

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

Dos mecanismos de reprodução e de redução das desigualdades: o que aprendemos com as pesquisas do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)?

Sandra Gomes

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3319>

Submetido em: 2021-12-03

Postado em: 2021-12-07 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)



Título: Dos mecanismos de reprodução e de redução das desigualdades: o que aprendemos com as pesquisas do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)?

Sandra Gomes

Professora do Departamento de Políticas Públicas e da Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, ambos na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutora e Mestre em Ciência Política/USP. MA in Latin American Studies (University of London).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7703-6488>

Resumo

O texto trata da produção do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) nos últimos vinte anos nas áreas de pesquisa, transferência de tecnologia e inovação e de difusão do conhecimento. Verifica-se o interesse, ao longo da trajetória de pesquisas do CEM, em especificar os mecanismos políticos, institucionais e simbólicos que explicam a reprodução ou a superação da pobreza e das desigualdades. As principais contribuições do CEM para o debate acadêmico e público foram organizadas em três tópicos. No primeiro, discute-se a contribuição das pesquisas na análise de políticas públicas, o que inclui a dimensão política e partidária de governos, tendo, em comum, a identificação de seus efeitos em termos de inclusão social e política. No segundo tópico, são destacados os estudos sobre a distribuição espacial de grupos sociais, das condições de vida e a especificação dos espaços periféricos urbanos e metropolitanos. No terceiro tópico, apresenta-se o que poderia ser entendido como o paradoxo do Brasil desde a redemocratização: embora as condições de bem-estar social tenham melhorado substantivamente, as desigualdades advindas da estrutura ocupacional permanecem resilientes como marcadores relevantes de diferenciação de acesso à renda e a outras formas de desigualdades. Ao final, são feitas sugestões de agendas de pesquisa para o futuro do CEM.

Palavras-chaves: pobreza e desigualdades, políticas públicas, distribuição espacial de grupos sociais, centro de estudos da metrópole

Title: The mechanisms of reproduction and reduction of inequalities: what do we learn from the research of the Centre for Metropolitan Studies (CEM)?**Abstract**

The manuscript discusses the production of the Centre for Metropolitan Studies (CEM) for the last twenty years in the areas of scientific research, transfer of technology and innovation and diffusion of knowledge. Throughout its history, the main scientific concern relates to the specification of political, institutional and symbolic mechanisms that explain both the reproduction and the overcoming of poverty and inequalities. The main contributions of CEM, either in the academic field or within the public debate, are presented in this manuscript around three topics. First, the findings on public policy analysis are detailed, including the political and partisan dimensions of governments. In common, all these analysis attempt to specify the effects of policies on social and political inclusion. In the second topic, research results on the studies of spatial distribution of social groups, their living conditions, and the specification of peripheries in urban and metropolitan settings are presented. Third, the manuscript theorises about what could be understood as Brazil's paradox since the redemocratization in the 1980s: although the social welfare of the population has significantly increased in this period, the inequalities derived from the occupational structure (labour market) remain resilient as markers of income attainment and other forms of inequalities. At the end, some suggestions on further research agenda are made.

Keywords: poverty and inequalities, public policies, spatial distribution of social groups, centre of metropolitan studies.

Título: Dos mecanismos de reprodução e de redução das desigualdades: o que aprendemos com as pesquisas do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)?¹

Sandra Gomes (UFRN)

Não é tarefa fácil fazer uma síntese dos vinte anos do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) nestas poucas páginas. A quantidade de produção e pessoas envolvidas ao longo desses anos é grande. São mais de 330 pesquisadores que estiveram envolvidos em alguma atividade do CEM nesses anos: pesquisadores seniores e juniores, estudantes de mestrado, doutorado e iniciação científica, bolsistas de pós-doutorado, entre pesquisadores nacionais e estrangeiros de diversas instituições formando um grupo multidisciplinar em um ambiente que permite a produção de pesquisas interdisciplinares. Em termos de formação de recursos humanos ou de futuros pesquisadores, portanto, a contribuição do CEM também se destaca. A produção acadêmica é significativa: estima-se em cerca de 550 artigos publicados em revistas nacionais e internacionais, mais de 250 capítulos de livros, 69 livros autorais, organizados ou editados por pesquisadores do CEM em editoras nacionais e internacionais. As atividades da área de transferência de conhecimento e de tecnologia são também volumosas: cerca de 250 bases de dados organizadas e acessíveis gratuitamente no site do CEM, 27 estudos aplicados para instituições e órgãos públicos dos três níveis de governo,

¹ Este manuscrito foi comissionado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) como parte das atividades de celebração dos vinte anos do CEM. A autora teve total liberdade e autonomia para levantar informações e escrever a sua própria interpretação da produção científica do CEM, que resulta em uma reconstrução inédita da trajetória de um centro de pesquisa com um papel importante nas temáticas sobre políticas públicas, estudos urbanos e desigualdade no país. Quaisquer erros ou omissões, portanto, são de inteira responsabilidade da autora do texto.

além de diversas iniciativas de difusão científica, treinamentos e capacitações, desenvolvimento de softwares, inclusive uma produção audiovisual própria por meio de documentários.

Esses números ilustram bem o desafio de se fazer um balanço dos aprendizados gerados pelo CEM, assim como revelam a complexidade de dirigir, gerir e coordenar um centro de pesquisa com esse volume de pessoas e de atividades.

Com relação aos temas substantivos, é notável na produção do CEM o olhar sobre a pobreza urbana e metropolitana - e, mais adiante, sobre as desigualdades (no plural) - e os vários elementos que contribuem tanto para sua permanência quanto para sua redução. Logo nos primeiros anos do projeto ficam estabelecidas as premissas que orientarão todas as pesquisas subsequentes: a pobreza e a desigualdade não se limitam à dimensão de renda (ou monetária), é fenômeno multidimensional, e são também afetadas pelo acesso aos serviços públicos ou sociais, em termos de políticas públicas, assim como pelas formas de sociabilidade. A identificação dos mecanismos - materiais e simbólicos - potencialmente explicativos (ou causais) da reprodução social da pobreza ganha centralidade na agenda de pesquisas do CEM que seria resultado de uma combinação de processos econômicos, políticos e sociais que podem ou não estar associados entre si. Decorre daí a necessidade de se conhecer essas três dimensões da vida social, especificando seus mecanismos causais e efeitos nas condições de vida e de bem-estar social da população, que irá desembocar, mais à frente, em estratégias metodológicas distintas para captar essas imbricações e na utilização de diversas escalas de análise.

Institucionalmente, o CEM nasce a partir de uma chamada da FAPESP para o Programa Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (CEPIDs) em 2000. Um projeto ambicioso para financiar pesquisas orientadas para avançar na produção

do conhecimento em determinadas temáticas e com clara expectativa de que os resultados se transformassem em impactos positivos para a sociedade. Decorre daí o tripé de atividades de pesquisa acadêmica combinada com atividades de transferência de tecnologias e de difusão da informação. Os CEPIDs abarcam diferentes áreas do conhecimento com pesquisa de ponta e o CEM é um dos centros de pesquisa da área de humanidades. O CEM entra em funcionamento no ano de 2001 e, atualmente, está na Fase V de seu projeto. Entre 2008 e 2013, o CEM foi também um dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) do CNPq.

O modelo de apoio científico dos CEPIDs da FAPESP é, além de generoso em termos de volume de recursos – realidade contrária à situação nacional que se observa na atualidade nas agências de fomento federais -, interessante também pela exigência de assessoramento externo. Além de destacar resultados relevantes, as comissões de avaliação externa – mais adiante transformadas em CAI – Comitê de Assessoramento Internacional - apontam lacunas e novas avenidas e potenciais parcerias de diálogo e de pesquisa. No formato adotado nas primeiras fases do CEM, os comitês internacionais, por meio de suas recomendações, trouxeram contribuições importantes para a redefinição estratégica de atuação do CEM e foram os impulsionadores da progressiva inserção internacional de suas pesquisas e pesquisadores. São pesquisadores renomados e experientes do mundo acadêmico nacional e internacional. Nomes como Christopher Ansell (Universidade da Califórnia em Berkeley/EUA), Xavier de Souza Briggs (MIT/EUA), Nelson do Valle Silva (IUPERJ), Jonathan Rodden (Universidade de Stanford/EUA), Yuri Kazepov (Universidade de Viena), Adam Przeworski (Universidade de Nova Iorque), Ellen M. Immergut (Universidade de Humboldt/Alemanha), Brodwyn Fisher (Universidade de Chicago/EUA) ou Patrick Le Gales (Sciences Po/França), para citar apenas alguns, dão uma dimensão desse interessante modelo de assessoramento e

avaliação para que um centro de pesquisa possa rever seus próximos passos.

Parcerias institucionais são outra marca da forma de produção acadêmica, estratégias de transferência e de difusão do CEM. Dentre essas, pode-se citar: Fundação Seade, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), SESC/SP, TV Cultura, Escola de Comunicações e Artes (ECA/USP), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH/USP), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP) ou a Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (Nepo/Unicamp), além, claro, do próprio CEBRAP. Essas parcerias não estão restritas apenas ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas. Muitas dessas colaborações resultaram em produtos aplicados específicos liderados tanto pela área de transferência quanto pela de difusão do CEM. Dentre os colaboradores internacionais mais frequentes e com muita produção associada, destacam-se pesquisadores de universidades e institutos dos Estados Unidos (UCL Berkeley, Brown, Carolina do Sul, Harvard, UT Austin), da França (Sciences Po), do Reino Unido (IDS/Sussex), da Itália (Università di Milano-Bicocca), da Alemanha (Universidade de Humboldt), do México (Colégio de México, CIESAS, FlascoMéxico) e do Chile (PUC) para citar alguns.

Este texto apresenta uma interpretação sobre a produção do CEM nesses vinte anos que busca combinar o registro histórico do desenvolvimento das atividades associado às agendas de pesquisa que se desenvolveram e que trouxeram contribuições que considero relevantes no debate acadêmico e público. Em termos de fontes de informação, utilizaram-se diversos documentos, relatórios, publicações, conversas e entrevistas, além de, claro, a minha própria experiência como pesquisadora formada pelo CEM entre os anos de 2001 e 2009.

Nas próximas seções, discuto em maior detalhe a trajetória de construção das várias agendas de pesquisa do CEM. O encadeamento das pesquisas ao longo

do tempo é apresentado na próxima seção. Além de permitir um voo panorâmico, o objetivo é fazer um registro de como as principais conclusões de cada uma das fases induzem a uma progressiva ampliação e maior especificação das agendas de pesquisas nas fases posteriores. Em seguida, apresento alguns dos achados da produção do CEM organizados em três tópicos. O primeiro tópico trata das pesquisas sobre políticas públicas, que incluem a dimensão política e partidária de governos e suas estratégias (ou escolhas) de ação e que têm em comum a identificação de seus efeitos em termos de inclusão social e política. O segundo tópico traz as contribuições das pesquisas do CEM sobre a distribuição espacial de grupos sociais e de condições de vida e a especificação dos espaços periféricos urbanos e metropolitanos. Com relação a este último aspecto, destaca-se a conclusão de que existem diversas periferias - com acessos e condições de vida muito variados -, não se podendo falar, portanto, de uma periferia. Surgem aqui também as análises das dinâmicas sociais e relacionais próprias dos espaços periféricos em que regras estatais, da criminalidade e do mundo evangélico neopentecostal convivem simultaneamente. O terceiro e último tópico sintetiza um balanço dos achados dos estudos do CEM sobre as desigualdades e coloca o que considero o paradoxo que vivemos desde a redemocratização. Embora as condições de bem-estar social tenham melhorado substantivamente, as desigualdades advindas da estrutura ocupacional – leia-se as oportunidades de inserção no mercado de trabalho - permanecem sendo um marcador relevante de diferenciação de acesso à renda. Esta última desigualdade – a forma de inserção no mercado de trabalho - permanece resistente a mudanças ao longo do tempo e parece apenas se reconfigurar ou a se reproduzir em novas formas. Até mesmo o avanço da escolaridade no país passa a estar em xeque como um mecanismo que poderia ser um redutor das desigualdades de renda. Na parte final deste texto, me aventuro a listar novas possibilidades de pesquisa,

transferência e difusão para os próximos vinte anos do CEM.

Antes de continuar, devo registrar dois avisos (ou *disclaimers*) aos leitores. Primeiramente, este texto certamente não registra toda a produção do CEM, o que pode ser compensado se o leitor consultar a ampla produção no site do CEM. Em segundo lugar, ainda que o foco deste texto sejam os debates feitos pelos pesquisadores do CEM, obviamente essa discussão não é feita de modo isolado. Ao contrário, todos os textos e proposições aqui destacados estão em diálogo com outros pesquisadores e grupos em suas respectivas agendas e comunidades de pesquisa variadas e próprias, seja na arena nacional ou internacional. Estaria totalmente fora de minha capacidade conseguir mapear e citar os inúmeros trabalhos e interlocutores de cada um dos temas discutidos pelo CEM. Por essa razão, e considerando volume das publicações do próprio CEM, opto por não trazer referências ao longo deste texto. Alternativamente, o leitor encontrará no website do CEM, uma lista das publicações (<https://centrodametropole.fflch.usp.br/>).

Um panorama dos debates centrais do CEM ao longo de vinte anos

Em termos de produção do conhecimento, cabe tentar fazer uma grande síntese com o intuito de se apresentar uma visão global desses vinte anos do CEM. O entendimento aqui é que as agendas de pesquisas têm uma trajetória explicada pelos achados anteriores, que influenciam o seu desenvolvimento futuro. Claramente, o financiamento de médio prazo do CEM traz as condições de previsibilidade e de progressivo avanço do conhecimento produzido que são elementares em qualquer área do conhecimento científico. O modo de se fazer pesquisa no CEM, com intensa produção de trocas e sínteses em seminários internos, nos projetos conjuntos, publicações coletivas assim como a própria produção dos relatórios para a FAPESP também contribuem para definir a

continuidade (e, por vezes, descontinuidade) de linhas e de questões de pesquisa. Do ponto de vista da evolução cronológica das agendas de pesquisa do CEM sintetizo os seguintes apontamentos e encadeamentos.

Fase I – de 2001 a 2005

A proposta de pesquisa inicial do CEM se voltava para as transformações pelas quais passava a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Naquele momento, partia-se da hipótese de que a região estaria migrando de uma metrópole industrial para uma de serviços. O pressuposto, baseado em literatura internacional, era de que São Paulo estaria passando pelas transformações do capitalismo globalizado em que algumas grandes cidades teriam um papel específico e crucial para a dinâmica do capitalismo mundial, caminhando para uma metrópole terciária. Os estudos do CEM, porém, acabam por rejeitar tal hipótese para o caso da RMSP. As primeiras análises, que culminaram nessa conclusão por volta de 2003, mostravam maior complexidade do tecido urbano e social para explicar as diversas dinâmicas na maior aglomeração urbana do país e que seriam resultantes das transformações econômicas, sociais e de acesso a serviços públicos (estatais) a partir, destacadamente, da década de 1990. Ao mesmo tempo em que se observava mudanças, havia também continuidade de certos mecanismos causais (endógenos) de produção da cidade.

Essa primeira fase envolveu também a própria implantação do projeto e das instalações física do CEM, inicialmente com sede no CEBRAP. Ao final da primeira fase, observa-se um redesenho das propostas de pesquisa já com base no conhecimento e nos debates produzidos pelos pesquisadores do CEM. Começa a emergir uma agenda de pesquisa que vai ser a marca do CEM: a configuração do espaço metropolitano, dinâmicas do mercado de trabalho, as formas de sociabilidade na metrópole, o acesso a políticas públicas e seus efeitos na pobreza urbana e metropolitana.

FASE II – de 2006 a 2008

A partir desse momento – isto é, já na segunda fase do CEM -, aparece claramente a proposta de se ter a pobreza na metrópole como eixo norteador e unificador das pesquisas. Partindo do entendimento de que a reprodução social da pobreza é resultado de uma combinação de processos não apenas econômicos como também sociais e políticos, o foco passa a ser a identificação dos mecanismos simbólicos e materiais que operariam e explicariam a permanência ou saída da condição da pobreza. Nesse momento, a compreensão dos efeitos da reestruturação produtiva experimentada pela RMSP desde, ao menos, meados da década de 1980 no acesso a que indivíduos têm ao emprego, tipo de vínculo e remuneração compõem um dos elementos explicativos das formas de produção e reprodução da pobreza no mercado de trabalho. Com foco já explícito na pobreza urbana e sua distribuição espacial, nos acessos (e não acessos) a serviços e bens públicos e nas formas de sociabilidade emergentes nas periferias da metrópole, esses vão ser os elementos analíticos que irão predominar nos estudos dessa segunda fase. O caso empírico ainda é a RMSP, objeto que será ampliado para outras regiões do país mais à frente.

Um destaque relevante na produção do CEM nessa segunda fase é a consolidação do uso do geoprocessamento (Geographic Information Systems GIS), isto é, dados geocodificados para análises espaciais e territoriais. O GIS passa a ser não apenas um instrumento metodológico que permitiu unir as diversas pesquisas no interior do CEM como também produzirá uma nova compreensão sobre a distribuição espacial de grupos sociais na metrópole de SP, questionando a aplicabilidade de uma dicotomia centro-periferia. As conclusões dessa fase das pesquisas mostram uma maior heterogeneidade da pobreza em SP e na RMSP do que a literatura supunha, o que irá culminar no entendimento de que haveria muitas periferias (no plural) com diversidade de condições e maior homogeneidade nas áreas centrais ou mais ricas ou, ainda, em determinados

enclaves espaciais em municípios vizinhos. Vários estudos e livros foram produzidos nessa fase em que, beneficiando-se pelos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2000, foi possível criar tipologias de condições sociais na metrópole paulista a partir da alta desagregação das informações por meio dos setores censitários, “especializados” pela equipe de geoprocessamento do CEM. Nesse sentido, o geoprocessamento permitiu testar a hipótese de uma divisão dual entre centro e periferia, que será rejeitada, e inicia também a agenda de pesquisas sobre a segregação espacial e residencial e de seus potenciais efeitos explicativos na reprodução da pobreza urbana.

FASE III – de 2009 a 2014 – INCT/CNPq

No início de 2009, já na terceira fase, está consolidada a ideia (ou premissa) de que a pobreza é fenômeno multidimensional e de que as desigualdades (no plural) não se resumem à renda monetária. Beneficiando-se das informações, dados e estudos produzidos pela área de transferência do CEM, isto é, também partindo do conhecimento aplicado, assume-se que são várias as dimensões que afetam (ou explicam) a condição de pobreza e que são, a princípio, fluxos independentes entre si. Empiricamente, isto quer dizer que não necessariamente indivíduos (ou famílias) de mesmo nível de renda estarão em situações similares de privação social. Há variedade de situações explicadas por formas de acesso ao emprego (e mesmo à informação sobre emprego), a serviços sociais ofertados pelo Estado (ter acesso e a que tipo de serviço de saúde, educação, assistência social, etc.) e por padrões de sociabilidade que podem ou não prover apoio material ou simbólico por meio das redes de pessoas e de solidariedade, todos aspectos críticos para determinar a condição de pobreza e desigualdade nas conclusões das pesquisas do CEM.

Nessa fase, os estudos sobre a segregação residencial na metrópole ganham destaque, com a identificação dos padrões existentes e de seus efeitos nas

condições de vida e um grande conjunto de publicações a respeito. A segregação espacial é assumida, a princípio, como um dos possíveis mecanismos de reprodução das desigualdades e da condição de pobreza. Como resultado, surgem estudos mais aprofundados - que mesclam metodologias quantitativas com estudos qualitativos - das periferias de São Paulo com vistas a observar a relação entre local de moradia e oportunidades (ou estratégias de sobrevivência) a que indivíduos têm acesso nas margens da metrópole. Aqui as redes sociais se prestam ao papel de marcadores explicativos de forma associada aos padrões de segregação, assim como a sociabilidade nas periferias, e ganham maior aprofundamento. Analiticamente, cabe destacar, rejeita-se a hipótese de que segregação residencial equivale, necessariamente, à segregação relacional.

Ainda nessa fase, todos os projetos de pesquisa do CEM já têm parceiros internacionais e muitas das pesquisas ampliam seus casos empíricos para além de SP, iniciando comparações com outras cidades do Brasil e de outros países, assim como estudos quantitativos para o conjunto de municípios brasileiros, ampliando as possibilidades de generalização dos resultados. Os efeitos institucionais – como o federalismo e a coordenação nacional de políticas públicas assim como a própria dinâmica política (das políticas públicas) passam a ser uma nova marca da agenda de pesquisa do CEM. Em comparação a outras cidades do mundo, emergem os estudos ao redor do conceito de governança urbana – ampliando o número de atores e suas interrelações – para explicar as dinâmicas urbanas.

FASE IV – de 2015 a 2018

Na quarta fase (2015-2018), parte-se dos achados anteriores de que a diminuição ou reprodução das desigualdades é afetada por diversas dimensões da vida social, econômica, política e de sociabilidade, mas agora estabelece-se a necessidade de maior especificação das variações existentes, inclusive as relativas

às áreas setoriais de políticas públicas. A tentativa, a partir desse momento, é de especificar as relações e a direção da causalidade dos efeitos das desigualdades de origem mesmo em situações em que há acesso a serviços públicos e sociais.

Novas perspectivas analíticas surgem nessa fase como a identificação das variações subnacionais de condições e de implementação de políticas públicas, o papel das burocracias de nível de rua ou dos agentes implementadores, assim como as diferentes capacidades estatais que afetam a entrega de serviços públicos. Do ponto de vista da governança, consolidam-se os estudos e publicações sobre a interação entre atores estatais e não-estatais associados aos efeitos institucionais e da dinâmica política em meio a processos formais e informais.

É também nesse momento que se iniciam os estudos em perspectiva nacional e longitudinal, isto é, para além do caso de SP, vai culminar na produção do projeto que traça as trajetórias das desigualdades (ambos no plural) em 50 anos no Brasil. Trata-se de um esforço coletivo e agenda unificadora nessa fase em que se adota um olhar de longo prazo para verificar o que mudou no Brasil em termos de acesso, inclusão (social e política) e condições de vida a partir da compilação e análise dos Censos Demográficos do IBGE desde 1960. As principais conclusões desse projeto serão tratadas mais adiante neste texto.

FASE V – de 2019-atual

A fase atual, que se inicia em 2019, está em andamento e procura responder as questões ainda em aberto das agendas de pesquisa nacional e internacional em torno dos eixos que permeiam a história do CEM: política, políticas públicas, inclusão social e política e desigualdades, que discuto em maior detalhe nas seções seguintes.

Entre o final da fase IV e o início da V, um novo projeto coletivo de grande

envergadura é liderado pelo CEM. Uma obra que procura fazer um grande balanço da trajetória das políticas públicas no Brasil desde a Nova República com foco nos governos do PSDB e do PT em nível federal. O resultado é uma publicação que reúne especialistas de diversas áreas setoriais e temáticas das políticas públicas e de diferentes instituições de pesquisa do Brasil que produz, pela primeira vez, uma avaliação global e sistemática do período pós-redemocratização.

Antes de passar para a próxima seção, dois apontamentos merecem destaque sobre as formas de produção de informações do CEM que perpassam todas as fases do projeto, inclusive a atual.

O primeiro é a estratégia de publicações de livros que compilam os principais achados das pesquisas do CEM, mas de uma forma particular. Os livros são resultado de uma construção coletiva, feita por meio de seminários internos, com a participação de pesquisadores do CEM e de convidados externos, que permite alcançar uma publicação integrada, isto é, que vai além de ser apenas uma coletânea ou junção de capítulos que não se comunicam entre si. Essa se mostrou uma forma muito frutífera de divulgação dos conhecimentos produzidos e que será uma marca da produção do CEM durante todas as suas fases até os dias atuais.

O segundo apontamento refere-se à centralidade da área de transferência do CEM na produção de informação aplicada. A organização de um núcleo de geoprocessamento, construindo diversas bases de dados espaciais para além do Censo Demográfico, como os de equipamentos públicos ou a distribuição espacial dos resultados de eleições dentre outras, vai permitir operacionalizar as análises sobre as condições socioeconômicas das populações, inclusive nas periferias, mapear o comportamento eleitoral em termos espaciais e o acesso a serviços e equipamentos. Para isto, a base de logradouros, requisito imprescindível para que se possa fazer o “endereçoamento” de equipamentos e

outros objetos, será artefato de cuidadoso trabalho de refinamento, especialmente nas “franjas” da metrópole informal que eram “invisíveis” nas bases de ruas oficiais existentes. A disponibilização gratuita dessa base de logradouros merece destaque pelo seu potencial de contribuição especialmente para o planejamento de ações por gestores públicos.

Há hoje um uso muito mais ampliado das ferramentas do geoprocessamento, mas no início da década de 2000, o CEM contribuiu de modo significativo para o acesso a bases espaciais e para seu uso, lançando mão, inclusive, de treinamentos no uso de GIS. As aplicações possíveis do geoprocessamento são quase infinitas e com grande potencial de gerar informação relevante para as políticas públicas. O exemplo da estimativa da população que vivia em assentamentos precários no Brasil urbano – um número que se desconhecia dada a inexistência de cadastros nacionais e integrados no início dos anos 2000 -, realizada a partir de uma metodologia criada por pesquisadores do CEM (primeiro para a Prefeitura de São Paulo e depois para o Ministério das Cidades), ilustra bem o potencial do geoprocessamento associado à análise estatística, neste caso, para orientar as políticas urbanas nacionais que estavam se iniciando no governo federal.

Nas próximas seções, destaco em maior detalhe os achados dessas pesquisas do CEM e suas implicações para a compreensão de quais são os fatores que afetaram (e ainda afetam) a permanência na situação de pobreza no contexto urbano assim como dos mecanismos ou processos que permitem produzir o aumento do bem-estar social da população. A discussão foi organizada em três grandes tópicos.

1) A Política, as Políticas Públicas e a Inclusão Social e Política

O primeiro tópico de destaque da produção do CEM é a centralidade da análise das políticas públicas e, mais especificamente, das escolhas políticas (e valorativas) e da configuração institucional como elementos que permitem compreender as transformações observadas no Brasil. Temas como o federalismo brasileiro, a capacidade de coordenação nacional de políticas públicas a partir do marco institucional da CF/1988, as políticas do urbano, de saúde, assistência social e as indutoras de participação política (e social) formam um conjunto de contribuições em uma área de estudos que se expande vigorosamente a partir dos anos 2000 no Brasil e que se consolida, inclusive com novos cursos de graduação e pós-graduação do chamado Campo de Públicas. Outros exemplos do crescimento do interesse acadêmico pelas políticas públicas estão nos grupos de trabalhos de encontros nacionais de associações científicas, como os da ANPOCS (desde 2001) e da ABCP (na área temática Estado e Políticas Públicas), com participação ativa de vários pesquisadores do CEM.

Muitos dos achados do CEM tornaram-se referência no debate nacional sobre políticas públicas. Os efeitos da centralização decisória no Executivo federal a partir da CF/1988, das competências ou prerrogativas da União e o papel indutor de padrões nacionais nas áreas das políticas sociais executadas por Estados e municípios (como saúde, assistência social ou educação) de modo a diminuir desigualdades históricas, inclusive as regionais, são exemplos de temas que pautaram (e ainda pautam) o debate acadêmico sobre as políticas públicas no Brasil. Dito de outra forma, a combinação entre as competências da União (definidas na CF/1988) com a democracia de massas (de modo a responder às preferências majoritárias do vasto eleitorado brasileiro) produziu escolhas políticas de políticas públicas - e em oposição às forças sistêmicas e

estruturais advindas da dinâmica do capitalismo - que fizeram a diferença nas condições de vida da população. Na saúde, os estudos do CEM observam uma expansão significativa da atenção básica em termos de consultas médicas por habitante/ano entre Sul/Sudeste e Norte/Nordeste, em um cenário muito diferente do início da década de 1990. As análises de mais longo prazo também mostram que o acesso à educação básica se ampliou desde a década de 1990, isto é, tornando-se independente da origem social ou da raça/cor dos indivíduos. As políticas de assistência social também tiveram grande expansão – com destaque para a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a partir da década de 1990 e da criação do Programa Bolsa-Família, iniciado nos anos 2000 e que vai progressivamente atingido o total de seu público-alvo – e são fundamentais para explicar a diminuição nas desigualdades de renda.

Essas transformações em direção a uma cidadania social mais universal, porém, não são imediatas e sim incrementais. Os estudos do CEM mostram que se trata de uma construção ao longo de décadas, por governos de diversos matizes político-ideológicas, e, por isso, ainda incompleta. O que se coloca claramente como questão de debate nos dias atuais é o quanto esse padrão observado desde a redemocratização, de construção incremental ou aos poucos da cidadania social, teria ou não chegado ao seu fim com o governo atual.

A inclusão política do eleitorado brasileiro é outro aspecto analítico relevante e potencialmente explicativo das transformações observadas em termos de cidadania social a partir do entendimento que se inaugura, a partir da redemocratização, uma democracia efetivamente de massas no Brasil. Não há grandes impedimentos para se alistar para votar, hoje, no Brasil e há maior simplicidade em votar, especialmente após a introdução da urna eletrônica. Existe, inclusive, a hipótese de que as urnas eletrônicas teriam diminuído a complexidade de voto para os eleitores de menor escolaridade, medido pela

diminuição dos votos nulos, produzindo maior efetividade do voto e inclusão política do eleitorado brasileiro e transformando substantivamente o perfil de seu eleitor mediano.

Nos primeiros estudos (por volta de 2003), os resultados eleitorais na cidade de SP mostravam claramente um padrão de voto partidário, o que leva os pesquisadores a concluir que o eleitor da cidade de SP é previsível, ao menos antes das eleições atípicas de 2018. A partir do geoprocessamento dos resultados eleitorais em diferentes áreas da cidade, observa-se um padrão de votação em torno de três grandes forças políticas, que se associavam fortemente com o perfil socioeconômico dos moradores das periferias, do centro expandido e com bases eleitorais recorrentes na zona norte da cidade. Essas três grandes forças, naquele momento, se concentravam entre PT, PSDB e PPB (atual PP). Ao final, é na dinâmica competitiva de SP que vão se constituir, por anos a fio, as duas maiores forças partidárias na disputa nacional – PSDB e PT – configurando uma grande divisão do eleitorado entre centro-esquerda e centro-direita.

Do ponto de vista de outras formas de participação política, os estudos do CEM sobre associativismo mostram movimentos sociais institucionalizados e ligados a partidos políticos, no caso da cidade de SP, e com associações da sociedade civil com padrões muito diferentes em comparação a cidade do México, uma das comparações realizadas. O principal questionamento nesse momento era se, de fato, o estatuto político da sociedade civil era equivalente em diferentes contextos e se existiria uma lógica autônoma distinta da política “tradicional”. Essa tese será rejeitada nos estudos subsequentes na medida em que uma parte significativa da participação social no Brasil é induzida por normas nacionais (como no caso da existência de conselhos municipais de políticas públicas) assim como as próprias associações têm conexões com

partidos políticos. Do ponto de vista nacional, os estudos mostram que as possibilidades de participação política e social se expandem substantivamente após a redemocratização e se alargam em diferentes tipos de associações da sociedade civil e arenas participativas. No caso dos estudos específicos na saúde, a participação social teria gerado efeitos inclusivos e potencialmente explicativos da redução das desigualdades de acesso a serviços de saúde em algumas regiões da cidade de SP. Em outras palavras, conclui-se que a participação política e social no Brasil se expande significativamente para além de apenas o momento do voto nas eleições.

Um novo padrão também é notado nas pesquisas do CEM em termos de intermediação política para o acesso a direitos. Nas políticas públicas de caráter universal, que começam a ser implementadas após a promulgação da CF/1988, não se observam padrões em que o acesso aos serviços sociais, como saúde, educação e assistência social se daria por meio de um intermediador político. Também no caso de gastos dos municípios em saúde e educação não se encontram padrões partidários ou ideológicos do tipo direita e esquerda. A explicação é que essas políticas são definidas nacionalmente com base em regras impessoais e universais válidas para todos os entes subnacionais.

Decorre também como conclusão, que, quando políticas públicas passam a ter regras impessoais e universais para determinar quem tem direito a um determinado serviço ou bem público, as possibilidades de uso clientelista ou de intermediação política diminuem consideravelmente. É um avanço importante na história do caso brasileiro, especialmente porque elimina a dependência, que existia anteriormente, de se ter uma pessoa que faça a intermediação política e relacional necessária para que se obtenha acesso a bens e serviços públicos.

As desigualdades que ainda permanecem, em termos de políticas sociais, neste caso, são marcadas por diferenças no tipo, qualidade ou quantidade de serviços públicos a que diferentes grupos sociais têm acesso que estão também,

muitas vezes, associadas a desigualdades regionais. O acesso à escola se expande significativamente após a redemocratização, exceto nas áreas com grande concentração de favelas que, ao contrário, apresentam um crescimento populacional acima da média, ainda demandando a criação de vagas ou construção de escolas para a universalização do atendimento. As diferenças mais marcantes, dessa forma, passam a ser o tipo de ensino – como tempo de permanência na escola, a infraestrutura em cada escola ou a aprendizagem - a que alunos de diferentes origens sociais têm acesso. Por exemplo, no caso da rede estadual de ensino de SP, estudos do CEM mostram que há predominância de professores temporários nas escolas da periferia, resultado dos incentivos das regras de alocação e das escolhas, pelos professores, do local em que preferem lecionar, que se baseiam em critérios de classificação e de pontuação na carreira sem adoção de alocação estratégica equitativa. Ao mesmo tempo que os estudos do CEM do início dos anos 2000 mostram que a população mais pobre tinha menor acesso à atenção básica em saúde e a hospitais, mesmo no caso da cidade de SP, verifica-se uma expansão progressiva dos serviços de saúde para as periferias em uma construção de equipamentos e de alocação de profissionais do SUS ao longo dos anos, isto é, uma construção incremental, aos poucos.

Outros marcadores de desigualdades de acesso são os historicamente resistentes no Brasil, especialmente os que se referem a cor/raça. Ainda assim, os estudos do CEM sobre os primeiros resultados das ações afirmativas de iniciativa própria de algumas universidades, como a UFBA - anteriores, portanto, à lei federal de cotas de 2012 -, revelam aumento da equidade em termos de acesso ao ensino superior. Aqueles estudos já mostravam os efeitos positivos da adoção de cotas, com o aumento da inclusão de negros no ensino superior que, de outro modo, teriam uma evolução de ocupação de vagas muito lenta e, possivelmente,

não produziria uma inclusão racial efetiva. Os estudos acabam também por desmitificar a ideia de que alunos cotistas não teriam condições de acompanhar os estudos universitários e teriam, assim, pior desempenho acadêmico. Na verdade, as análises mostram exatamente o oposto: alunas e alunos cotistas, após ingressarem na universidade, têm um desempenho acadêmico superior ao alunado que ingressa por ampla concorrência. A explicação para isto parece estar diretamente relacionada à oportunidade de ingressar em uma instituição que induz o desenvolvimento do potencial criativo e acadêmico do alunado.

Em outras palavras, o conjunto de estudos produzidos pelo CEM e colaboradores sobre as políticas públicas no Brasil mostra que houve mudanças substanciais no acesso a direitos sociais a partir da Nova República. Isto seria resultado das condições e escolhas políticas, uma combinação entre a expansão do sufrágio universal (democracia de massas), aumento da participação e organização de diversos interesses (como no caso exemplar dos movimentos sociais), o marco valorativo de criação de uma sociedade menos desigual e mais inclusiva como pactuado na CF/1988 e, não menos importante, a orientação ideológica dos partidos políticos que chegaram ao poder. Parte das pesquisas do CEM tem justamente esse foco: compreender como a dimensão política importa ou afeta a produção das políticas públicas.

Desde a CF/1988, considerado um marco explicativo das políticas públicas adotadas pelos governos que se seguiram, houve inclusão social por diferentes mecanismos e estratégias de ação, que permitiu criar uma proteção social mínima que inexistia nos regimes anteriores (mesmo em cenários de elevado crescimento econômico) na medida em que princípios de inclusão social universal estavam ausentes no padrão cunhado como de “cidadania regulada”, isto é, só alguns cidadãos brasileiros – os formalmente reconhecidos pelo Estado - tinham acesso.

Nas análises, tanto dos governos do PSDB quanto os do PT – os governos de autoridade política durável, como os pesquisadores do CEM denominam – foram construindo, de forma incremental e cumulativa em muitos casos, o ideal projetado pelos constituintes em 1987-1988.

Isto não quer dizer que não haja diferenças entre governos de direita e de esquerda, ao contrário. Houve opções de políticas públicas programáticas, distintas entre esses dois partidos em seus respectivos governos nacionais em alguns casos específicos. Cito alguns exemplos. Os governos do PSDB teriam centrado suas ações na construção de uma rede de proteção social com participação ativa de organizações da sociedade civil, menos centrada na provisão direta do Estado; na universalização do ensino fundamental e com reformas econômicas e do Estado, que apostavam no aumento da dinamização da economia para a maior produção de empregos e menor participação estatal na provisão de serviços públicos, isto é, dividindo com o setor privado. Os governos do PT, por outro lado, teriam dado maior ênfase às políticas redistributivas, de expansão do gasto social e, de especial relevância pelos seus impactos socioeconômicos, de progressiva valorização do salário-mínimo, que ilustram uma agenda programática distinta e mais ampla em termos temáticos, mas, ainda assim, sem rupturas radicais ou de mudança de paradigma.

Outro aprendizado gerado é que as políticas públicas desses governos – como de resto uma explicação válida para qualquer outro governo - são resultado de uma combinação de diversos fatores explicativos, como os citados acima, e que exigem, adicionalmente, uma análise setorial das políticas públicas na medida em que elas têm trajetórias próprias e podem ou não ter padrões explicativos comuns ou generalizáveis. Segue disso que a natureza da explicação, claramente, demanda um esforço coletivo de pesquisa que enfoque conjuntamente as políticas e a sua política.

Obviamente, o que está em aberto no momento é o quanto estaríamos hoje (em 2021) caminhando para um desvio dessa rota aberta pela redemocratização do país e pela CF/1988 ou, ainda, para o fim de um ciclo político com políticas públicas de progressiva inclusão social, que foram as marcas de diferentes governos até 2016. Ao que tudo indica, teremos de aguardar as opções do eleitorado brasileiro nas eleições de 2022, assim como as dinâmicas subsequentes no interior dos vários setores de políticas.

2) As dinâmicas espaciais, as políticas urbanas e os estudos sobre as periferias

Um segundo ponto para o qual o CEM contribuiu para o avanço do conhecimento no debate nacional refere-se à discussão sobre as dinâmicas espaciais e às periferias nas metrópoles. Por um lado, conclui-se que a periferia não é um espaço homogêneo, pois apresenta composições variadas de grupos sociais e, especialmente, situações de vulnerabilidade social distintas. Há de se falar, portanto, de periferias no plural. Várias são as implicações desse achado, mas são especialmente relevantes para o planejamento de políticas públicas que busquem romper com o ciclo vicioso da pobreza, pois os instrumentos necessários para isto não serão idênticos dadas as particularidades de cada território. A criação de uma tipologia de condições de vulnerabilidade social nas periferias, revelando a diversidade de situações na metrópole paulistana, questiona a validade dos modelos dicotômicos, que caracterizavam de modo dual os espaços urbanos da cidade de SP entre centro e periferia (no singular). Essas análises são também outro exemplo da sinergia entre os projetos da área de transferência do CEM – como o Mapa da Vulnerabilidade Social do município de São Paulo ou o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), produzido pela Fundação Seade - com as pesquisas acadêmicas.

Por outro lado, a combinação de estratégias de pesquisa quantitativa com estudos de caráter qualitativo do CEM permite avançar metodologicamente na identificação das transformações dos espaços periféricos nos últimos trinta anos. Já nos primeiros estudos, observa-se o crescimento do segmento evangélico nas periferias da RMSP que se estabelece, inclusive, como redes pessoais de apoio e de solidariedade entre uma população em diferentes situações de vulnerabilidade social. Os estudos iniciais enfocavam a alta transição de indivíduos entre diferentes religiões. Em uma análise comparando os casos da favela de Paraisópolis (enclave vizinho a bairros de classe média alta na cidade de SP) e o distrito de Cidade Tiradentes (um bairro periférico construído pelo Estado por meio de grandes projetos de conjuntos habitacionais), a religião aparece como forma de associativismo e de criação de redes pessoais e sociais entre os mais pobres, produzindo o que os pesquisadores do CEM chamaram de um “circuito de reciprocidade”. Essa caracterização do fenômeno neopentecostal vai culminar na avaliação, hoje consensual, de que as redes evangélicas em muitos espaços periféricos urbanos são formas de sociabilidade e de apoio mútuo em que há centralidade das relações (ou vínculos) individuais e familiares, que produzem autoestima, confiança e uma rede de apoios em situações de vulnerabilidade (ou de crise) combinadas a um código de valorização do empreendedorismo individual enquanto “esforço próprio” e um meio para superar as adversidades econômicas a que esses grupos estão sujeitos.

Ainda na exploração do papel desempenhado pelas redes pessoais na condição de pobreza, emerge um entendimento de que as próprias conexões sociais são afetadas pelas desigualdades, em associação com a segregação espacial. Observa-se que as conexões sociais podem ter tanto efeitos positivos quanto negativos. A pesquisa de campo comparando a cidade de São Paulo com a de Salvador (na Bahia) permitiu identificar padrões comuns em termos dos

efeitos das conexões interpessoais. Coincidem, nas cidades analisadas, uma característica recorrente: as redes sociais dos mais pobres são sistematicamente menores e menos diversas em comparação às da classe média. Para além dos atributos individuais clássicos, o tipo de conexão ou de relações interpessoais dos indivíduos também explica o nível de renda por meio de mecanismos variados como, por exemplo, o acesso ao mercado de trabalho com a informação sobre empregos e outras oportunidades de obtenção de renda. Ainda assim, mesmo entre os mais pobres, a morfologia de suas redes sociais também varia, apresentando conexões “para dentro” e “para fora” de seus locais de residência que afetam o acesso ao mercado de trabalho. A conclusão é de interesse teórico na medida em que esses estudos mostram que não necessariamente residir em uma área segregada de uma grande metrópole determina menor acesso à renda ou a apoios mútuos, pois essa condição de desvantagem pode ser compensada pelas redes de relações interpessoais a que um indivíduo pode acionar quando preciso. Os mecanismos explicativos, neste caso, são simbólicos, relacionais e afetam as condições materiais dos indivíduos.

Ademais, parte dos argumentos levantados pelas pesquisas do CEM caracterizam os espaços periféricos como locais (ou territórios) em que o Estado não seria o único a definir as regras de conduta (e mesmo o planejamento urbano) e nem mesmo deteria, em muitas localidades, o monopólio do uso legítimo da força, definição elementar da constituição de um Estado enquanto nação. A violência a que essas populações estão sujeitas, como é sabido, é frequente, mas haveria, ao menos no caso de São Paulo, certa convivência entre a regulação e presença do Estado concomitante a outras duas moralidades que estão frequentemente em tensão e acomodação: a do mundo do crime e da religião. O domínio da organização criminosa PCC em muitas dessas localidades periféricas de São Paulo teria centralidade para o entendimento das regras de convivência, de sociabilidade e de conduta nesses espaços,

estabelecendo certa ordem social que, inclusive, explicaria a queda nas taxas de homicídios verificada no período em São Paulo como resultado de uma ordem paralela de regulação dos conflitos - e, portanto, da própria violência - de modo muito particular. Por outro lado, haveria uma outra moralidade em que as condutas dos sujeitos estariam orientadas pelo “mundo evangélico”, que seria visto como formas de recuperação, salvação, conversão ou tratamento, isto é, como uma alternativa à opção do “mundo do crime”. Haveria, desta forma, uma convivência entre a regulação do Estado, a do crime e da religião (um “regime evangélico de regulação”).

Esses achados são interessantes por diversas razões. Como apontado anteriormente, observa-se maior acesso às políticas sociais e, portanto, maior presença do Estado, inclusive nas periferias, ao mesmo tempo em que essa entrada se mostra insuficiente para a superação das condições de insegurança ou mesmo na ascensão social via inserção no mercado de trabalho formal (e legal), que permanece precária, instável e envolve, majoritariamente, ocupações e empregos informais. Outra implicação relevante desses estudos é a clara inadequação (ou ineficiência) das políticas de segurança pública no Brasil e mesmo as de ordenamento territorial urbano (a cargo dos municípios) que, ao contrário do esperado, contribuem para a reprodução de um sistema de mercados ilegais conectados a mercados legais. Se a centralidade do segmento evangélico, especificamente dos neopentecostais, com suas particularidades e visões de mundo, já estava no radar das primeiras pesquisas, estudos mais recentes do CEM mostram a relevância de se analisar e compreender o universo de um eleitorado muito particular que, ainda que tenha recebido muita atenção pública a partir das eleições de 2018, já apresentava um padrão próprio de voto antes disso.

3) O paradoxo desde a redemocratização brasileira: rumo a uma cidadania social universal com manutenção das desigualdades nas estruturas ocupacionais

Em seu conjunto, a produção do CEM mostra ou confirma a hipótese de que o acesso da população mais pobre a bens e serviços públicos aumentou significativamente no Brasil quando se tem um olhar de médio ou longo prazo e efetivamente diminuiu as desigualdades de acesso às políticas públicas de proteção e promoção social que, previamente, eram dependentes da inserção formal no mercado de trabalho ou, simplesmente, dependentes da renda ou de favores clientelísticos. Nesse sentido, o Estado brasileiro – e ao contrário do que muitas vezes se propaga - passou a estar presente na vida das populações mais pobres. O que se observa, empiricamente, é que os serviços públicos chegaram aos mais pobres e as desigualdades existentes hoje se referem à variação na qualidade desses serviços ou a “vazios” assistenciais de cobertura – como em certos espaços intraurbanos ou entre as regiões do país -, ainda pendentes de implementação.

Ao mesmo tempo, o Brasil, desde a redemocratização, apresenta transformações no mercado de trabalho – uma das dimensões que afeta a pobreza e a desigualdade –, que reconfiguram, em novas bases, as desigualdades de inserção e ocupação laboral que determinam a renda por meio do trabalho. Os estudos iniciais do CEM, que observam o caso dos efeitos da reestruturação produtiva ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo desde a década de 1980, é exemplar, ainda que muito particular. A migração de um modelo de emprego industrial - com proteção social e previdenciária - para empregos com vínculos instáveis e, especialmente, de menor remuneração não é resultado de uma diminuição das atividades industriais em São Paulo e sim da oferta de empregos nesse setor de atividade econômica, fruto de processos

de automatização e de subcontratação de serviços nas indústrias paulistas.

O argumento mais forte é que SP não estaria migrando para uma metrópole terciária na medida em que o volume de atividades industriais permanece alto, ainda que tenha havido reduções e deslocamentos de plantas industriais para outras partes do país. Os empregos gerados no setor de serviços, ainda que tenham crescido, não foram suficientes para compensar as perdas dos empregos industriais.

A partir dessas transformações, a ascensão social via mercado de trabalho como meio de obtenção de renda diminui. Trabalhadores passam a transitar, com maior frequência, entre informalidade, inatividade, baixos salários e, em muitos casos, sem proteção previdenciária. Essa situação é ainda mais aguda no caso das mulheres, justamente em um momento em que a inserção laboral feminina cresce.

Há, ainda, o efeito contraditório da elevação da escolaridade da população desde a redemocratização e as formas de inserção no mercado de trabalho. No caso específico de SP, desde a década de 1990 já se observava esse efeito na medida em que, naquele momento, São Paulo já tinha um contingente significativo de mão de obra com ensino superior. Porém, o que as pesquisas do CEM notam é que o processo de contratação (ou de empregos) não tinham, necessariamente, relação com as necessidades de recursos humanos qualificados para áreas avançadas de tecnologia ou inovação ou, ainda, como resultado de uma economia do conhecimento em expansão. Dito de outra forma, na década de 1990 já era possível observar que, em um ambiente de alto desemprego, a maior empregabilidade de pessoas com ensino superior não tinha relação com uma demanda por vagas em setores mais especializados. Seria simplesmente resultado da ampla oferta de trabalhadores com ensino superior para trabalhar em ocupações que não exigiam tal nível de especialização.

Nesse sentido, as desigualdades educacionais - que no passado eram explicadas pela não universalização do acesso ou da permanência na educação básica -, parecem ter sido reconfiguradas ou “empurradas” para o ensino superior. Não surpreende, dessa forma, que o acesso a esse último nível de ensino esteja no centro das grandes disputas políticas da atualidade.

Mas, insistindo esse ponto, as condições sociais da população brasileira em termos de acesso a direitos e garantias sociais se alteraram substantivamente. Um survey aplicado aos 40% mais pobres de SP, realizado em 2004, mensurou o acesso a serviços públicos. A enquete toma, como ponto de partida e inspiração analítica, outro survey que havia sido realizado pelo CEBRAP em 1991 coordenado por Vilmar Faria. Os resultados são surpreendentes: mostram claramente que o acesso aos serviços sociais aumentou muito desde a década de 1990, ainda que permaneçam certos “vazios espaciais (ou assistenciais)”. A percentagem dos entrevistados que diziam ter acionado um “intermediador” – como um político – para ter acesso a serviços de saúde ou de educação passa a ser praticamente inexistente em 2004.

Desigualdades de diferentes tipos entre os municípios brasileiros permanecem altas, mas uma parte disto é explicada pelo efeito de construção incremental das políticas públicas: o acesso a bens e serviços públicos (saúde, educação, assistência social, infraestrutura e mesmo saneamento) aumentou por ciclos de expansão, sendo o Norte e Nordeste as últimas regiões – e mais recentes – e que, portanto, ainda demandam expansão. As condições de saúde da população também melhoraram substantivamente (medidas, por exemplo, pela expectativa de vida e mortalidade infantil) especialmente após a redemocratização do final dos anos 1980 e com a instituição do SUS, público, gratuito e universal. A associação entre ter ou não acesso a serviços de saúde e renda - isto é, dependente da renda – vai, assim, diminuindo ao longo dos anos,

ainda que diversas desigualdades em saúde ainda permaneçam. Novamente, há melhora substantiva das condições de bem-estar, mas ainda não está finalizada a garantia de uma cidadania social para todos os brasileiros, ainda está em construção.

As políticas de transferência de renda, via Estado, permitiram diminuir tanto a pobreza quanto a desigualdade de renda (de todas as rendas, não apenas do trabalho) mesmo em momentos de baixo crescimento econômico. As pesquisas do CEM destacam a centralidade de duas políticas da assistência social. O pagamento do BPC, a partir do início da década de 1990, e a valorização real do salário-mínimo, que indexam os benefícios assistenciais (como o BPC e aposentarias). Nesse sentido, as políticas de transferência de renda mostram-se como uma ferramenta essencial para a garantia de uma renda mínima, ainda que esteja muito focalizada nos segmentos em situação de altíssima vulnerabilidade social, excluindo outros grupos sociais que também têm oscilações de renda e inserção no mercado de trabalho informal, como o pagamento do auxílio emergencial durante a pandemia evidenciou. Para uma parcela da população brasileira, as oportunidades de obtenção de renda regular e/ou suficiente para atender às necessidades básicas, via mercado de trabalho, são baixas e/ou precárias. Esse é um dado da realidade brasileira que, ainda que possa se alterar em momentos de maior crescimento econômico e de geração de empregos, volta a ficar explícita em momentos de crise.

Há, portanto, um paradoxo na Nova República. Enquanto o acesso às políticas sociais se expande, isto é, melhora as condições sociais, a dinâmica de produção de empregos e o próprio mercado de trabalho trabalham em sentido oposto: aumentam a vulnerabilidade econômica, à exceção dos anos de elevada dinamização econômica e oferta de empregos. Em tese, portanto, estaria posta a

necessidade de um novo desenho institucional de proteção social assim como uma rediscussão sobre as formas de tributação brasileira, que pudessem financiar políticas públicas mais inclusivas.

Os próximos vinte anos do CEM

A contribuição das pesquisas e dos pesquisadores do CEM para a construção do conhecimento acadêmico em diversas áreas de estudos assim como em termos de transferência e difusão do conhecimento me parecem evidentes no breve registro que fiz neste texto e, por isso, considero mais do que necessário, merecido celebrar os seus vinte anos de vida.

E o que desejar, então, para os próximos vinte anos do CEM?

Primeiramente, desejar que permaneça sendo esse modelo de centro de pesquisa muito bem-sucedido, com uma equipe multidisciplinar e com efetiva produção interdisciplinar e com um assessoramento externo de pesquisadores internacionais. Espera-se também que o CEM possa continuar contando com financiamento regular e generoso, que tem permitido ousar em desenhos metodológicos de pesquisa empírica e compor um grupo de pesquisadores altamente qualificados. Torço, inclusive, que outros centros de pesquisa em diferentes partes do país possam também contar com um fomento à ciência desse nível de qualidade em um futuro próximo. A publicação de livros como compilações das pesquisas ou do que pensam os pesquisadores do CEM em diversas áreas temáticas e temas relevantes, me parece uma estratégia muito frutífera e que deveria ser mantida e estimulada, para além das publicações em periódicos acadêmicos.

A progressiva introdução de estratégias de pesquisa comparativa também me parece uma aposta adequada. Se inicialmente os estudos do CEM focavam no caso de São Paulo, ao longo do tempo comparações foram introduzidas, com outras cidades brasileiras (e do exterior também) assim como análises para o

conjunto de municípios e estados brasileiros, o que permitiu produzir generalizações assim como especificação de particularidades. Claramente, as pesquisas do CEM que já estão inseridas em projetos de cooperação internacional também permitirão leituras comparativas do caso brasileiro em relação a outros países. Neste último caso, ainda sinto que temos pouco estudos comparativos do caso brasileiro com os países da América Latina, o que surpreende pois, em tese, temos muitos elementos comuns que poderiam ajudar a especificar com maior precisão o caso brasileiro em termos de incidência da pobreza, das desigualdades e dos mecanismos que explicariam as mudanças e permanências.

Uma sugestão adicional seria conseguir extrair sínteses teóricas e analíticas de todo o aprendizado gerado pelas pesquisas do CEM até o momento e que poderiam, inclusive, orientar o planejamento dos próximos passos a seguir. Uma pergunta geral poderia ser esta: quais achados podem ser generalizados e quais, ao contrário, são específicos ou particulares? Essas especificações poderiam ser orientadas tanto em termos de Brasil em comparação a outros países como dentre as diversas unidades subnacionais ou regionais do país ou, ainda, em termos dos fatores políticos e institucionais que têm se mostrado explicativos.

Do ponto de vista de sugestões de agendas de pesquisa adicionais as já existentes, eu destacaria três pontos para consideração.

O primeiro são os efeitos da pandemia do novo coronavírus na pobreza e nas desigualdades. Mantendo as temáticas que são uma marca do CEM, adicionar a pandemia – durante e após ou se ela terminar – me parece um movimento natural em termos de agenda de pesquisa para o CEM. Alguns pesquisadores do CEM já estão produzindo análises sobre aspectos específicos da pandemia como em termos de arrecadação fiscal dos governos, impactos nos

gastos sociais ou nas condições de trabalho do pessoal da saúde.

O segundo ponto seria ampliar ou, na verdade, focar, com projetos específicos, a dimensão racial nas análises sobre as desigualdades. É um campo de discussão que ainda detêm muitas lacunas de informações e de entendimentos e que mereceria maior aprofundamento.

Uma terceira possível agenda de pesquisa seria introduzir a questão climática e ambiental. Há diversos estudos que vinculam essas questões a um possível aumento das desigualdades sociais assim como as associam às condições de vulnerabilidade social. Sendo um tema urgente no cenário internacional e nacional, a contribuição do CEM para esse debate poderia ser muito importante, especialmente no que se refere às políticas públicas ambientais.

Do ponto de vista das atividades da área de transferência do CEM, esperase uma nova mobilização de atividades de organização de dados, especialmente os georreferenciados, a partir da publicação dos resultados do Censo Demográfico do IBGE que, presume-se, ocorrerá em 2022. Será a oportunidade de se fazer análises sobre as mudanças e permanências nos padrões de vida no interior do espaço metropolitano, agora em perspectiva temporal mais alargada, em comparação aos resultados e conclusões encontrados nas pesquisas do CEM com base nos Censos anteriores de 2010 e de 2000.

Por fim, cumpre deixar congratulações especiais aos três diretores do CEM nesses vinte anos: Argelina Figueiredo, Eduardo Marques e Marta Arretche, cada um imprimindo a sua própria marca na condução do CEM. Não é tarefa fácil liderar, coordenar e gerir uma empreitada dessa magnitude e com todas as responsabilidades associadas. Os meus mais sinceros cumprimentos, com admiração, por terem se dedicado ao projeto CEM e aproveito para estender minhas parabenizações a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoal de

apoio técnico e administrativo que também fazem parte da história do CEM.

Para saber mais sobre a produção do CEM, convido os leitores deste texto a assistirem o material audiovisual especialmente produzido para a celebração dos vinte anos do CEM: a série de episódios especiais do podcast Urbanidades, criados pela equipe do UrbanData, e os vídeos “Mural de Olhares” (no canal do CEM no YouTube). Ambos trazem registros muito ricos das histórias do CEM contadas pelos seus próprios pesquisadores assim como por convidados externos.

Referências Bibliográficas

A lista das publicações pode ser consultada em <https://centrodametropole.fflch.usp.br/>.

Declaração de conflitos de interesse

Nada a declarar.

Declaração da contribuição dos autores

Como se trata de apenas uma autora, a concepção, coleta de dados, análise, metodologia e escrita foram feitas todas por Sandra Gomes.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores concordam que caso o manuscrito venha a ser aceito e postado no servidor SciELO Preprints, a retirada do mesmo se dará mediante retratação.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.