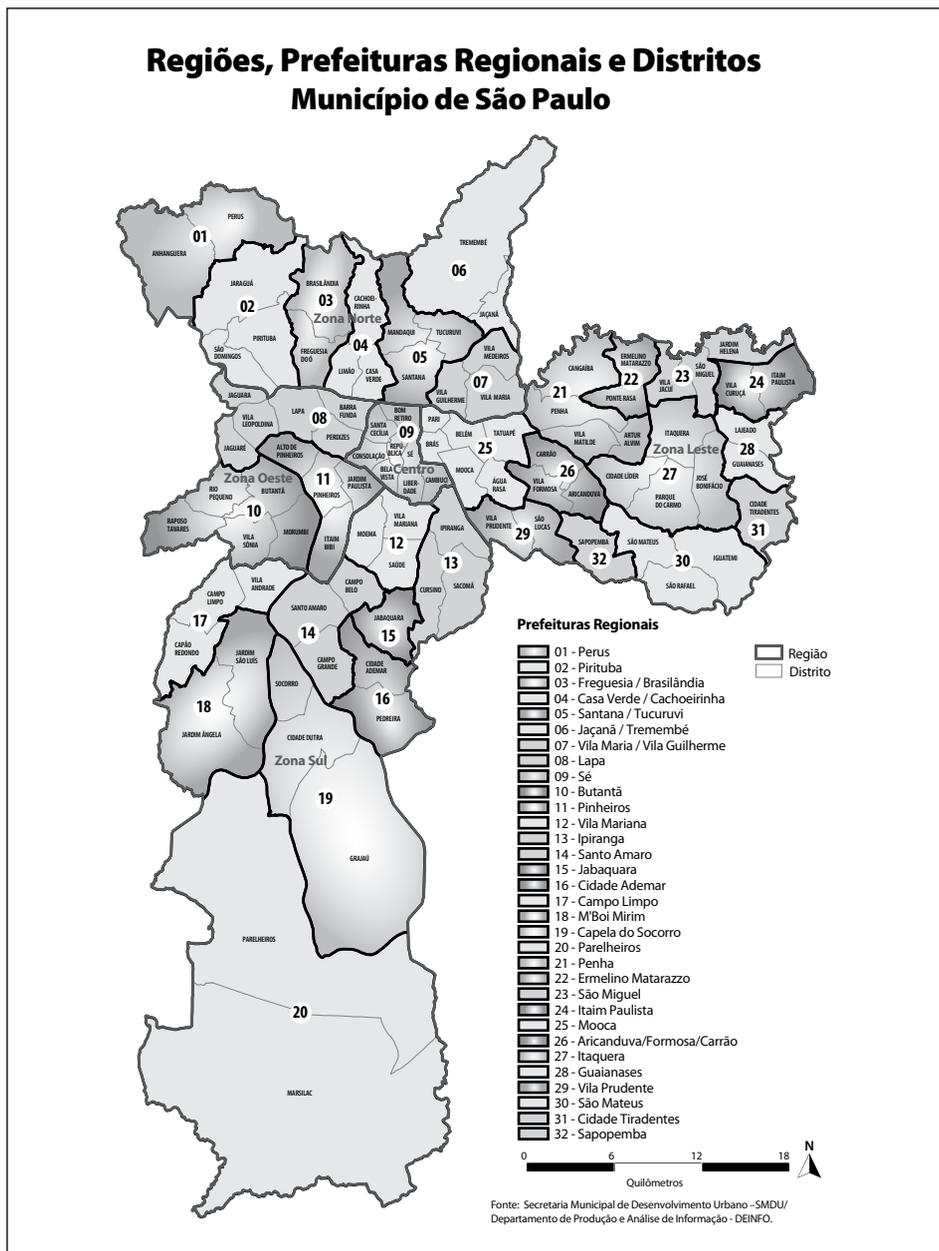
Assim, os resultados apresentados na próxima seção terão, potencialmente, maior possibilidade de assimilação pela Prefeitura de São Paulo. Vale dizer que ainda não foi identificado na literatura um estudo comparado de qualidade do ensino entre as Subprefeituras paulistanas.

11 Informações populacionais de 2008, extraídas do Observatório Cidadão da *Rede Nossa São Paulo*.

12 A descrição da instituição da Rede Nossa São Paulo pode ser encontrada em: <https://nossasao-paulo.org.br/institucional>

Na figura 1, o mapa oficial da Prefeitura mostra a distribuição territorial das prefeituras regionais:

Figura 1 – Mapa oficial do Município de São Paulo, dividido por Prefeituras regionais - 2018



Fonte: Prefeitura de São Paulo.

A produção do Mapa da Desigualdade visa explorar as diferenças entre os distritos em um recorte temporal anual, adensando a análise comparativa dos dados mais recentes. Diante do objetivo de compreender o movimento da “equidade educacional” na cidade de São Paulo, nossa investigação se aproxima metodologicamente mais do estudo longitudinal da (OCDE: 2018), que foca na diferença das desigualdades entre dois períodos de tempo. O período de tempo que será analisado corresponde à gestão do Partido do Trabalhadores, com Fernando Haddad como prefeito, no comando da Prefeitura entre 2013 e 2016. Será utilizada como referência anterior à gestão o ano de 2011, e o ano de 2017 como referência posterior à gestão, de forma que toda a evolução nos indicadores pode ser identificada como a marca desta específica gestão na cidade (ainda que os resultados educacionais sejam frutos de processos de longo prazo, que remontam a efeitos de políticas gestões anteriores; o mesmo vale para o entendimento de que as políticas da gestão Haddad/PT poderão dar resultados somente no futuro).

O Mapa da Desigualdade possui outra divergência analítica em relação à presente pesquisa. Enquanto a iniciativa da *Rede Nossa São Paulo* monitora informações de acesso à escola, em particular à Educação Infantil, este estudo traz a análise comparativa do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do Ensino Fundamental na rede municipal da cidade. A opção metodológica busca convergência com a definição de lente de “equidade educacional” descrita anteriormente nessa seção, com vistas à concretização do direito à Educação e com a perspectiva da centralidade do debate sobre resultados de aprendizagem atualmente.

O Ideb foi criado em 2007 com a finalidade de unificar em um indicador o monitoramento da qualidade da Educação do Brasil. Este indicador sintético varia de zero a 10 e propõe equilibrar duas dimensões: o índice de rendimento escolar (média das taxas de aprovação na etapa de ensino avaliada) e as médias de desempenho em avaliações padronizadas nacionais. Seus resultados são divulgados publicamente a cada dois anos.

A concepção de qualidade por trás do Ideb consiste na ideia de que o sistema educacional deve, ao mesmo tempo, garantir aprendizagem e de que esse processo ocorra na idade adequada para as crianças e jovens, com um fluxo que não retenha os estudantes e permita uma “progressão continuada”. Desta forma, o sistema que reprova sistematicamente seus estudantes terá a dimensão “taxa de aprovação” com pior avaliação. Por outro lado, um sistema com alta aprovação, mas sem compromisso com a aprendizagem terá baixos resultados nos exames padronizados. Um sistema ideal, com plena qualidade do ensino (Ideb igual a 10),

seria aquele com uma elevada nota média de aprendizagem de seus estudantes e com fluxo perfeito, sem que nenhum aluno fique retido.

O uso de indicadores como o Ideb, contudo, apresenta certas limitações: (1) o Ideb é insuficiente para caracterizar todos os elementos fundamentais de um sistema de ensino e, por isso, é necessário contextualizá-lo com outros indicadores da rede; (2) falta clareza na passagem do diagnóstico para a proposição de políticas públicas – não se sabe ao certo qual tipo de intervenção o sistema precisa para aumentar sua qualidade; (3) o foco dos testes em Leitura e Matemática descarta outros tipos e formas de conhecimento; e (4) seu fator simplista advindo de sua natureza sintética não dá conta da complexidade do sistema educacional brasileiro (SOARES E XAVIER: 2013).

Ainda assim, é impossível deixar de considerar que o Ideb tem sido o principal indicador que influencia o debate educacional. Para (SOARES E XAVIER: 2013):

“Sua introdução [do Ideb] colocou no centro desse debate a ideia de que hoje os sistemas educacionais brasileiros devem ser avaliados não apenas pelos seus processos de ensino e gestão, mas principalmente pelo aprendizado e trajetória escolar dos alunos. A valorização dos resultados estava ausente nas análises até então dominantes da educação básica brasileira, que eram centradas na questão de expansão dos sistemas”. (SOARES; PEREIRA: 2013)

A possibilidade das redes educacionais utilizarem este indicador cotidianamente como parâmetro para a tomada de decisões torna o Ideb um importante instrumento de *accountability* da Educação brasileira (SCHEIDER E NARDI:2014). A partir dos números apresentados bienalmente, as gestões das redes de ensino têm diagnósticos simples e comparáveis entre as escolas, o que permite criar, sustentar ou descartar políticas educacionais com base em evidências. Ao mesmo tempo, é possível que toda sociedade se aproprie das informações do contexto educacional das escolas e das redes de ensino, passando a atuar com mais propriedade em suas demandas de avanço da qualidade da Educação.

É diante dessa cultura de avaliação já estabelecida na gestão pública educacional, em que o Ideb tem centralidade, que optamos por usar este índice como indicador de comparação entre as Subprefeituras paulistanas. A opção é utilizar os dados da rede municipal para os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º a 5º EF) em virtude de dois motivos. Em primeiro lugar, estudos internacionais (HECKMAN: 2006) têm apontado que as desvantagens educacionais dos estudantes mais vulneráveis possuem origem no início da trajetória escolar, portanto ações equitativas de intervenção terão mais sucesso se incidirem em etapas iniciais da Educação Básica (o EF-1, no caso, é a primeira etapa avaliada pelo Ideb).

Além disso, a rede municipal de São Paulo possui muito mais estudantes nos anos iniciais do Ensino Fundamental que nos anos finais do Ensino Fundamental – duas etapas com dados do Ideb para município<sup>13</sup>.

## Desenvolvimento

Nesta seção discutiremos os dados do Ideb nas escolas municipais do primeiro ciclo do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), agregadas nas 31 Subprefeituras de São Paulo. Como apresentado na última seção, os dados principais da análise são referentes aos anos de 2011 e 2017, de forma que as conclusões poderão indicar a evolução da equidade educacional durante a gestão de Fernando Haddad/PT na cidade.

Como foi debatido, a identificação da equidade socioeconômica poderia ser mais efetiva na construção de uma justiça educacional, com igualdade de oportunidades de aprendizagem, para a população paulistana. Os dados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), de 2014, revelam uma grande disparidade de aprendizagem em matemática no 3º EF entre níveis socioeconômicos. Considerando que a rede municipal tem estudantes em três faixas de nível socioeconômico (NSE) do Inep/MEC (Médio, Médio-Alto e Alto), a diferença entre os extremos é bastante expressiva. Uma taxa de 41,3% dos estudantes da rede de NSE médio tem aprendizagem considerada adequada segundo a avaliação, enquanto no NSE alto a taxa chega a 65,6%.

**Tabela 1 – Aprendizagem adequada em Matemática na ANA 2014, por NSE – Rede municipal de São Paulo**

Nível socioeconômico (NSE)	Porcentagem de aprendizagem adequada em Matemática na ANA 2014
Médio	41,34%
Médio-Alto	55,44%
Alto	65,62%

Fonte: ANA/Inep/MEC. Elaboração própria.

Contudo, este artigo procura diagnosticar desigualdades que possam ser rapidamente trabalhadas pela gestão municipal, por isso o foco na desigualdade territorial. Para a análise dos dados, utilizaremos as delimitações de regiões (zona) propostas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) de São

13 Na rede municipal de São Paulo, 33,5% das matrículas da Educação Básica estão no EF-1 e 23,8% no EF-2, segundo cálculos autorais para 2015 com base nos dados do Observatório do PNE.

Paulo, de forma que a definição de centro se faz em termos geográficos e não de acesso a bens e políticas públicas. O conceito “periferia” aqui utilizado consistirá na região territorial que está em torno do centro. A SMDU estabelece a Subprefeitura da Sé como correspondente da Zona Central do município. Além disso, serão utilizadas as numerações das Subprefeituras conforme apresentado na Tabela 2.

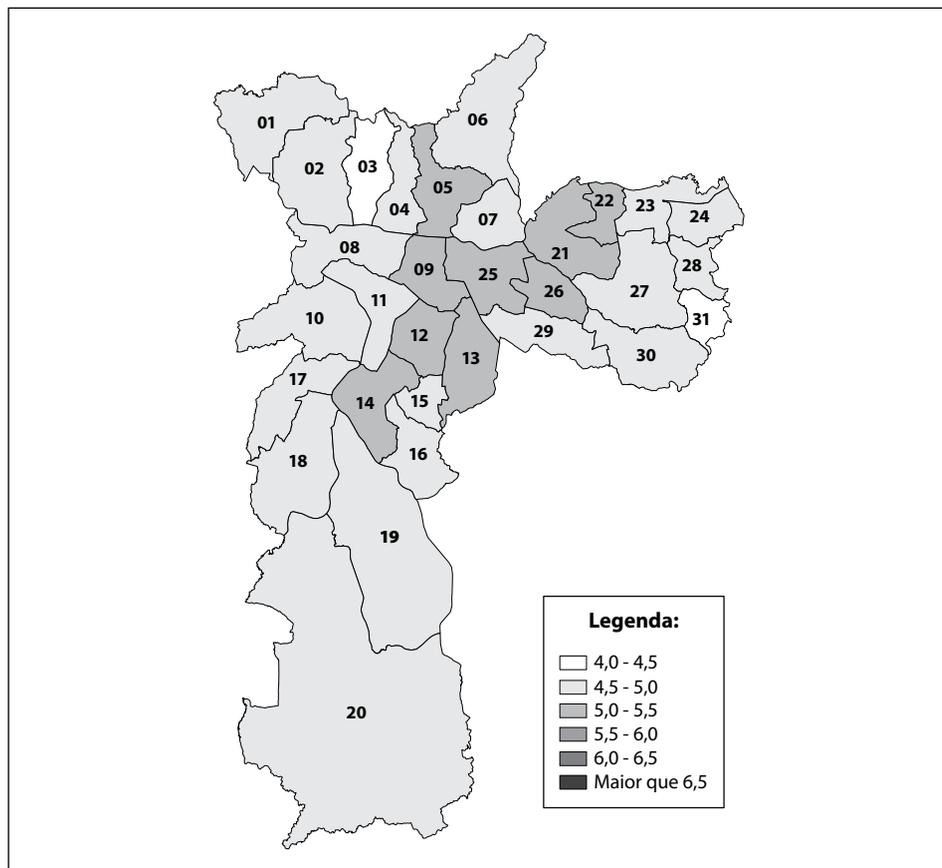
A análise é baseada no cálculo de Idebs médios em cada Subprefeitura, utilizando os dados do Ideb de cada escola da rede municipal e agregando os resultados de acordo com a localização geográfica onde estão – com ponderação do número de alunos no EF-1 na escola em relação ao total da rede municipal de EF-1 na cidade.

No ano de 2011, 22 das 31 Subprefeituras do município de São Paulo obtiveram pontuação entre 4,0 e 5,0 no Ideb. Somente nove alcançaram entre 5,0 e 5,5. A Figura 2 a seguir ilustra a dispersão territorial do desempenho no Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental em 2011.

**Tabela 2 – Código, zona e nomenclatura das Subprefeituras**

<b>Código</b>	<b>Subprefeitura</b>	<b>Zona</b>	<b>Código</b>	<b>Subprefeitura</b>	<b>Zona</b>
1	Perus	Zona Norte	17	Campo Limpo	Zona Sul
2	Pirituba	Zona Norte	18	M'Boi Mirim	Zona Sul
3	Freguesia / Brasilândia	Zona Norte	19	Capela do Socorro	Zona Sul
4	Casa Verde / Cachoeirinha	Zona Norte	20	Parelheiros	Zona Sul
5	Santana / Tucuruvi	Zona Norte	21	Penha	Zona Leste
6	Jaçanã / Tremembé	Zona Norte	22	Ermelindo Matarazzo	Zona Leste
7	Vila Maria / Vila Guilherme	Zona Norte	23	São Miguel	Zona Leste
8	Lapa	Zona Oeste	24	Itaim Paulista	Zona Leste
9	Sé	Centro	25	Mooca	Zona Leste
10	Butantã	Zona Oeste	26	Aricanduva/ Formosa / Carrão	Zona Leste
11	Pinheiros	Zona Oeste	27	Itaquera	Zona Leste
12	Vila Mariana	Zona Sul	28	Guaianases	Zona Leste
13	Ipiranga	Zona Sul	29	Vila Prudente / Sapopemba	Zona Leste
14	Santo Amaro	Zona Sul	30	São Mateus	Zona Leste
15	Jabaquara	Zona Sul	31	Cidade Tiradentes	Zona Leste
16	Cidade Ademar	Zona Sul			

**Figura 2 – Ideb do EF-1 na rede municipal de São Paulo em 2011, por Subprefeitura**



Fonte dos dados: MEC/Inep/DEED/Indicadores Educacionais e Centro de Estudos da Metrópole. Elaboração própria.

O mapa evidencia que os melhores índices estão concentrados no centro da cidade, com pouca dispersão para as áreas periféricas. A Subprefeitura de Freguesia / Brasilândia obteve o menor Ideb (4,4), enquanto o índice da Vila Mariana (o maior aferido) foi de 5,2 – uma diferença de 0,8 ponto.

Ao olharmos para o índice decomposto nas dimensões “nota de aprendizagem” e “taxa de rendimento” (fluxo escolar), nota-se que os componentes não possuem uma alta variação de Subprefeitura para Subprefeitura. A taxa de rendimento (Desvio padrão = 0,01) variou menos se comparada ao índice de desempenho (Desvio padrão = 0,22).

Verifica-se que as maiores notas média de aprendizagem foram alcançadas na Vila Mariana e Santana/Tucuruvi (5,5) – seguido por quatro territórios com

5,4. Cidade Tiradentes e Freguesia/Brasilândia tiveram os piores resultados de aprendizagem, com uma nota média de 4,7. Já na taxa de rendimento, o maior índice de aprovação dos estudantes – sinalizando o melhor fluxo escolar – foi de 0,97 (97% dos alunos aprovados) em Santo Amaro e São Mateus. Em Pinheiros, a taxa de aprovação foi a menor da cidade, de 0,91.

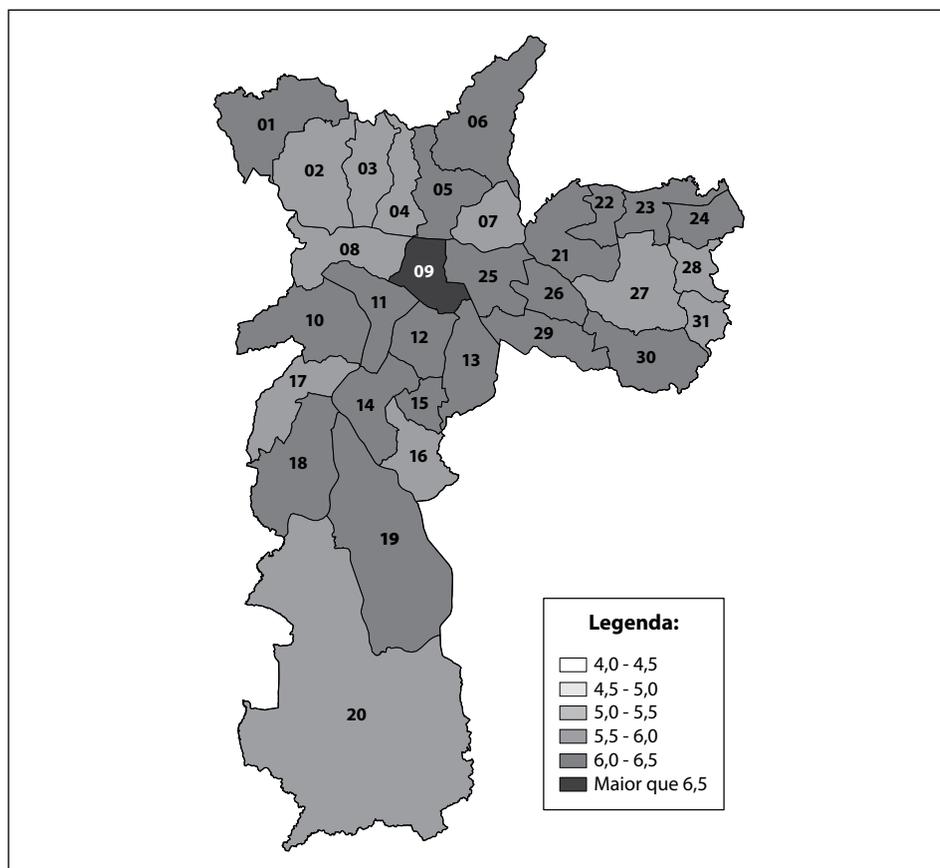
**Tabela 3 – Ideb 2011 do EF-1 decomposto por rendimento e nota de aprendizagem, por Subprefeitura**

	<b>Subprefeitura</b>	<b>Taxa de Rendimento</b>	<b>Nota de aprendizagem</b>		<b>Subprefeitura</b>	<b>Taxa de Rendimento</b>	<b>Nota de aprendizagem</b>
1	Perus	0,96	5,2	17	Campo Limpo	0,94	5,0
2	Pirituba/Jaraguá	0,95	5,0	18	M'Boi Mirim	0,95	4,9
3	Freguesia/Brasilândia	0,94	4,7	19	Capela do Socorro	0,96	5,1
4	Casa Verde	0,95	5,0	20	Parelheiros	0,96	4,8
5	Santana/Tucuruvi	0,96	5,5	21	Penha	0,96	5,4
6	Jaçanã/Tremembé	0,96	5,0	22	Ermelino Matarazzo	0,95	5,4
7	Vila Maria/Vila Guilherme	0,95	5,1	23	São Miguel Paulista	0,95	5,0
8	Lapa	0,96	5,0	24	Itaim Paulista	0,95	5,0
9	Sé	0,94	5,3	25	Mooca	0,94	5,4
10	Butantã	0,95	5,1	26	Aricanduva	0,96	5,4
11	Pinheiros	0,91	5,2	27	Itaquera	0,95	5,1
12	Vila Mariana	0,95	5,5	28	Guaianases	0,96	4,8
13	Ipiranga	0,95	5,2	29	Vila Prudente	0,96	5,2
14	Santo Amaro	0,97	5,3	30	São Mateus	0,97	5,1
15	Jabaquara	0,92	5,1	31	Cidade Tiradentes	0,95	4,7
16	Cidade Ademar	0,95	4,8				

Fonte dos dados: MEC/Inep/DEED/Indicadores Educacionais. Elaboração própria.

Já a análise do Ideb em 2017 aponta que 61,3% das Subprefeituras de São Paulo obtiveram pontuação média entre 6,0 e 6,5 no Ideb do EF-1. Apenas a Subprefeitura da Sé alcançou um índice superior a 6,5. A figura 3 ilustra a dispersão territorial do desempenho no Ideb, a partir do qual identificamos a existência de bolsões de pior resultado na periferia da cidade – em particular na zona Norte e no extremo da zona Leste.

**Figura 3 – Ideb do EF-1 na rede municipal de São Paulo em 2017, por Subprefeitura**



Fonte dos dados: MEC/Inep/DEED/Indicadores Educacionais e Centro de Estudos da Metrópole. Elaboração própria.

A diferença entre o pior e o melhor Ideb em 2017 foi de 1,1 ponto<sup>14</sup>. A Subprefeitura da Sé obteve Ideb de 6,7, enquanto Freguesia/Brasilândia foi avaliada com índice de 5,6. Analisando o índice a partir de seus componentes, depreende-se que as taxas de rendimento (Desvio padrão = 0,01) pouco variam entre os territórios, sendo o indicador de desempenho (Desvio padrão = 0,24) o maior responsável pela alteração dos resultados do Ideb no município – conforme a tabela 4.

<sup>14</sup> Esse valor é cerca da metade da diferença de Ideb do EF-1 público entre o melhor estado brasileiro (São Paulo, com Ideb de 6,5) e o pior estado (Sergipe, com Ideb 4,3). A diferença de 1,1 no Ideb é verificada entre Distrito Federal (6,0, 6º melhor Ideb) e Alagoas (4,9, 10º pior Ideb). É importante ressaltar que a Subprefeitura da Sé teria o melhor Ideb do Brasil caso fosse um Estado e, analogamente, a Freguesia/Brasilândia ocuparia a 11ª colocação no ranking nacional (empatada com o Rio Grande do Sul).

**Tabela 4 – Ideb 2017 do EF-1 decomposto por rendimento e nota de aprendizagem, por Subprefeitura**

	<b>Subprefeitura</b>	<b>Taxa de Rendimento</b>	<b>Nota de aprendizagem</b>		<b>Subprefeitura</b>	<b>Taxa de Rendimento</b>	<b>Nota de aprendizagem</b>
1	Perus	0,98	6,3	17	Campo Limpo	0,97	6,2
2	Pirituba/Jaraguá	0,97	6,1	18	M'Boi Mirim	0,98	6,2
3	Freguesia/Brasilândia	0,97	5,8	19	Capela do Socorro	0,97	6,3
4	Casa Verde	0,97	6,0	20	Parelheiros	0,98	6,1
5	Santana/Tucuruvi	0,97	6,4	21	Penha	0,99	6,5
6	Jaçanã/Tremembé	0,98	6,2	22	Ermelino Matarazzo	0,98	6,2
7	Vila Maria/Vila Guilherme	0,96	6,2	23	São Miguel Paulista	0,98	6,2
8	Lapa	0,95	6,2	24	Itaim Paulista	0,98	6,2
9	Sé	0,99	6,9	25	Mooca	0,98	6,3
10	Butantã	0,98	6,2	26	Aricanduva	0,98	6,6
11	Pinheiros	0,98	6,4	27	Itaquera	0,98	6,1
12	Vila Mariana	0,98	6,6	28	Guaianases	0,99	5,8
13	Ipiranga	0,97	6,3	29	Vila Prudente	0,98	6,3
14	Santo Amaro	0,98	6,6	30	São Mateus	0,98	6,3
15	Jabaquara	0,98	6,3	31	Cidade Tiradentes	0,97	5,9
16	Cidade Ademar	0,98	6,1				

Fonte dos dados: MEC/Inep/DEED/Indicadores Educacionais. Elaboração própria.

Verifica-se que a maior nota média de aprendizagem em 2017 foi da Subprefeitura da Sé (6,9), seguida por três Subprefeituras com nota média de 6,6. Freguesia/Brasilândia e Guaianases tiveram a pior nota média, de 5,8. Já na taxa de rendimento, o maior índice de aprovação dos estudantes – sinalizando o melhor fluxo escolar – foi de 0,99 (99% dos alunos aprovados) na Sé, em Guaianases e na Penha. Na Lapa, a taxa de aprovação foi a menor da cidade, de 0,95 (95%).

A evolução comparada entre os Idebs na rede municipal de 2011 e 2017 torna possível identificar uma melhora generalizada na cidade, tanto em termos de nota de aprendizagem quanto em fluxo escolar. As Subprefeituras tiveram incrementos entre 1,0 e 1,7 ponto no Ideb, o que está relacionado com o fato de que as notas médias de aprendizagem cresceram entre 1,5 e 0,9 ponto. Na taxa de rendimento, as melhores evoluções foram de 0,06 ponto (6%), com apenas uma Subprefeitura registrando queda – de 0,01, na Lapa.

Os dados de 2017 revelam que ainda persiste uma destacada desigualdade entre Subprefeituras, com melhores resultados nos territórios mais centrais. Também é importante considerar que foi ampliada a diferença entre o maior e o menor Ideb na cidade. Se em 2011 o diferencial era de 0,8, em 2017 passou a ser de 1,1. Isso revela uma ampliação da desigualdade de oportunidades educacional dentro do município – o que é corroborado pelo fato de que o desvio-padrão (medida de desigualdade) entre as notas médias de aprendizagem nas Subprefeituras cresceu de 0,22 para 0,24, enquanto o desvio-padrão do fluxo escolar permaneceu constante.

Cabe, entretanto, avaliar mais detidamente quais foram as variações observadas na cidade, de forma a verificar se as Subprefeituras com piores resultados em 2017 foram aquelas com maiores avanços educacionais no período. Na tabela 5 estão dispostas as subprefeituras em ordenamento de quem mais cresceu no Ideb para quem menos cresceu. As cores de cada Subprefeitura representam a categoria em que estava inserido seu Ideb em 2011, conforme a Figura 2.

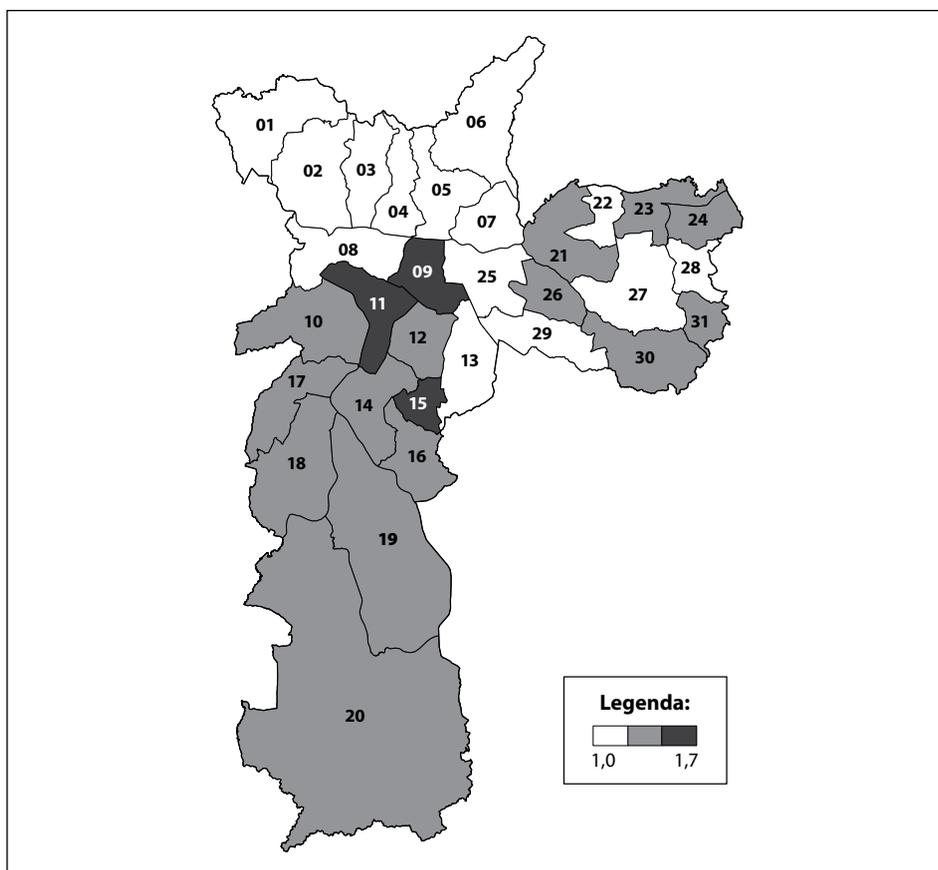
**Tabela 5 - Variação do Ideb do EF-1 na rede municipal de São Paulo entre 2011 e 2017, por Subprefeitura**

Subprefeitura		Diferença Ideb	Subprefeitura		Diferença Ideb
9	Sé	1.7	21	Penha	1.2
11	Pinheiros	1.5	29	Vila Prudente	1.2
15	Jabaquara	1.5	6	Jaçanã/Tremembé	1.2
20	Parelheiros	1.4	2	Pirituba/Jaraguá	1.2
24	Itaim Paulista	1.4	1	Perus	1.2
14	Santo Amaro	1.4	28	Guaianases	1.1
23	São Miguel Paulista	1.4	3	Freguesia/Brasilândia	1.1
18	M'Boi Mirim	1.4	7	Vila Maria/Vila Guilherme	1.1
16	Cidade Ademar	1.3	13	Ipiranga	1.1
17	Campo Limpo	1.3	27	Itaquera	1.1
31	Cidade Tiradentes	1.3	4	Casa Verde	1.1
26	Aricanduva	1.3	25	Mooca	1.1
19	Capela do Socorro	1.3	22	Ermelino Matarazzo	1.1
30	São Mateus	1.2	8	Lapa	1.1
12	Vila Mariana	1.2	5	Santana/Tucuruvi	1.0
10	Butantã	1.2			

É importante apontar que os piores territórios em 2011 com melhor variação avançaram principalmente por ganhos de nota média de aprendizagem, como Parelheiros e M'Boi Mirim. Jabaquara se destaca por uma grande evolução também na taxa de rendimento, mas de modo geral não houve um incremento isolado de fluxo sem qualidade da aprendizagem nessas Subprefeituras.

Em termos geográficos, há um padrão claro de evolução positiva no Ideb. Os maiores avanços ocorreram em Subprefeituras de zona leste, sul e centro-sul, enquanto as Subprefeituras da zona norte da cidade tiveram avanços mais tímidos, como revela a Figura 4.

**Figura 4 – Variação do Ideb do EF-1 na rede municipal de São Paulo entre 2011 e 2017, por Subprefeitura**



Fonte dos dados: MEC/Inep/DEED/Indicadores Educacionais e Centro de Estudos da Metrópole. Elaboração própria.

Os dados aqui apresentados revelam que houve uma evolução no Ideb do EF-1 em todo o território do município de São Paulo, sem que nenhuma Subprefeitura tenha tido retrocesso entre 2011 e 2017. As progressões, porém, tiveram diferentes magnitudes entre as regiões político-administrativas. É importante pontuar que as regiões com pior Ideb em 2011 foram as que mais avançaram, um movimento no sentido de maior equidade na rede municipal de São Paulo, mas houve aumento do desvio-padrão dos indicadores (ou seja, Subprefeituras tornaram-se em média mais diferentes entre si em termos de oportunidade de aprendizagem) e também uma ampliação da diferença entre o maior e o menor valor do Ideb na cidade. São aspectos fundamentais para pensar a evolução das políticas educacionais na última gestão.

Há um desafio patente para ser solucionado em termos da equidade educacional na rede municipal de São Paulo, o que chama a atenção para políticas mais contundentes de equalização de oportunidades ao longo do território – como será sugerido na conclusão. Em 2017, as Subprefeituras na periferia da cidade ofertavam sistemas de ensino melhores do que os ofertados em 2011, porém – a grosso modo – quanto mais próximo da zona central o estudante estivesse, mais oportunidades ele teria de usufruir de um sistema de ensino de qualidade.

## **Conclusão**

Apesar dos sensíveis avanços no atendimento escolar nas últimas décadas, o Brasil ainda tem um longo caminho pela frente para universalizar a Educação Básica. A cidade de São Paulo também vive esse desafio, mas a principal característica a ser trabalhada atualmente pelas políticas educacionais é a crise de aprendizagem – a qual dialoga com a perpetuação de desigualdades de oportunidades.

Avançar na equidade educacional é um dos pilares fundantes de uma política bem-sucedida para melhorar a qualidade do ensino. Além de ser uma premissa constitucional no Brasil, as pesquisas e estudos mais recentes têm apontado que modelos educacionais de sucesso apresentam em comum a estratégia de garantir Educação de qualidade para todos, o que produz um ensino com baixa dispersão de resultados de aprendizagem entre grupos populacionais. Nesse sentido, são fundamentais políticas equitativas, as quais devem ter como fundamento um diagnóstico amplo que identifique as desigualdades de oportunidades que precisarão ser enfrentadas.

Neste artigo, definimos a busca pela equidade como o empreendimento de ações para garantir oportunidades educacionais iguais à população em idade escolar. Ou seja, dar mais recursos pedagógicos e financeiros para quem é socialmente

mais vulnerável e para quem tem menos oportunidades educacionais. Há uma visão pluralista de equidade, considerando que os resultados não deveriam estar condicionados à origem do estudante e que nesse sentido é fundamental uma distribuição justa de insumos educacionais.

Com o objetivo de identificar como evoluiu a equidade educacional na rede municipal de São Paulo, esta pesquisa partiu de uma metodologia baseada na comparação – gráfica e numérica – dos resultados médios das Subprefeituras paulistanas no Ideb. Estabelecendo cortes temporais em 2011 e 2017, foi possível analisar se o movimento observado na cidade de São Paulo no período foi favorável, contrário ou neutro em relação à equidade educacional em termos territoriais.

De modo geral, foi identificado que em 2017 persiste um cenário de má distribuição das oportunidades na cidade, com escolas centrais com melhor Ideb e escolas periféricas com pior Ideb. Todas as Subprefeituras tiveram melhora educacional no período, mas os dados mostram que as Subprefeituras com piores desempenhos no Ideb em 2011 (principalmente as localizadas na região sul) tiveram evolução mais positivas no período, o que indica um movimento favorável à equidade educacional.

Por outro lado, houve uma ampliação da diferença entre o maior e o menor Ideb médio entre as Subprefeituras e um aumento do desvio-padrão, evidenciando uma crescente disparidade entre o conjunto de Subprefeituras.

Esses resultados mostram que há urgência de ação equalizadora com viés territorial, dando maior atenção a zonas educacionalmente prejudicadas. As recentes políticas educacionais no município têm surtido efeito positivo em desenvolver com maior força a Educação de territórios que antes possuíam piores resultados, mas a soma das diferenças entre as Subprefeituras aumentou – movimentos contrários em termos de equidade.

Para avançar de forma mais consistente no sentido de desvincular resultado educacional e código postal, algumas alternativas de políticas devem entrar em discussão na cidade de São Paulo tão logo quanto possível. As evidências internacionais sugerem em primeiro lugar uma oferta de Educação Infantil de qualidade para as populações mais vulneráveis como forma de enfrentar as desigualdades. Além disso, aponta-se para a importância de estabelecer metas ambiciosas para o desenvolvimento de estudantes em situação de desvantagem, de criar um clima escolar que favoreça a aprendizagem e o bem-estar, de encorajar o engajamento familiar através da comunicação com os professores e de desenvolver capacidades docentes para detectar e agir em relação à diversidade de necessidades dos estudantes. Por fim, os estudos internacionais mais recentes mencionam também a destinação de recursos adicionais para escolas e estudantes mais vulneráveis (OCDE: 2018).

Nessa linha, muitos atores educacionais brasileiros defendem a centralidade da definição de padrões mínimos de recursos e processos para as escolas brasileiras, a partir da qual seria possível gerar uma discriminação positiva para um investimento equitativo de recursos (SIMIELLI: 2017). Essa estratégia está alinhada à definição de um Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), como está previsto no Plano Nacional de Educação (PNE).

Por fim, vale citar algumas das medidas para enfrentamento das desigualdades educacionais sistematizadas pelo movimento *Faz Diferença?*, as quais são aplicáveis ao contexto do município de São Paulo e devem ser analisadas detidamente pela gestão pública:

- a. Ampliar a equidade da distribuição de recursos financeiros, com mais recursos chegando às localidades mais vulneráveis (*o que pode ser considerado no âmbito do Programa de Transferência de Recursos Financeiros – PTRF*);
- b. Formação de professores – inicial e continuada – voltada ao enfrentamento de desigualdades dentro das turmas de ensino;
- c. Apoio pedagógico complementar no contraturno aos estudantes com piores desempenhos no ciclo de alfabetização;
- d. Priorização de vagas em creches para as famílias mais vulneráveis (*o que pode ser endereçado através de uma avaliação da regra atual – já equitativa – de prioridade na fila da creche*);
- e. Programa de visitação às famílias mais pobres com crianças pequenas.

Essas medidas têm o potencial de fazer avançar a agenda da equidade educacional em São Paulo, produzindo uma efetiva equalização de oportunidades educacionais – base para a igualdade cidadã. O primeiro passo nesse sentido é diagnosticar o quanto estamos distantes da implementação de cada uma dessas políticas e o quanto ainda temos uma distribuição injusta de insumos educacionais na cidade, algo que pode ser iniciado prontamente pelo poder público paulistano.

## Referências bibliográficas

ALTENFELDER, Anna Helena. A importância da recuperação da aprendizagem. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação em debate. Ed. Moderna. São Paulo-SP. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL. Lei nº 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)

CALLEGARI, Caio. O Financiamento da Educação brasileira na perspectiva do PNE 2014-2024: considerações teóricas e práticas sobre o Custo Aluno Qualidade inicial. Tese de Graduação – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo-SP. 2016.

CALLEGARI, Caio; CRUZ, Priscila. Por que o Fundeb é essencial para combater a desigualdade na educação no Brasil? El País Brasil, edição de 30 de Novembro de 2017. 2017. Disponível em:

<[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226\\_318988.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/30/politica/1511997226_318988.html)>. Acesso em: 01/10/2018.

CALLEGARI, Caio. A Educação Básica precisa de mais investimento, melhor gestão e redistribuição dos recursos. O Estado de S. Paulo, edição de 07 de Junho de 2018. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/blogs/educacao-e-etc/a-educacao-basica-precisa-de-mais-investimento-melhor-gestao-e-redistribuicao-dos-recursos/>>. Acesso em: 01/10/2018.

COSTIN, Claudia. Educação de qualidade para todos. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação em debate. Ed. Moderna. São Paulo-SP. 2018.

HECKMAN, J. J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, v. 132, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Equity in Education: Breaking down Barriers to Social Mobility. 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/publications/equity-in-education-9789264073234-en.htm>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015.

LÁZARO, André; CALLEGARI, Caio. Educação para a igualdade. 2017. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/blogs/educacao-e-etc/educacao-para-a-igualdade/>>.

MENEZES-FILHO, Naercio. Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil. Ed.: Instituto Futuro Brasil, Ibmec-SP e FEA-USP, 2007. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/f4e8070a-8390-479c-a532-803bbf14993a.pdf>>.

PAES DE BARROS, Ricardo et al. Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens. Fundação Brava, Instituto Unibanco, Insper,

Instituto Ayrton Senna, 2017. Disponível em: <<http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasao-escolar-de-jovens.pdf>>.

REDE NOSSA SÃO PAULO. 2017. <https://www.nossasaopaulo.org.br/arqs/mapa-da-desigualdade-completo-2016.pdf?v=1>. MAPA DA DESIGUALDADE 2016

RODRIGUES, Clarissa. A relação entre a expansão do acesso ao ensino e o desempenho escolar no Brasil: evidências com base no SAEB para o período de 1997 a 2005. Tese apresentada ao curso de Doutorado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais-MG. 2009.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. The IDEB and building a model of accountability in Brazilian basic education. *Rev. Port. de Educação*, v. 27, n° 1. Braga-Portugal. 2014 .

SIMIELLI, Lara Elena. Equidade e Oportunidades Educacionais: O Acesso a Professores no Brasil. *Education Policy Analysis Archives*, n° 25. Arizona-EUA. 2017. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/2750/275050047033.pdf>>.

SIMIELLI, Lara Elena. Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011. Tese apresentada ao curso de Doutorado da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo-SP. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13438>>.

SOARES, José Francisco. *Quality and equity in Brazilian basic education: facts and possibilities*. Oxford Studies in Comparative Education. Oxford, UK. 2003. Disponível em: <[http://www.schwartzman.org.br/simon/oxford/3\\_chico.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/oxford/3_chico.pdf)>.

SOARES, JOSÉ FRANCISCO; XAVIER, FLÁVIA. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, vol. 34, n° 124. Campinas – SP. 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De Olho nas Metas: 2015-2016*. Ed. Moderna. São Paulo-SP. 2017.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação em debate*. Ed. Moderna. São Paulo-SP. 2018.



# Desigualdades em saúde e bem-estar na cidade de São Paulo

Clara Akie Yoshino<sup>1</sup>

## Resumo

**Objetivo:** propor um modelo dos determinantes sociais da saúde por meio de uma síntese dos modelos consolidados na literatura, que elucide os caminhos pelos quais tais determinantes atuam na configuração de desigualdades em saúde, e, com base nele, analisar casos apresentados na literatura de desigualdades em saúde e políticas públicas de combate a elas na cidade de São Paulo.

**Método:** revisão da literatura nacional e internacional sobre os temas de determinantes sociais da saúde, desigualdade em saúde e equidade em saúde, e da literatura nacional sobre estudos de casos de desigualdade em saúde em São Paulo.

**Resultados e conclusão:** o modelo proposto apresentou os diversos níveis (micro, intermediário e distal estruturante) em que os determinantes sociais da saúde estão inseridos, permitindo a compreensão das relações entre eles e como a saúde é afetada por uma multiplicidade de fatores externos, os quais, inseridos em situações de desvantagens na estrutura social, geram desigualdades em saúde. Os casos da cidade de São Paulo tomados da literatura nacional, podem ser inseridos nesse modelo, concluindo que, para se combater as desigualdades em saúde em São Paulo, é necessário ultrapassar os limites da área da saúde e reunir esforços intersetoriais tanto do poder público quanto da sociedade civil.

## Introdução

O entendimento da saúde, que passa do *continuum* saúde-doença para um estado de bem-estar, pressupõe que ela não é apenas estar livre de doença,

---

1 Clara Akie Yoshino é mestre em Administração Pública e Governo, com foco em Saúde Pública, pela *Fundação Getúlio Vargas* (FGV) e graduada em Relações Internacionais e em Ciências Sociais, pela *Universidade de São Paulo* (USP). Tem experiência na área da saúde com consultoria comercial, relações governamentais e ciências sociais aplicadas. Atualmente é analista de políticas públicas no setor da saúde. E-mail: [clarayoshino@gmail.com](mailto:clarayoshino@gmail.com)

mas compreende outros fatores que a determinam, como saneamento, moradia, segurança alimentar, informação e educação. Assim, além do bem-estar físico e mental, incorpora-se à noção de saúde o bem-estar social (OMS:1946). Com o reconhecimento de determinantes sociais da saúde, esta deixa de ser uma responsabilidade individual determinada apenas por características biológicas e naturais dos indivíduos e pelo sistema de saúde. Para além dos fatores biomédicos, os determinantes da saúde também são compostos por um amplo conjunto de fatores sociais, econômicos, políticos, ambientais, culturais e simbólicos (BRAVEMAN:2010; DAHLGREN; WHITEHEAD:2007; STARFIELD:2001).

Os chamados determinantes sociais da saúde configuram complexas relações em níveis micro e macro que afetam o resultado de saúde dos indivíduos, ou seja, compreendem, por exemplo, desde o comportamento individual relativo às características comunitárias no nível micro até as políticas sociais que determinam as condições de vida da sociedade no nível macro. Nesse sentido, desigualdades sociais refletem-se nos níveis de saúde das populações sob a forma de desigualdades em saúde (WILKINSON; PICKETT:2010; GARAY:2015).

A incorporação de fatores sociais, entendidos como os elementos das diversas esferas da vida em sociedade, à noção de saúde apresenta-se como um desafio não apenas na definição do conceito, mas em termos de práticas, serviços e políticas de saúde. Com a consolidação no Brasil do direito à saúde pela Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), responsável pelo conjunto de ações e serviços prestados por órgãos e instituições públicas dos três níveis de poder, o Estado passa a ter o dever de garantir, para além da cura, prevenção e reabilitação de corpos doentes, o bem-estar físico, social e mental da sociedade brasileira. Assim, a responsabilidade por uma vida saudável deixa de ser individual e unicamente privada.

A saúde como direito coletivo fundamenta-se na necessidade de reestruturação do Estado com a organização de seus poderes com base na Constituição e seu próprio desenvolvimento para que seja capaz de garantir esse direito a todos, o que requer uma capacidade do poder público em termos de organização macro e microeconômica, gestão e operação do sistema e seu financiamento e regulação (MENDES:2013). Diante disso, apesar da instauração de uma cidadania sanitária dada pela consolidação do direito à saúde e pela institucionalização do SUS (*Ibid.*:2013), a efetividade desse direito não é garantida, visto que depende da provisão de serviços pelo poder público.

Em um país com as dimensões do Brasil, essa garantia pelo Estado encontra dificuldades em razão da multiplicidade cultural, étnica, regional e demográfica

e da extensão territorial do país. A elevada desigualdade econômica e social no Brasil que coloca grupos marginalizados em desvantagem na estrutura social se apresenta, ao mesmo tempo, como uma das principais causas e um dos principais motivos de perpetuação de desigualdades em saúde. Soma-se a isso a complexidade do próprio setor no Brasil, que apesar de constituir um sistema universal *beveridgiano*, permite uma forte presença do setor privado, configurando um sistema de dupla-entrada. Por seguir a lógica de mercado, o setor privado não tem um compromisso com os princípios fundadores do SUS de universalidade, integralidade e equidade, contribuindo para o surgimento das desigualdades em saúde. Assim, para combatê-las, é preciso haver um comprometimento com os princípios de integralidade e universalidade do SUS (entendidos como “tudo é para todos”) não apenas pelo poder público, mas pela própria população que tem direito a ele, em um ato de desprendimento e solidariedade por meio de participação social (SOUZA:2007), visto que se trata de um sistema de promoção de coesão social e pautado na solidariedade.

Essa configuração de público-privado em um sistema político federativo também requer uma articulação entre as esferas de governo e entre os níveis de complexidade na rede de atenção à saúde. A universalidade e integralidade, ao mesmo tempo em que caracterizam a grande riqueza do SUS, são também seu maior desafio, no que tange à operacionalização desses princípios, relativamente aos seus outros princípios de descentralização e regionalização. A descentralização foi um foco na primeira década de existência do SUS, baseado na expectativa de resolução dos problemas pelo protagonismo dos municípios. No entanto, o foco na descentralização mostrou-se ineficaz, pois a área da saúde consiste em um sistema único integrado em uma rede, e diversos municípios independentes não configuram um sistema de saúde. Assim, no setor da saúde, além de ser impraticável, nenhuma esfera pode atuar autonomamente, pois um município sozinho, em especial os de pequeno porte, não tem capacidade para ter todos os serviços de todos os níveis de complexidade (*Ibid.*:2007).

Ao passo que as diretrizes e a política de saúde, bem como a distribuição de recursos são definidas no nível macro por meio da Constituição Federal e das Leis Complementares e Normas Operacionais Básicas (NOBs) na federação, a descentralização e a regionalização devem permitir aos municípios tanto integrar a rede de atenção à saúde quanto prover à sua população local a oferta relativa à sua necessidade. A descentralização, portanto, permite desvencilhar da percepção equivocada da realidade que números médios proporcionam (ou a cilada da média), os quais não captam as desigualdades nem suas amplitudes; afirmar

que a taxa de mortalidade infantil no Estado de São Paulo é de 13,39 óbitos por mil nascidos vivos oculta a realidade de municípios com taxas de 19 e outros de 9 óbitos por mil nascidos vivos. A descentralização exerceu importante papel no sucesso de algumas políticas de saúde no âmbito do SUS, como o *Programa Dose Certa* no Estado de São Paulo, o programa de assistência a diabéticos, os programas de transplante e o programa da AIDS, considerado caso de sucesso referência mundial no combate à AIDS (*Ibid.*:2007). Já a regionalização prioriza a atuação das instâncias regionais na identificação de problemas de saúde, investimentos e programas que visem a diminuição das diferenças regionais, além de promover a articulação intersetorial com os municípios e a sociedade civil.

Com uma população similar ao quinto maior estado brasileiro (Paraná) (BRASIL:2018), a cidade de São Paulo enfrenta desafios municipais em nível de estado, o que requer uma alta capacidade de gestão, operação e organização do sistema de saúde municipal. Além da alta densidade populacional, a cidade possui altos níveis de desigualdade em termos geográficos, sociais e econômicos, levando à necessidade do conhecimento da realidade local no nível micro comunitário e da combinação de esforços com os demais setores no combate às desigualdades em saúde. Assim, por meio de uma revisão da literatura sobre os temas de desigualdade em saúde, equidade em saúde e determinantes sociais da saúde, o presente artigo tem como objetivo a compreensão da configuração das desigualdades em saúde e análise de casos de desigualdade em saúde na cidade de São Paulo. Inicia-se com uma análise do conceito das desigualdades em saúde a partir da produção científica internacional e nacional sobre o tema. Para entender como tais desigualdades são formadas, emprega-se a literatura sobre os determinantes sociais da saúde por meio do exame dos principais modelos que definem tais determinantes, a fim de propor um modelo final que sintetize os apresentados. Com base nesses conceitos expostos, é feita uma análise de como eles são observados na cidade de São Paulo a fim de elucidar as diversas relações latitudinais e longitudinais entre os determinantes. Pelos casos expostos, conclui-se que reduzir as desigualdades em saúde requer um esforço inter-setorial, não apenas relativo à área da saúde, e que deve ser exercido tanto de forma *top-down* quanto *bottom-up*.

## **O conceito e a configuração de desigualdades em saúde**

Há um debate, na literatura internacional, acerca da terminologia utilizada para descrever as diferenças em níveis de saúde originadas por fatores externos aos biológicos e caracterizadas por uma situação de desvantagem ou posição inferior. Termos como diferença, disparidade, desigualdade e

iniquidade são compreendidos de formas distintas em seus significados. A desigualdade, ao opor-se à noção de igualdade, leva ao entendimento de que sua redução visa o alcance de um nível igual a todos. A perspectiva da igualdade em saúde, no entanto, foca no resultado de saúde alcançado pelos indivíduos, sendo os serviços de atenção apenas mecanismos de promoção de saúde, que visam atingir níveis iguais nos resultados. Igualdade no resultado de saúde, porém, não é real nem possível, visto que ele é afetado por um extenso conjunto de fatores sociais e biológicos não passíveis de igualação (RIBEIRO:2015). Da mesma forma, diferenças em níveis de saúde não podem ser rearranjadas por mecanismos de redistribuição, sendo necessário o enfoque de ações e políticas na minimização dos fatores geradores de desigualdades em saúde e nos perfis de morbi-mortalidade (LE GRAND:1988).

Diante desse impasse, nota-se, na literatura internacional – em especial a referente à equidade em saúde – uma importância dada à terminologia escolhida. Autoras amplamente consolidadas, Whitehead, Braveman e Starfield utilizam termos e conceituações distintos. Nota-se que se trata de uma perspectiva comparativa (HALL *et al.*, 2016), ou seja, a lacuna entre dois polos no que tange à saúde entre grupos populacionais, não indivíduos. Assim, na referência da distância entre o nível mais alto de saúde e os abaixo, decorrente de influências externas da vida em sociedade, Whitehead (1992) utiliza os termos diferenças e disparidades de saúde, caracterizadas como evitáveis e injustas. Braveman (2006), por sua vez, utiliza disparidades e desigualdades de saúde sistemáticas associadas a desvantagens sociais. Já Starfield (2001) refere-se a diferenças sistemáticas em um ou mais aspectos do *status* de saúde entre grupos populacionais definidos social, demográfico ou geograficamente. Para Whitehead, o termo desigualdade pode gerar uma interpretação ambígua e para Braveman, o termo diferença relaciona-se à variação de níveis de saúde por fatores imutáveis, como características genéticas. No entanto, observa-se que a literatura nacional utiliza o termo desigualdade com um cunho negativo, no sentido de estar relacionado a uma posição inferior ou de desvantagem na estrutura social. Isso é observado não apenas na produção científica da saúde pública, mas nas ciências humanas de forma geral em estudos de desigualdade de renda, classe, gênero, raça, regional, social, entre outros.

Portanto, apesar de não ser o termo culminado na literatura internacional, desigualdades em saúde referem-se, aqui, à forma como é utilizada na produção científica nacional, ou seja, às diferenças em níveis ou resultados de saúde causadas por fatores externos sociais, dada certa situação injusta ou de desvantagem de posições na estrutural social. Tendo em vista que as desigualdades são originadas

nas esferas da vida em sociedade, é preciso observar as condições sociais e sanitárias dos indivíduos para compreender como elas são configuradas. Para tal, é necessário identificar os determinantes sociais da saúde e examinar como eles se relacionam. Diversos modelos que elucidam a constituição dos determinantes sociais da saúde são encontrados na literatura, sendo o apresentado por Dahlgren e Whitehead (2007) um dos mais amplamente aceitos. Braveman (2010) e Starfield (2001) também propuseram outras formas de esquematização, e, mais recentemente, a Comissão dos Determinantes Sociais da Saúde (CDSS) da *Organização Mundial da Saúde* (OMS) (2016 *apud* HALL; GRAFFUNDER *et al.*:2016) propôs um quadro conceitual mais abrangente e complexo que explica a constituição dos determinantes sociais da saúde. Como primeiro passo, cada modelo será apresentado a seguir, com o intuito de expor as formas como cada autor estrutura os determinantes sociais da saúde e as vantagens e desvantagens de cada modelo. Com base nisso, é proposto um modelo a fim de fornecer uma abordagem mais completa, visto que alguns deles preenchem lacunas deixadas por outros.

O modelo de Dahlgren e Whitehead (2007) que sintetiza os principais determinantes sociais da saúde, parte, no nível micro, dos fatores imutáveis ou constitucionais, como sexo e idade. Esses fatores são influenciados pela esfera subsequente, constituída pelos fatores de estilos de vida individuais, os quais, por sua vez, são afetados pelas redes sociais e comunitárias. Tais redes são determinadas por um conjunto de aspectos que constituem as condições de vida e trabalho, como saneamento, moradia, educação, alimentação, serviços de atenção à saúde, emprego e ambiente de trabalho. As condições de vida e trabalho, por fim, são estabelecidas conforme as condições gerais socioeconômicas, culturais e ambientais, que configuram o nível mais distal dos determinantes sociais da saúde nesse modelo. Apesar de consolidado na literatura, tal modelo não compreende a esfera política, que exerce papel de extrema importância em termos de definição das políticas públicas e diretrizes que afetam diretamente as condições gerais socioeconômicas, culturais e ambientais.

Braveman (2010) apresenta um modelo de forma similar que ilustra como o resultado de saúde é afetado por fatores sociais –os que influenciam a saúde diretamente são o cuidado médico e o comportamento individual. A autora, no entanto, não especifica tal comportamento, que pode ocorrer tanto pela condição em que o indivíduo se encontra ou ser livremente escolhido (LINDBLADH; LYTTKENS *et al.*:1998), ou seja, um comportamento prejudicial à saúde pode ser uma escolha livre individual, como o consumo de álcool, ou condicionado por uma situação social, como a má nutrição em razão de falta de informação

e disponibilidade precária de alimento em uma área pobre com população de baixa escolaridade. A distinção entre esses dois tipos de comportamentos deve ser considerada, pois a diferença entre resultados de saúde gerada por uma escolha livre não configura uma desigualdade de saúde no sentido de injustiça ou desvantagem (WHITEHEAD:1992). O nível seguinte no modelo de Braveman, que afeta o cuidado médico e o comportamento individual, são as condições de vida e trabalho, as quais, por sua vez, são influenciadas pelas esferas econômica e social. Conforme a autora, é preciso atuar sobre as esferas do nível distal de modo a reduzir a pobreza, bem como são necessárias políticas de habitação e educação na esfera das condições de vida e trabalho a fim de minimizar as desigualdades em saúde.

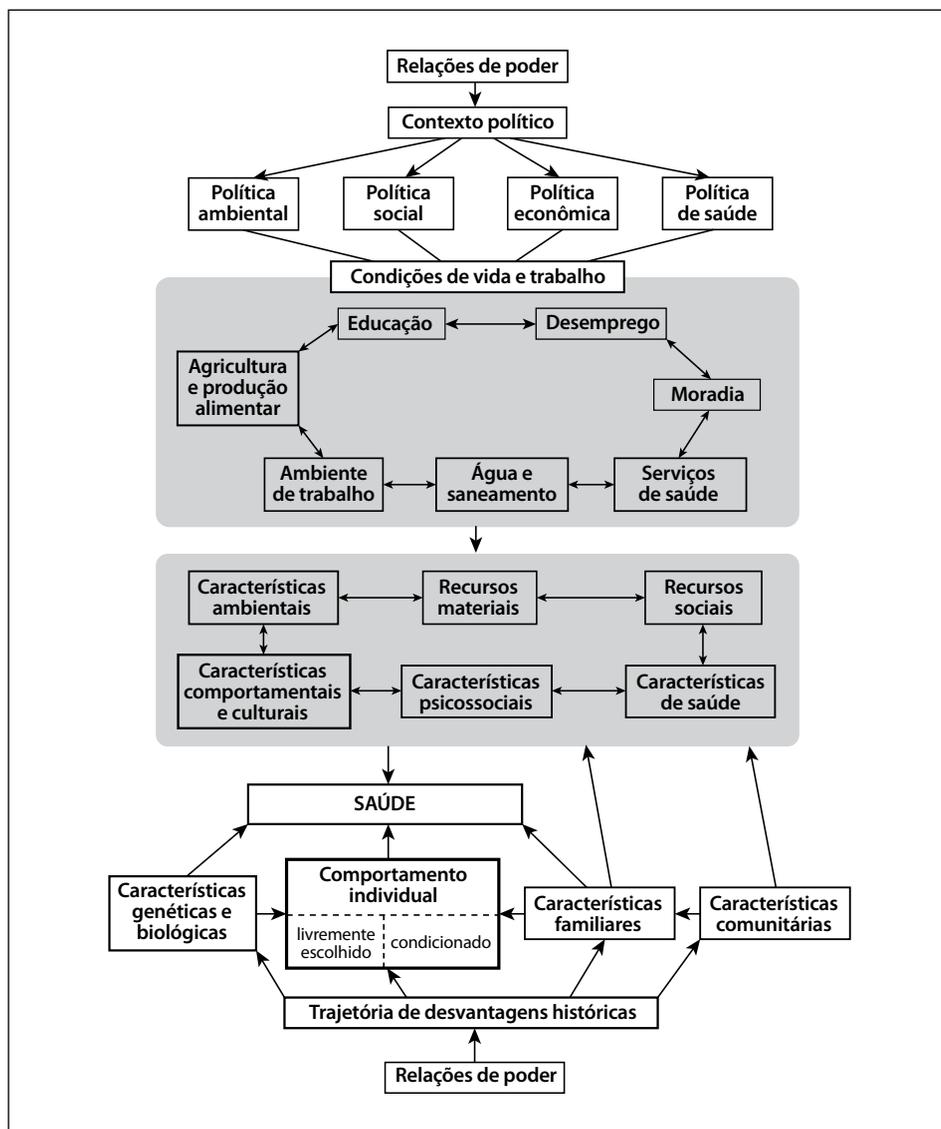
Starfield (2001), por sua vez, apresenta dois modelos similares, sob as perspectivas individual e populacional. Observa-se, na literatura, uma mudança na unidade de análise, cujo enfoque passa das características individuais para as de grupos populacionais. Importante contribuição da autora para o tema, o quadro proposto parte do contexto político no nível distal, que determina as políticas ambiental, social, econômica e de saúde, entendidas como a jurisdição política de um país em termos de distribuição de poder. Tais políticas configuram as esferas que constituem as condições de vida: fatores ambientais, recursos materiais e sociais, aspectos culturais, comportamentais, psicossociais e as características do sistema de saúde. Tais recursos e circunstâncias influenciam o resultado de saúde, o qual também é determinado por características genéticas e biológicas. Soma-se a isso a desvantagem em desenvolvimento da saúde dos indivíduos, entendida como as condições históricas que os colocam em uma posição de inferioridade nas oportunidades de alcançar um bom nível de saúde.

O quadro da CDSS da OMS compreende as esferas propostas por Starfield, mas o faz de forma mais complexa por meio de domínios, a fim de apresentar os mecanismos e caminhos pelos quais as políticas e os processos estruturais geram diferentes exposições e vulnerabilidades de grupos populacionais, resultando em desigualdade nos resultados de saúde. Os cinco domínios consistem no (i) contexto político e socioeconômico e na (ii) posição socioeconômica, que integram os determinantes estruturais, nos (iii) determinantes intermediários, como as condições de vida e trabalho, além das características biológicas, comportamentais, psicossociais e do sistema de saúde, nos (iv) determinantes transversais, dados pelo capital social e pela coesão social, e na (v) equidade em saúde, que corresponde às hierarquias de vantagens e desvantagens sociais, como raça, gênero e renda.

Por meio da síntese desses quatro modelos, é possível inferir um quadro que englobe todas as esferas dos níveis micro (fatores biológicos e genéticos, características individuais e comunitárias), intermediário (características e recursos das condições de vida e trabalho) e macro (políticas estruturantes) (FIGURA 1). No entanto, o que os modelos expostos não contemplam é a causa das hierarquias de vantagens e desvantagens sociais e de desenvolvimento da saúde. As diferenças configuram desigualdades na medida em que o acesso a bens e serviços e a posse desses é distribuída de forma desigual. Esta, reproduzida por gerações em razão das relações de poder em uma sociedade ou na ordem mundial conformam hierarquias entre aqueles que têm mais posses e acesso e os que tem menos, ou seja, entre o topo e a base da pirâmide social (BARRETO:2017). Tais desigualdades ocorrem tanto no interior das sociedades por meio de suas formas de organização e das relações sociais entre as diversas camadas da sociedade, quanto entre nações, dados os diferentes processos de desenvolvimento econômico e social no globo, também influenciado pela disponibilidade de recursos e do ambiente político (*Ibid.*:2017).

Além disso, diferentes posições na estrutura de poder também interferem na forma como as próprias desigualdades em saúde são combatidas. A ocupação da elite política e econômica nas posições de tomada de decisão, ou seja, nos níveis dos determinantes estruturantes conforme modelo da CDSS, dificulta o combate às desigualdades em saúde e o rompimento das hierarquias de vantagens e desvantagens sociais (LINDBLADH; LYTTKENS *et al.*:1998), visto que são elas que estão na situação de vantagem. Portanto, os determinantes sociais que geram desigualdades em saúde são pautados por aqueles que ocupam a superestrutura da sociedade no sentido político, social e de organização produtiva (*Op cit.*:2017). Tendo isso em vista, é imprescindível a inserção das relações de poder em um modelo sobre determinantes sociais da saúde. Nota-se que, ao mesmo tempo em que as relações de poder se superpõem às políticas estruturantes no nível macro, elas também afetam o nível micro por meio da perpetuação das posições de desvantagem daqueles na base da estrutura social.

FIGURA 1 – Os determinantes da saúde



Fonte: Elaboração própria a partir de LINDBLADH; LYTTKENS *et al.* (1998); NAVARRO (1999); STARFIELD (2001); DALHGREN; WHITEHEAD (2007); BRAVEMAN (2010); BARRETO (2017).

A Figura 1 mostra, portanto, como os determinantes sociais da saúde configuram um ciclo. O contexto político, que está submetido a uma estrutura com relações de poder, determina as diversas políticas que definem as condições de vida e trabalho das populações. Concomitantemente, as características individuais,

familiares e comunitárias, que são geradas e acumuladas por gerações e perpetuadas pelas relações de poder, afetam os estilos de vida e a saúde dos grupos populacionais. Situações de desigualdade em algum determinante desse modelo afetam direta ou indiretamente o resultado de saúde dos indivíduos, conformando desigualdades em saúde. Uma comunidade onde não há saneamento básico tem seus recursos e características (ambientais, materiais, sociais, comportamentais e de saúde) diretamente afetados. As características familiares e comunitárias, por sua vez, são reproduzidas por gerações com base nessa realidade. São necessárias políticas que mudem essa realidade por meio da provisão de tratamento de água e esgoto e limpeza pública, o que impactaria positivamente nos resultados de saúde reduzindo, assim, a desigualdade em saúde. Portanto, a fim de combater e romper o ciclo de geração e perpetuação dessas desigualdades, é necessário atuar nos determinantes estruturantes pois, apesar de ações nos determinantes de nível micro terem impacto positivo no resultado de saúde, elas apenas corrigem a situação daqueles que já estão em desvantagem, mas não garantem que novas desigualdades em saúde surjam dos níveis intermediário e estruturante.

## **As desigualdades em saúde e bem-estar em São Paulo**

Tendo em vista a complexidade dos caminhos e mecanismos pelos quais os determinantes sociais da saúde configuram as desigualdades em saúde, examinar tais desigualdades na cidade de São Paulo apresenta-se como um grande desafio em razão da magnitude, de uma das mais populosas metrópoles mundiais, em termos sociais, econômicos, culturais, espaciais e ambientais. Adotando a cilada da média como exemplo, a taxa de mortalidade infantil (número total de óbitos com menos de um ano de idade a cada mil nascidos vivos) na cidade de São Paulo, considerada um indicador básico de desenvolvimento humano e um dos principais da saúde, além de apontar para o nível de vulnerabilidade da atenção materna e neonatal, era de 10,38 óbitos a cada mil nascidos vivos, na média, no ano de 2017. No entanto, essa taxa variou de 4,39 óbitos na subprefeitura de Vila Mariana até 16,90 óbitos na subprefeitura de Ermelino Matarazzo (REDE NOSSA SÃO PAULO:2017).

A dimensão regional, no entanto, é apenas uma das realidades de desigualdade em saúde no município, e não deve ser analisada isoladamente. Os serviços públicos de saúde, em 2001, estavam altamente concentrados no centro de São Paulo, área que, não coincidentemente, apresentava os melhores indicadores socioeconômicos da cidade (COELHO; SILVA:2007). A infinidade de intersecções possíveis de indicadores é um dos principais motivos da complexidade do exame das relações causais das desigualdades em saúde. É impossível

isolar um único fator determinante da saúde nas diversas dimensões latitudinais e longitudinais, materiais e imateriais.

Para além dos indicadores demográficos e socioeconômicos, como sexo, idade, raça, escolaridade, renda, local de residência e situações conjugal e ocupacional – que constituem os determinantes de nível micro –, há indicadores referentes aos determinantes intermediários e estruturais, de tangibilidade e mensuração mais difíceis. Características comportamentais e culturais (determinantes intermediários) como a percepção dos serviços de saúde, influenciada por fatores educacionais e culturais, interferem na aceitabilidade da intervenção em saúde e no acesso ao serviço, podendo gerar desigualdades em saúde (SANCHEZ; CICONELLI:2012). Do mesmo modo, um determinante estrutural, como o grau de terceirização da entrega de serviços de atenção primária como uma diretriz da política de saúde, influencia toda a cadeia de determinantes intermediários e, indiretamente, individuais, podendo também gerar desigualdades em saúde (COELHO:2018). De modo a examinar como os determinantes da saúde atuam na geração de desigualdades em saúde ou na redução delas, três casos do município de São Paulo são apresentados a seguir, referentes a determinantes macro estruturante, intermediário e micro individual (conforme Figura 1).

Na análise do nível macro estruturante dos determinantes de saúde, observou-se em São Paulo, uma expansão da infraestrutura da saúde primária do SUS, por meio do aumento de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e da Assistência Médica Ambulatorial (AMA) de 2001 a 2016. O foco na Atenção Primária à Saúde (APS) é uma das principais medidas de redução de desigualdades em saúde, além do entendimento da realidade local e a participação social (TAYLOR:1992; STARFIELD:2006); e, nesse período em São Paulo, houve uma redução das desigualdades no acesso a serviços de saúde por meio do aumento da taxa de entrega de serviços em bairros com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (*Op cit.*:2018). Esse fenômeno pode ser explicado por um determinante intermediário relativo à política de saúde: a competitividade eleitoral. Desde a gestão Suplicy, passando pela gestão Serra/Kassab, Kassab até o governo de Haddad, observou-se um número crescente de consultas pelo SUS e na porcentagem de nascidos vivos com consultas pré-natais no SUS em bairros de baixo IDH no município (abaixo de 0,850). As melhorias nos indicadores de serviços públicos de saúde em bairros mais pobres e de alta concentração populacional decorreu da combinação entre a competição eleitoral e a carência de serviços nesses locais, de modo que, promessas eleitorais de melhoria aos mais pobres representavam uma estratégia

de conversão de votos dessa população, apesar dos partidos terem orientações ideológicas distintas (COELHO:2018).

A capacidade financeira e de gestão da Secretaria Municipal de Saúde, além da atuação de Organizações Sociais de Saúde (OSS) na APS, considerada uma experiência de sucesso em São Paulo dada a eficiência e eficácia nos gastos públicos em hospitais bem como a flexibilização administrativa e o desempenho positivo (SANO; ABRUCIO:2008), foram condições que possibilitaram a expansão da infraestrutura de APS. Para além do foco na APS, como um das principais medidas de redução de desigualdades em saúde, a participação social dada pela reivindicação de *accountability* por parte da população pobre em relação aos políticos e de oficiais públicos em relação às OSSs e o risco de sanções (como perder as eleições) foram essenciais para possibilitar a expansão de serviços de atenção primárias nesses bairros (*Op cit.*:2018).

Passando do nível macro estruturante para o intermediário, é preciso observar os elementos que compõem as condições de vida e trabalho. Apesar da utilização do termo *determinantes sociais da saúde*, um importante determinante das condições de vida e trabalho é o próprio sistema de saúde. Certamente fatores como disponibilidade de medicamentos, distribuição geográfica e horário de funcionamento de Unidades Básicas de Saúde (UBS) – elementos relativos à dimensão da disponibilidade do acesso à saúde (SANCHEZ; CICONELLI:2012) – têm impacto direto na redução ou intensificação de desigualdades em saúde. No entanto, há elementos menos tangíveis, relativos a dimensões de capacidade de pagamento, informação e aceitabilidade do acesso à saúde. A dimensão da informação, relativa ao grau de assimetria entre o conhecimento do paciente e do profissional de saúde, e da aceitabilidade, que corresponde à natureza e à percepção dos serviços pelos indivíduos e comunidades, influenciada por aspectos culturais e educacionais, afeta o acesso e consequentemente o uso dos serviços de saúde (*Ibid.*:2012).

A população em situação de rua de São Paulo, que já vivencia uma condição de vida e inserção social precárias, que vão além da ausência de moradia e perpassa um processo de exclusão e marginalização social, enfrenta maiores dificuldades na relação com o sistema de saúde. A discriminação sofrida e percebida por essa população em razão da condição de viver na rua, à qual se somam outros tipos de discriminação como racial, geracional e de orientação sexual, é refletida no atendimento em serviços de saúde. A discriminação por parte do profissional, que deveria entregar o serviço de saúde, é intensificada pela ausência de vínculos sociais, o que afeta a saúde mental e física dessa população. Conforma-se, assim, um ciclo de desvantagens que se acumulam pela discriminação social,

ausência de vínculos, falta de confiança em instituições e pessoas, sentimento de insegurança, exposição a situações de risco, comportamentos prejudiciais à saúde e consequente aumento da possibilidade de mortalidade e redução da expectativa de vida (BARATA; CARNEIRO JUNIOR et al.:2015).

Para além do acolhimento, a atuação do profissional de saúde pode afetar o resultado de saúde de um grupo populacional em razão da assimetria de conhecimento e informação entre o profissional e o paciente. No ano de 2015, observou-se em São Paulo, um modesto aumento na cobertura de vacinação contra gripe e pneumonia para população com diabetes, em relação a 2003, mas tal aumento não foi significativo a ponto de ampliar a proporção da vacinação na população adulta com diabetes. A vacinação contra gripe e pneumonia é uma intervenção preventiva altamente recomendada na Saúde Pública para população com diabetes *mellitus*. Podem ser apontados como alguns dos motivos para a baixa adesão à vacinação dessa parcela da população a ausência de recomendação por parte do profissional de saúde e a falta de comprovante da condição de diabético, frequentemente solicitado pelo profissional de saúde em UBS para a vacinação (MONTEIRO; GIANINI et al.:2018). Observa-se, assim, que a relação do profissional de saúde para com o paciente também consiste em uma forma de determinação da saúde dos indivíduos, para além da infraestrutura e das instituições do sistema de saúde.

Por fim, além da atuação de determinantes estruturantes e intermediários na formação de desigualdades em saúde há, evidentemente, determinantes de ordem micro relativos a fatores sócio-demográficos. Foi identificada, no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, uma disparidade de gênero no acolhimento entre pessoas vivendo com HIV/Aids, com uma maior taxa de mulheres nessa situação (BRAGA; CARODOSO et al.:2007). Tal disparidade entre homens e mulheres deve-se a fatores biológicos, socioeconômicos e culturais. Mulheres, principalmente entre 15 e 25 anos, são mais vulneráveis à infecção por HIV em razão da mucosa genital. Além desse fator biológico, questões sociais e culturais também são um dos motivos dessa desigualdade em saúde. Ao passo que a maioria dos homens busca o diagnóstico em razão do surgimento de sintomas que sugerem a infecção por HIV, a maior parte das mulheres o faz por terem parceiros soropositivos ou pela identificação na assistência pré-natal. A busca espontânea pelo diagnóstico é menor entre as mulheres em razão da falta de percepção do risco; consequentemente o início do tratamento também é prejudicado, levando ao atraso nas intervenções e ao aumento da vulnerabilidade das mulheres. Soma-se a isso, a desigualdade de

gênero no que tange à relação de poder, na qual a mulher tem menor poder de negociação no uso de preservativo, principalmente nas relações entre mulheres jovens e homens mais velhos, intensificando a situação de vulnerabilidade dessa população feminina (*Ibid*:2007).

As situações de desigualdades em saúde apresentadas, relativas a determinantes estruturante, intermediário e micro, apontam para a infinidade de indicadores a serem examinados. Isso requer determinadas ações e práticas que permitam identificar as relações causais das desigualdades em saúde e combatê-las de forma eficaz. Nesse sentido, a coleta, o acúmulo e a disponibilidade de dados são necessários para a obtenção de evidências empíricas (HALL; GRAFFUNDER *et al.*:2016). Tais dados devem ser de alta qualidade de modo a indicar a real situação de desigualdade em saúde, o que também contribui para o desenvolvimento e aprimoramento de novas pesquisas e práticas (PENNMANN-AGUILAR; TALIH *et al.*:2016). Se por um lado, a cidade de São Paulo tem o obstáculo da densidade populacional, por outro é um dos municípios com um dos mais desenvolvidos sistemas públicos de saúde do país e de coleta e disponibilidade de dados, em razão, parcialmente, da concentração tecno-científica, de riqueza e da própria alta densidade populacional (WANG; FERRAZ:2013). Esses dados, no entanto, não devem ser somente do setor da saúde, mas é preciso haver cooperação e atuação intersetorial, como pode ser inferido pela própria formação das desigualdades em saúde por determinantes sociais oriundos de (BRAVEMAN; GRUSKIN:2003; HALL; GRAFFUNDER *et al.*:2016). Tal intersetorialidade deve ser entendida como um processo articulado de formulação e implementação de políticas públicas por meio da integração estrutural, de recursos e processos organizacionais em responsabilidade conjunta entre órgãos do governo e da sociedade civil (FERNANDEZ; MENDES:2003).

Além disso, é preciso haver um esforço dentro do setor da saúde no que diz respeito à capacitação da força de trabalho de forma a melhorar a aceitabilidade do serviço de saúde pela chave do acesso. Há evidências, em países desenvolvidos, de que mulheres tendem a utilizar ou só utilizam determinados serviços de saúde se a profissional também for mulher (STANDING:1997). Isso aponta para a necessidade de uma diversidade na composição da força de trabalho em serviços de saúde, não apenas em questão de gênero, mas também racial, de orientação sexual e cultural. Tal capacitação também deve ser almejada no tocante ao conhecimento da realidade local como uma prática focalizada. Ao fracionar a política de saúde em grupos público-alvo específicos, o programa de atenção básica Estratégia da Saúde da Família (ESF) é um caso de sucesso de focalização por meio de um processo de descentralização da política de saúde até o nível

local, que permite o entendimento das especificidades dadas pelas diferenças regionais, sendo também um incentivo para a organização e institucionalização dos mecanismos de representação da comunidade (VIANA, DAL POLZ, 2005). A Prefeitura de São Paulo atua nesse sentido com a Escola Municipal de Saúde da Secretaria Municipal de Saúde, com cursos de capacitação da força de trabalho no setor voltados tanto para grupos específicos conforme perfis epidemiológicos quanto para grupos populacionais de maior vulnerabilidade, como mulheres e usuários de drogas.

## Conclusões

Por meio da revisão da literatura, foi possível identificar como as desigualdades em saúde são formadas, de modo a elaborar um modelo que elucide os caminhos pelos quais os determinantes sociais da saúde atuam na configuração dessas desigualdades. Os estudos de casos na cidade de São Paulo exemplificam a infinidade de relações entre tais determinantes, bem como algumas medidas e políticas que podem reduzir as desigualdades. No entanto, apesar de todo o conhecimento sobre práticas e medidas de redução de desigualdade, elas ainda persistem. Em uma cidade com as dimensões e os níveis de desigualdade como São Paulo, onde há bairros com idade média ao morrer de 79,4 anos (bairro do Jardim Paulista) e com 55,7 anos (bairro de Jardim Ângela), verdades amplamente aplicadas podem não valer em certas circunstâncias, o que leva à necessidade de entender o contexto local (REDE NOSSA SÃO PAULO:2017).

Além disso, o conhecimento do que funciona geralmente não é aplicado, o que está relacionado ao fracasso da ação estatal e da distribuição iníqua de poder e recursos. Nesse sentido, deve-se questionar se tal fracasso é em razão da inexistência de acesso ao conhecimento de medidas e práticas de políticas efetivas de equidade em saúde (apesar de tais conhecimentos existirem) ou pela falta de vontade em implementar tais políticas. Para o primeiro caso, garantir que os tomadores de decisão e os formuladores das políticas públicas tomem conhecimento de práticas efetivas requer a ampliação do conhecimento sobre melhorias na efetividade e no alcance de medidas de *accountability* em saúde, e a criação de espaços nos níveis local, nacional e global que permitam uma participação significativa e a formação de novas dinâmicas de poder. No entanto, a vontade política é necessária para tais mudanças. O problema do não conhecimento pode, assim, ser sanado pela existência de vontade política. Deve-se pensar quais elementos a afetam, quais entraves de administrações passadas impedem a promoção de novas políticas, como sistemas baseados em interesses corporativos

podem ser transformados, quais medidas podem eliminar a corrupção no setor da saúde por meio da transformação dos processos políticos e do sistema de saúde (FRIEDMAN; GOSTIN:2017). Para mobilizar a vontade política, é necessário ativismo por meio de ações de membros da comunidade, organizações da sociedade civil e profissionais da área da saúde.

No entanto, a vontade política também está limitada pela distribuição iníqua de poder e recursos, o que caracteriza outro motivo da persistência das desigualdades em saúde. Essas iniquidades políticas, econômicas e sociais marginalizam as populações em desvantagem e conformam os determinantes sociais da saúde. Reflexos disso são a alta desigualdade de taxas de trabalho informal, criminalidade, gravidez na adolescência, disponibilidade de centros culturais entre bairros centrais e periféricos de São Paulo. As restrições políticas e econômicas também limitam a garantia de uma equidade em saúde substancial, logo, deve-se pensar como diminuir ou superar essas restrições (*Ibid*:2017).

Portanto, não basta apenas compreender como as desigualdades em saúde são formadas, o que parte da coleta e disponibilidade de dados do setor da saúde e de demais setores relativos aos determinantes sociais da saúde demonstra, mas é preciso também haver um esforço do nível micro ao macro. Isso corresponde a medidas de redução de desigualdade em saúde por um esforço *bottom-up*, por meio da participação social, do engajamento de organizações da sociedade civil e do conhecimento da realidade local, quanto um esforço *top-down*, por meio do conhecimento de medidas e políticas efetivas de redução de desigualdade em saúde pelos tomadores de decisão e de uma vontade política de colocá-las em prática. São Paulo apresenta diversos desafios em razão de sua magnitude, densidade populacional e altas taxas de desigualdade em setores que vão além da saúde porém, também apresenta vantagens que são observadas em poucas cidades brasileiras, como o alto nível de riqueza e alta disponibilidade de dados que permitem a identificação de relações de causalidade com base em evidências. A mudança da realidade das desigualdades em saúde e bem-estar na cidade de São Paulo deve ser realizada de dentro do setor da saúde, por meio de ações e práticas de equidade na própria Secretaria Municipal de Saúde, mas deve também caminhar juntamente com mudanças nas desigualdades geográficas, educacionais, econômicas e sociais em geral, em uma ação conjunta dos órgãos públicos e da sociedade civil.

## Referências Bibliográficas

- BARATA, R. B.; CARNEIRO JUNIOR, N.; RIBEIRO, M. C. S. de A.; SILVEIRA, C. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo. *Saúde Soc.* São Paulo, v.24, supl.1, p.219-232, 2015.
- BARRETO, M. L. Desigualdades em saúde: uma perspectiva global. *Ciênc Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 7, p. 2097-2108, jul. 2017.
- BRAGA, P. E.; CARDOSO, M. R. A.; SEGURADO, A. C. Diferenças de gênero no acolhimento de pessoas vivendo com HIV em service universitário de referência em São Paulo, Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23(11):2653-2662. Nov, 2007.
- BRAVEMAN, P. Health disparities and health equity: Concepts and measurement. *Annu Rev Public Health*, San Francisco, v. 27, p. 167-94, Apr. 2006.
- \_\_\_\_\_. Social conditions, health equity, and human rights. *Health and Human Rights*, v. 12, n. 2, p. 31-48, Dec. 2010.
- BRASIL. Diário Oficial da União – Seção 1. 29 de agosto de 2018. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=55&data=29/08/2018>>. Acesso em: 20 out. 2018.
- COELHO, V. S. Reducing health inequalities in Brazil's universal health-care system: Accountability Politics in São Paulo. In: Accountability for Health Equity: Galvanising a Movement for Universal Health Coverage. *Institute of Development Studies*, London, v. 49, n. 2. Mar. 2018.
- COELHO, V.S.P.; SILVA, N. Has the Distribution of Public Health Services Become More Equitable? Reflecting on the Case of São Paulo', in S. Devarajan and I. Widlund (eds), *The Politics of Service Delivery in Democracies. Better Access for the Poor*, Stockholm: Expert Group on Development Issues (EGDI) Secretariat, Ministry for Foreign Affairs. Sweden, 2007.
- DAHLGREN, G.; WHITEHEAD, M. Policies and strategies to promote social equity in health. *Institute for Future Studies*, Stockholm, v. 14, p.1-67, 2007.
- FERNANDEZ, J. C. A.; MENDES, R. Subprefeituras da cidade de São Paulo e políticas públicas para a qualidade de vida. CEPEDOC Cidades Saudáveis/ Mídia Alternativa, São Paulo, 2003.
- GARAY, J. *Health Equity: The key for transformational change*. San José, Costa Rica: Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social, 2015.

HALL, M.; GRAFFUNDER, C.; METZLER, M. Policy approaches to advancing health equity. *J Public Health Management Practice*, v. 22, n. Supp 1, p. S50-9, Jan./Feb. 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição da Organização Mundial da Saúde* (OMS/WHO), 1946. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 15 set. 2018.

LE GRAND, D. J. Equidad, salud y atención sanitaria. In: *Salud y equidad: VIII Jornadas de Economía de la Salud*. Espanha, 1988.

LINDBLADH, E.; LYTTKENS, C.; HANSON, B., ÖSTERGREN, P. Equity is out of fashion? An essay on autonomy and health policy in the individualized society. *Soc Sci Med*, v. 46, n. 8, p. 1017-1025, Apr. 1998.

MENDES, E. V. 25 anos do Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 27-34, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142013000200003>>. Acesso em: 17 set. 2018.

MONTEIRO, C. N.; GIANINI, R. J.; SEGRI, N. J.; BARROS, M. B. de A.; CESAR, C. L. G.; GOLDBAUM, M. Cobertura vacinal e utilização do SUS para vacinação contra gripe e pneumonia em adultos e idosos com diabetes autorreferida, no município de São Paulo, 2003, 2008 e 2015. *Epidemiol. Serv. Saude*, Brasília, 27(2):e2017272, 2018.

NAVARRO, V. Health and equity in the world in the era of “globalization”. *Int. J Health Services*, v. 29, n. 2, p. 215-26, Apr. 1999.

PENMAN-AGUILAR, A. et al. Measurement of health disparities, health inequities, and social determinants of health to support the advancement of health equity. *J Public Health Management Practice*, v. 22, Suppl 1, p. S33-42, Jan./Feb. 2016.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Mortalidade infantil. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/regiao/freguesia-do-brasilandia/mortalidade-infantil>>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Mapa da Desigualdade 2017. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/mapa-da-desigualdade-2017.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

- RIBEIRO, C. Justiça social e equidade em saúde: Uma abordagem centrada nos funcionamentos. *Saúde Soc*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1109-1118, 2015.
- SANCHEZ, R. M.; CICONELLI, R. M. Conceitos de acesso à saúde. *Rev Panam Salud Publica*, v. 31, n. 3, p. 260-8, mar. 2012.
- SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 3, 2008.
- SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. Regionalização da Saúde no Estado de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.saude.sp.gov.br/coordenadoria-de-controle-de-doencas/banner/regionalizacao-da-saude-no-estado-de-sao-paulo>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- SOUZA, R. R. DE. Políticas e práticas de saúde e equidade. *Rev Esc Enferm USP*, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 765-70, 2007.
- STARFIELD, B. State of the art in research on equity in health. *J Health Polit Policy Law*, Durham, v. 31, n. 1, p. 11-32, Feb. 2006.
- \_\_\_\_\_. Improving equity in health: A research agenda. *Int J Health Serv*, v. 31, n. 3, p. 545-66, 2001.
- TAYLOR, C. Surveillance for equity in primary health care: Policy implications from international experience. *Int J Epidemiology*, v. 21, n. 6, p. 1043-49, Jun. 1992.
- VIANA, A. L. D.; DAL POLZ, M. R. A reforma do sistema de saúde no Brasil e o programa de saúde da família. *Physis*, v. 15, p. 225-64, 2005.
- WILKINSON, R.; PICKETT, K. The spirit level: why equality is better for everyone. London: Penguin, 2010.
- WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. *Int J Health Serv*, v. 22, n. 3, p. 429-45, Jul. 1992.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

## Vereadores da 17ª Legislatura

Adilson Amadeu (PTB)  
Adriana Ramalho (PSDB)  
Alessandro Guedes (PT)  
Alfredinho (PT)  
André Santos (PRB)  
Antonio Donato (PT)  
Arselino Tatto (PT)  
Atílio Francisco (PRB)  
Aurélio Nomura (PSDB)  
Caio Miranda Carneiro (PSB)  
Camilo Cristóvão (PSB)  
Celso Jatene (PR)  
Claudinho de Souza (PSDB)  
Claudio Fonseca (PPS)  
Conte Lopes (PP)  
Dalton Silvano (DEM)  
David Soares (DEM)  
Edir Sales (PSD)  
Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)  
Eduardo Tuma (PSDB)  
Eliseu Gabriel (PSB)  
Fabio Riva (PSDB)  
Fernando Holiday (DEM)  
George Hato (MDB)  
Gilberto Nascimento (PSC)  
Gilson Barreto (PSDB)  
Isac Felix (PR)  
Jair Tatto (PT)  
Janaína Lima (NOVO)  
José Police Neto (PSD)  
Juliana Cardoso (PT)  
Mario Covas Neto (PSDB)  
Milton Ferreira (PODE)  
Milton Leite (DEM)  
Natalini (PV)  
Noemi Nonato (PR)  
Ota (PSB)  
Patrícia Bezerra (PSDB)  
Paulo Frange (PTB)  
Quito Formiga (PSDB)  
Reginaldo Tripoli (PV)  
Reis (PT)  
Ricardo Nunes (MDB)  
Ricardo Teixeira (PROS)  
Rinaldi Digilio (PRB)  
Rodrigo Goulart (PSD)  
Rute Costa (PSD)  
Sâmia Bomfim (PSOL)  
Sandra Tadeu (DEM)  
Senival Moura (PT)  
Soninha (PPS)  
Souza Santos (PRB)  
Toninho Paiva (PR)  
Toninho Vespoli (PSOL)  
Zé Turin (PHS)



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**SÃO PAULO**