

Fronteira Paulistana

Haroldo da Gama Torres¹

Artigo a ser apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu-MG, Setembro de 2004

Introdução

A dinâmica demográfica intra urbana de São Paulo na década de 90 pode ser definida como selvagem. Enquanto algumas regiões da cidade perdem volumes significativos de população em termos absolutos, particularmente nas áreas centrais dos principais municípios da Região (São Paulo, Osasco, Guarulhos e ABC), outras áreas crescem a taxas muito expressivas, superiores a 5% ao ano. De fato, as áreas que denominamos aqui por fronteira urbana cresceram, em média, 6,3% ao ano, passando de 19 para 30% da população total da Mancha Urbana de São Paulo entre os anos de 1991 e 2000, atingindo um total de quase 5 milhões de habitantes.² Sem esta região, a metrópole teria apresentado crescimento demográfico nulo. Tal dinâmica, além de suas óbvias implicações para políticas públicas, têm importantes repercussões analíticas.

Este processo não deixa de ser surpreendente. De fato, ao longo da década de 90, viemos aprendendo a repensar o papel de São Paulo na dinâmica sócio-econômica nacional. Em termos de geração de empregos, por exemplo, São Paulo deixou de ser definida como locomotiva industrial do Brasil. A Região Metropolitana perdeu empregos industriais em escala impressionante. Os empregados na indústria passaram de 36% da população ocupada em 1985 para 19% em 2001, segundo os dados da PED.³ Em termos demográficos, São Paulo também não pode mais ser pensada como o mais importante pólo de atração populacional. A região como um todo passou a crescer próximo à média do Brasil nos anos 90 (1,6% ao ano), deixando de desempenhar o papel de grande magneto de migrantes, verificado desde os anos 20.

No plano da estrutura urbana, no entanto, tais transformações não se manifestaram com a mesma intensidade. A região da periferia que definimos como fronteira urbana continua a receber migrantes, continua crescendo a taxas aceleradas, continua apresentando uma estrutura urbana precária, continua sendo o lugar de problemas fundiários, com a

¹ Pesquisador do Cebrap.

² A mancha urbana aqui considerada abrange 21 municípios, os mais significativos em termos demográficos e formam uma malha urbana conurbada. Ver mapa 1. Esses 21 municípios correspondem a 91,4% da população total da RMSP, que atingiu 17,9 milhões em 2000.

³ Pesquisa de Emprego e Desemprego, Seade/Dieese.

expansão de favelas e loteamentos clandestinos; continua sendo o lugar de conflitos ambientais, com ocupação de áreas florestais e de mananciais; e continua a ser uma “válvula de escape”, o lugar de concentração daqueles que não tem lugar. Um dos objetivos principais deste artigo é dar substância a esta proposição.

A ocupação das áreas peri-urbanas por parte de uma população predominantemente de baixa renda ainda é um dos elementos fundamentais da estruturação da metrópole paulistana no início do século XXI, no que pese sua grande transformação produtiva e demográfica. O crescimento desta região peri-urbana - ou a “expansão pela produção de novas periferias” - continua a se dar, apesar da morte do debate sobre a marginalidade urbana, do debate sobre o dualismo centro-periferia e sobre seu significado e suposta funcionalidade para a acumulação capitalista no Brasil.⁴

Em outras palavras, pretendemos argumentar que a persistente expansão das áreas peri-urbanas - que chamaremos aqui de fronteira urbana - parece ser um fenômeno de longa duração, que continua a condicionar a forma urbana e os modos de organização da vida social em São Paulo, a despeito das intensas transformações ocorridas no setor produtivo e no mercado de trabalho. Além disto, este texto pretende caracterizar a fronteira urbana, bem como extrair algumas de suas principais implicações para as políticas públicas. Apresentamos inicialmente uma discussão sobre a categoria de fronteira urbana. A seguir, procuramos dimensionar e caracterizar esta fronteira do ponto de vista empírico. Ao final, discutimos seus significados principais.

1. Porque falar de fronteira urbana?

A categoria fronteira têm um longa trajetória no exterior e no Brasil, onde a discussão passa pelos processos de ocupação do Oeste do Paraná nos anos 40, a marcha para Oeste nos anos 50, e a ocupação da Amazônia de 70 em diante.⁵ Nas ciências sociais,

⁴ Para este debate, ver Cardoso e Faletto (1970), Oliveira (1972; 1978), Singer (1976). Por exemplo, o argumento de Oliveira era que, nas áreas urbanas, o “crescimento pela expansão das periferias” seria funcional para acumulação capitalista, uma vez que a massa de trabalhadores migrantes formaria um exército industrial de reserva, o que rebaixaria o custo da força de trabalho. Nas áreas de fronteira agrícola, a expansão da produção camponesa produtora de alimentos básicos seria também funcional, ao contribuir para a redução do chamado custo de reprodução da força de trabalho nas áreas urbanas.

⁵ Na língua portuguesa, a palavra fronteira remete a dois significados distintos: as fronteiras políticas de um dado território (*borders* em inglês) e a fronteira entendida como área limite da expansão demográfica e econômica de uma dada sociedade (*frontier*). Netes último sentido, o

essa categoria se refere à ocupação demográfica de uma dada região e a sua integração ao mercado nacional, seja enquanto produtora de bens agrícolas ou minerais, seja como consumidora de bens industriais e serviços.⁶

A categoria fronteira urbana não é inédita nas ciências sociais, particularmente na área de planejamento urbano. O categoria já estava presente no clássico de Richard Wade, *The Rise of Western Cities 1790-1830*, que já no século XIX refletia a respeito do processo de ocupação do oeste americano, fortemente baseado na formação da rede urbana que servia como suporte ao processo. Mais recentemente, a categoria foi reapropriada nos Estados Unidos por autores como Smith (1996), tentando refletir a respeito das transformações contemporâneas das cidade norte-americanas, particularmente sobre o processo de revalorização imobiliária dos centros urbanos.

A idéia de fronteira urbana também está presente no debate brasileiro, refletida particularmente no trabalho de Monte-Mór (2003). Este autor trabalha com a categoria de urbanização extensiva, que diz respeito à penetração crescente do “tecido urbano” no território nacional, através da consolidação da rede de cidades, através da conurbação das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, ou mesmo através do espraiamento de equipamentos urbanos como estradas e escolas.⁷

Porque assumir aqui a categoria “fronteira urbana” e não outras categorias, como periferia ou áreas peri-urbanas?⁸ Por um lado, porque as noções de periferia e peri-urbano remetem à geometria da cidade. Isto torna mais difícil ao analista trabalhar com, por exemplo, áreas com elevada concentração de pobres e de forte crescimento demográfico não localizadas na periferia, como algumas favelas por exemplo. As fronteiras, em termos abstrados, podem também ser internas (não periféricas), embora no caso de São Paulo,

termo tem sido empregado frequentemente no Brasil para definir a região limite de expansão agrícola, a chamada fronteira agrícola.

⁶ Ver, por exemplo, Velho (1976), Mahar (1978), Foweraker (1982), Becker (1982), Sawyer (1984), Goodman (1986), Hecht & Cockburn (1989), Schmink & Wood (1992).

⁷ Para Monte-Mór, o urbano é entendido na acepção de Henri Lefébvre: o urbano como expressão espacial das formas de produção capitalista.

⁸ A categoria periferia é amplamente utilizada na literatura sociológica e urbanística brasileiras para descrever as regiões do entorno urbano precariamente dotadas de infra-estrutura, tipicamente habitadas por população de baixa renda, residentes em loteamentos irregulares. Ver, por exemplo Ver, por exemplo, Chinneli (1980), Santos (1982) e Bonduki e Rolnik (1982). A categoria peri-urbana é mais utilizada na disciplina da geografia, descrevendo os espaços de transição entre campo e cidade. Esta última categoria tem sido retomada de modo interessante na descrição dos processos de urbanização da Ásia, onde se passa a entender a questão peri-urbana como um importante desafio para a gestão urbana (ADB, 1996).

como veremos, ela é predominantemente externa.⁹ Por outro lado, crescentemente a associação entre pobreza e periferia têm sido relativizadas, seja devido ao crescimento de condomínios de luxo nas bordas de várias metrópoles (Caldeira, 2000), seja porque a periferia parece estar se tornando cada vez mais heterogênea socialmente (Marques e Bitar, 2002).

Como tem sido destacado (Marques e Torres, 2004), existem periferias mais consolidadas do ponto de vista urbanístico e dos serviços públicos, enquanto outras encontram-se com maior degradação urbana. Em ambas, persiste níveis elevados de pobreza. Nesta perspectiva, a categoria fronteira urbana aponta para um tipo particular de periferia, com altíssima taxa de crescimento demográfico e precariedade no acesso a serviços públicos, particularmente saneamento.¹⁰

No contexto do debate sobre a heterogeneidade da periferia, a expressão fronteira urbana pode ser entendida como uma metáfora poderosa do ponto de vista analítico, uma vez que diversos paralelos entre fronteira agrícola (tradicionalmente tratada nas ciências sociais) e fronteira urbana podem ser estabelecidos, de modo a sugerir a existência de uma lógica de ocupação desses “espaços em transição” referidos talvez a elementos mais profundos da formação social brasileira:¹¹

- a. As fronteiras são regiões com altas taxas de crescimento demográfico e com substancial migração;
- b. As fronteiras apresentam infra-estrutura precária e em construção. De modo geral, o Estado está pouco presente, seja regulando o uso da terra, seja através da oferta de serviços públicos;

⁹ Isto é o que faz Smith (1996), ao chamar o antigo centro de Nova York de “nova fronteira urbana”. Fronteiras também não precisam se referir necessariamente à expansão da ocupação por parte da população de baixa renda, podendo estar referida a outras formas de expansão, como o caso da expansão da agricultura empresarial em certas frentes da fronteira agrícola (Sawyer, 1984).

¹⁰ A rigor, existem algumas áreas peri-urbanas com crescimento elevado e renda alta – como Santana do Parnaíba e Barueri, onde encontra-se Alfaville. No entanto, áreas deste tipo constituem mais a exceção do que a regra do ponto de vista da dinâmica de crescimento urbano. Ver mapa 1 e gráfico 1, à frente.

¹¹ A conexão entre fronteira agrícola e periferia urbana já tinha sido identificada nos anos 70 (Oliveira, 1972; Singer, 1976). A expressão de Oliveira “crescimento pela elaboração de periferias” se refere tanto à periferia urbana quanto à fronteira agrícola. Ambas seriam objeto de ocupação por parte de migrantes de origem rural e, em muitos casos, de origem nordestina. Ver discussão à frente.

- c. A fronteira parece funcionar como uma “válvula de escape”, o lugar de concentração daqueles que não tem lugar nem em áreas urbanas consolidadas, nem em áreas rurais tradicionais (Velho, 1976);
- d. A fronteira é objeto de importantes conflitos sobre a posse da terra urbana (loteamentos clandestinos, favelas) ou rural;¹²
- e. A fronteira apresenta intensos conflitos ambientais relativos a ocupação de áreas florestais e de mananciais.

Enfim, podemos utilizar a categoria fronteira urbana de modo a distinguir esta região de outras áreas urbanas com alta concentração de pobres. Muitas das “periferias mais antigas” são áreas mais consolidadas, onde o Estado se apresenta regularizando a ocupação e extendendo a rede de serviços. Tal distinção é essencial para as políticas públicas e para a compreensão do lugar da Região Metropolitana de São Paulo no contexto socioeconômico nacional. Detalhamos estes elementos abaixo.

2. A Fronteira urbana em São Paulo: uma aproximação empírica

Apresentamos no mapa 1, abaixo, a distribuição espacial da taxa de crescimento demográfico para as áreas de ponderação dos 21 municípios que formam a mancha urbana de São Paulo.¹³ Podemos observar que o crescimento demográfico desta região foi muito desigual na última década. Enquanto as áreas centrais dos principais municípios da Região - incluindo São Paulo (no centro) Guarulhos (a Nordeste), do ABC (a Sudeste) e de Osasco (a Oeste) – tinham perdido população em termos absolutos, existem áreas localizadas principalmente nas franjas urbanas que cresceram a taxas extremamente aceleradas.

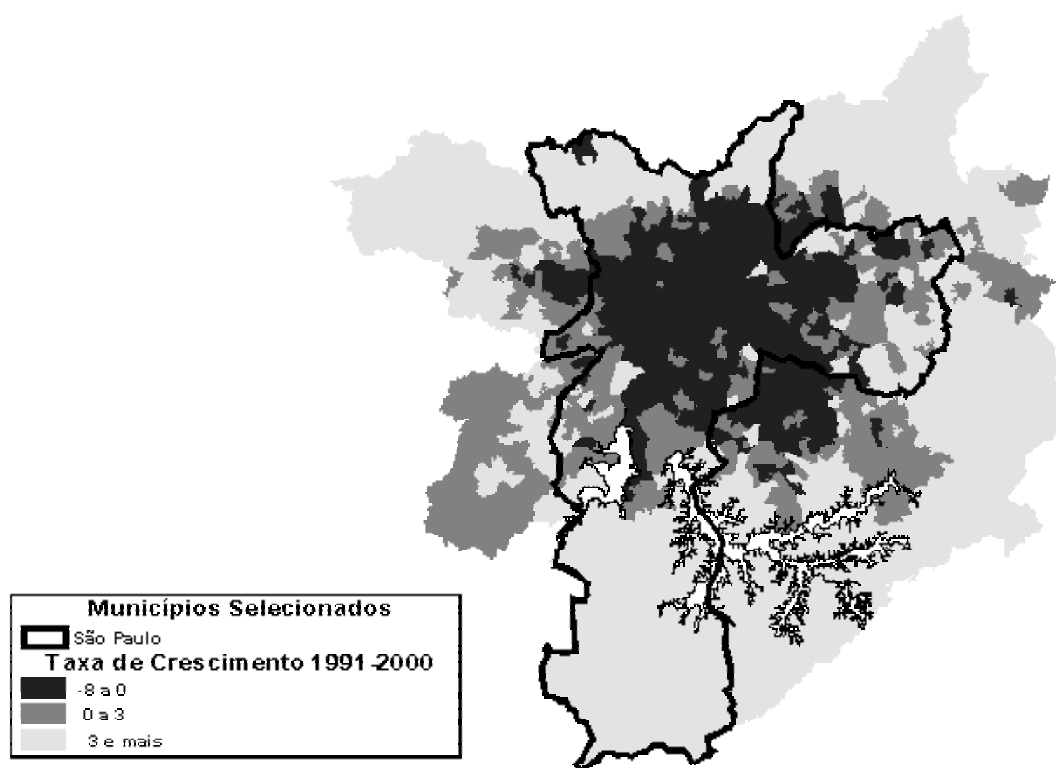
De fato, podemos observar que a área localizada no anel externo da região apresenta uma taxa de crescimento populacional superior a 3% ao ano e que praticamente não

¹² Uma parcela importante dos conflitos fundiários no Brasil contemporâneo tem se dado na fronteira agrícola, particularmente no Bico do Papagaio (Tocantins), Sul do Pará e Norte do Mato Grosso.

¹³ A área de ponderação é uma nova unidade de análise do Censo Demográfico, menor que o distrito e maior do que o setor censitário. São aproximadamente 850 unidades espaciais para a Região Metropolitana de São Paulo em 2000 e 760 para a Mancha Urbana.

existem áreas mais centrais com crescimento positivo.¹⁴ Para fins operacionais, assumimos que a fronteira corresponde às áreas de ponderação do censo demográfico de 2000 que apresentaram taxas de crescimento demográficas superiores a 3% ao ano no período de 1991 a 2000.¹⁵ Analogamente, denominamos de periferia consolidada às áreas com taxas de crescimento entre 0 e 3% ao ano e consideramos toda a área com crescimento negativo como sendo a “cidade consolidada”.

Mapa 1
Taxa de crescimento geométrica anual das áreas de ponderação da Região Metropolitana de São Paulo, 1991-2000.



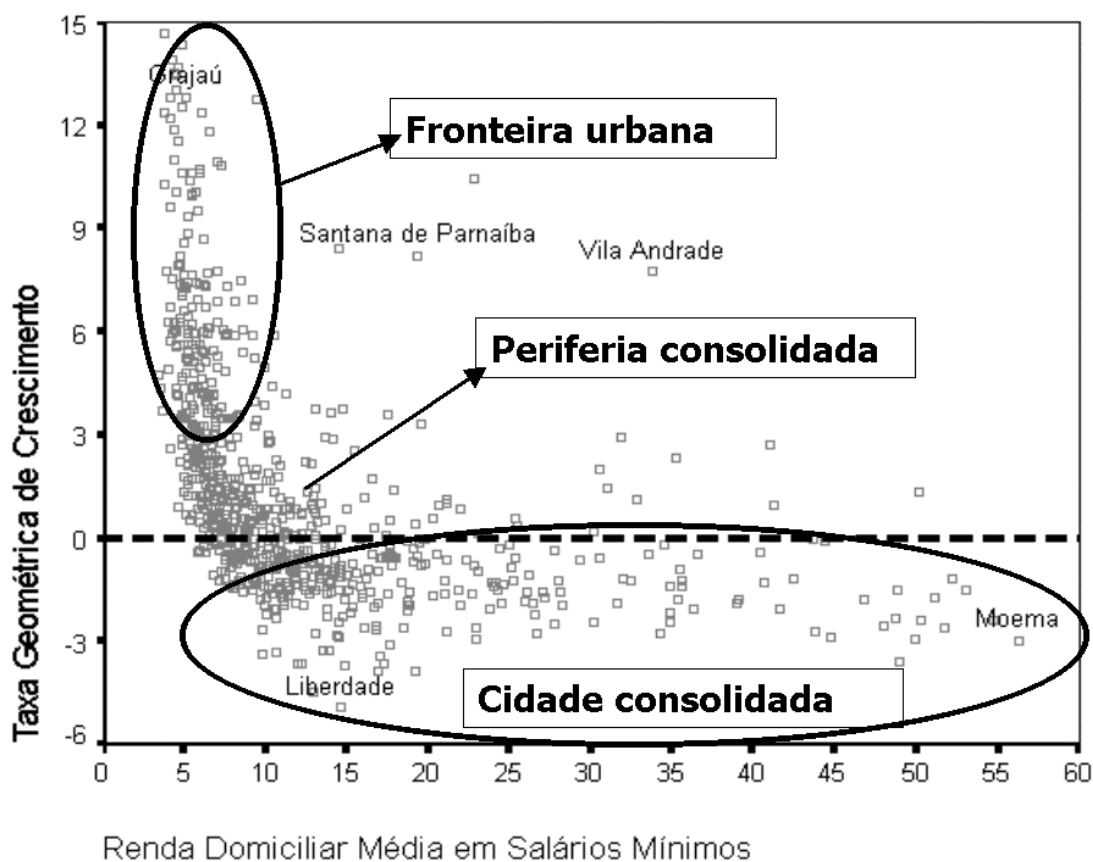
Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991 e 2000.

¹⁴ As principais exceções ocorrem em áreas de ponderação dos distritos de Vila Andrade, onde localiza-se a favela de Paraisópolis, e no distrito de Ipiranga, onde localiza-se Heliópolis. Estas são as duas maiores favelas de São Paulo.

¹⁵ Apenas 13, das 205 áreas de ponderação nesta condição tem densidade populacional inferior a mil habitantes por quilometro quadrado. Nestas 13 áreas residem 470 mil habitantes, menos de 10% da população total das áreas de fronteira. Em outras palavras, o fenômeno da fronteira urbana não pode ser definido, a priori, como sendo referido apenas a áreas de baixíssima densidade demográfica.

Em termos sócio-econômicos, tal distinção parece fazer sentido, conforme apresentado no quadro 1 abaixo, embora ela possa ser melhor especificada quando se trata de produzir uma análise mais detalhada a respeito da heterogeneidade do espaço urbano (Marques e Torres, 2004). De fato, podemos observar neste quadro que a curva que exprime a relação entre crescimento demográfico e renda não pode de ser definida como uma reta, como seria esperado por numa visão centro-periferia clássica (Taschner e Bógus, 2000). Existe um grande contingente de áreas pobres com elevado crescimento demográfico (fronteira urbana), assim como existe um número muito significativo de áreas urbanas pobres com baixo crescimento (periferia consolidada). Analogamente, praticamente não existem áreas de renda mais elevada com altíssimo crescimento demográfico, sendo as excessões mais importantes as áreas de ponderação em Santa do Parnaíba (onde está Alfaville) e do distrito de Vila Andrade (onde encontra-se parte do Morumbi).

Quadro 1:
Taxa de Crescimento Populacional e Renda Domiciliar Média por Área de Ponderação. Mancha Urbana de São Paulo, Censo Demográfico de 2000.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Do ponto de vista das políticas públicas, tal distinção é fundamental. Enquanto nas áreas de fronteira urbana – que em alguns casos estava crescendo a mais de 10% ao ano - tudo está por construir (incluindo arruamento, escolas, postos de saúde e saneamento básico), na periferia consolidada grande parte dos equipamentos sociais se encontram presentes, e a política social tende a implicar outros elementos, tais como a melhoria do ensino básico, melhor habitação, o acesso ao mercado de trabalho e a crédito.

Em outras palavras, embora a fronteira urbana e a periferia consolidada possam ser genericamente consideradas como áreas segregadas, elas são distintas do ponto de vista dos conteúdos que explicam esta segregação e são distintas, sobretudo, do ponto de vista da natureza das políticas que podem ser mobilizadas no sentido da transformação destes locais. Em tese, poderíamos trabalhar com outras variáveis socioeconômicas ou urbanísticas para caracterizar a fronteira, como a presença de saneamento ou a área construída por habitante, mas entendemos que o crescimento demográfico é uma variável de grande interesse porque aponta para a dinâmica de transformação do espaço metropolitano ao longo do tempo. O corte de 3% de crescimento demográfico é arbitrário, mas razoável considerando que desejamos caracterizar áreas em forte expansão demográfica, ou seja, aquelas crescendo muito acima da média da mancha urbana (1,4% ao ano).

Em termos agregados, podemos observar - como mencionamos na introdução - que as transformações demográficas verificadas na Mancha Urbana de São Paulo são, de fato, selvagens (Tabela 1). Enquanto o conjunto da região crescia a uma taxa relativamente moderada, de 1,4% ao ano na década de 90, a área que denominamos de cidade consolidada perdia população em ritmo acentuado (-1,3% ao ano) e a fronteira urbana crescia à impressionante taxa de 6,3% ao ano! A periferia consolidada, neste período cresceu num ritmo próximo à média da Mancha Urbana (1,3%).

Como conseqüência, a cidade consolidada perdeu população em termos absolutos, passando de 6,7 para 6 milhões de habitantes, a periferia consolidada cresceu suavemente, passando de 4,9 para 5,5 milhões de habitantes e a fronteira urbana teve um acréscimo impressionante, ganhando 2,1 milhões de habitantes na década, passando de 2,8 para 4,9 milhões, passando a representar 30% da população do total da Mancha Urbana. Sem a contribuição da fronteira urbana para o crescimento demográfico, a Mancha Urbana de São Paulo teria mantido estável sua população na década de 90.

Tabela 1
População e Taxa de Crescimento Demográfico da Mancha Urbana de São Paulo, 1991-2000

Indicadores	Números absolutos				Taxa de Crescimento 1991- 2000			
	Total	Fronteira	Periferia consolidada	Cidade consolidada	Total	Fronteira	Periferia consolidada	Cidade consolidada
População 1991	14433279	2792215	4902889	6738175	1,39	6,35	1,27	-1,30
População 2000	16346908	4860477	5494694	5991737				

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Variações demográficas tão dramáticas têm conseqüências importantes para as políticas públicas. A expectativa de que o ritmo mais lento de crescimento demográfico do conjunto da região pudesse aliviar a pressão sobre a demanda de serviços públicos é apenas parcialmente verdadeira. A continuidade do crescimento horizontal da cidade implica a necessidade da contínua extensão da rede de serviços públicos (transportes, infraestrutura viária, saúde, educação, cultura, etc.) para a fronteira, mesmo quando os equipamentos localizados nas áreas centrais encontram-se ociosos. Vale lembrar que a região apresentada na mapa 1 implica uma extensão média de 70 por 60 km e o sistema de transportes é sobrecarregado e caro. Em outras palavras, não é plausível imaginar que moradores da fronteira usem com facilidade serviços públicos disponíveis apenas em áreas centrais (Torres, 2002a).

Em termos do debate mais geral sobre as tendências metropolitanas, o crescimento da fronteira urbana faz algum eco com o debate norte-americano a respeito do *urban sprawl*, ou espraiamento urbano. De fato, o crescimento urbano no pós guerra foi baseado neste *urban sprawl*, significando o crescimento da população nos subúrbios num tipo de desenvolvimento urbano “avesso à cidade”, baseado na forte migração de famílias brancas de renda média e alta para as áreas peri-urbanas (Badassare, 1986).¹⁶ Embora o espraiamento urbano esteja ocorrendo no No Brasil, trata-se porém de um fenômeno de outro tipo, implicando a ocupação das áreas peri-urbanas por parte de uma população

¹⁶ Tanto o significado social quanto o ambiental deste processo tem sido longamente discutidos. Por um lado, ele parece implicar num aumento da segregação racial, uma vez que as comunidades negras foram deixadas para a trás nos centros das cidades (Massey and Denton, 1993). Por outro lado, tal processo intensifica o uso da terra e, mais importante, induz a um uso universal do automóvel, com fortes conseqüências em termos de poluição e em termos de estilos de vida (Gans, 1967; Duany, Zyberk and Speck, 2000).

migrante e de baixa renda (Torres, 2002b). Tais dinâmicas têm fortes implicações sociais e ambientais. Detalhamos estes elementos, abaixo.

2.1. Migração para a Fronteira Urbana

Alguns analistas poderiam interpretar o crescimento da fronteira enquanto resultado da migração intra urbana do centro para as regiões peri-urbanas. De fato, estes resultados podem ser observados para os anos 80, quando os municípios são tomados enquanto unidade de análise (Cunha, 1994). No entanto, quando trabalhamos com áreas de poderação e tomamos a fronteira urbana enquanto unidade de análise, podemos perceber que embora alguma migração intra urbana possa existir, tal fenômeno não é significativo. O principal razão é que magnitudes envolvidas são completamente diferentes.¹⁷ Enquanto a cidade consolidada perdia 0,7 milhões de habitantes na década, a periferia consolidada e a fronteira urbana ganharam 2,7 milhões, sendo que 2,1 milhões apenas na fronteira urbana. Ainda que o crescimento vegetativo da população da fronteira seja positivo, a suposta migração centro-periferia e o crescimento vegetativo não seriam capazes, em conjunto, de explicar o impressionante incremento populacional observado.¹⁸

Ao contrário, os dados indicam que o crescimento da fronteira é em grande parte explicável pela migração originária de outras regiões (Tabela 2). Se considerarmos o conjunto de 2,1 milhões de pessoas que passaram a residir na fronteira entre 1991 e 2000, um total de 703 mil (33%) vieram de outras unidades da federação nos últimos 10 anos, sendo que 521 mil (25%) vieram do Nordeste. Além disso, se considerarmos os dados sobre migração nos últimos 5 anos, podemos observar que o número de migrantes para a fronteira oriundos de municípios fora da região metropolitana (303 mil) é significativamente superior ao de oriundos de outros municípios da região (236 mil).¹⁹

¹⁷ Um outro aspecto é que, como veremos a frente, o perfil socio-econômico dos residentes da cidade consolidada e da fronteira urbana são bastante diferentes. A não ser no caso da migração para condomínios fechados do tipo de Alfaville, este tipo de migração implicaria simultaneamente mobilidade social descendente. Tal movimento, mesmo que esteja acontecendo em algum grau, não parece ter acontecido em larga escala na década de 90, a ponto de permitir pensar o crescimento fronteira urbana como fruto da decadência econômica dos grupos de renda intermediária.

¹⁸ O crescimento vegetativo da população para o conjunto de São Paulo tem caído substancialmente, sobretudo em função das taxas de fecundidade, que presentemente se aproximam dos níveis de reposição populacional.

¹⁹ É possível que boa parte da migração para a fronteira urbana originária de outros municípios da região metropolitana tenha se originado de municípios da própria fronteira urbana.

Tabela 2
População e Não Naturais do Estado de São Paulo Residentes na Mancha Urbana de São Paulo, 1991-2000

Indicadores	Números absolutos				Números relativos			
	Total	Fronteira	Periferia consolidada	Cidade consolidada	Total	Fronteira	Periferia consolidada	Cidade consolidada
População 2000	16346908	4860477	5494694	5991737	100	100	100	100
Migrantes oriundos de fora do Estado, nos últimos 10 anos	1678751	703461	525537	449753	10,27	14,47	9,56	7,51
Migrantes oriundos do nordeste, nos últimos 10 anos	1140380	520923	360779	258678	6,98	10,72	6,57	4,32
Migrantes oriundos de fora da RMSP, nos últimos 5 anos	810519	303408	253302	253809	4,96	6,24	4,61	4,24
Migrantes oriundos de outro município da RMSP, nos últimos 5 anos	455933	235681	135404	84848	2,79	4,85	2,46	1,42

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Como resultado, embora a fronteira urbana respondesse por apenas 19% da população da Mancha urbana em 1991, ela respondeu por 42% da migração oriunda de outros estados e por 46% da migração oriunda do Nordeste ao longo da década de 90! Embora não seja o caso de aprofundar aqui a discussão a respeito da questão migratória, os dados disponíveis indicam claramente que a migração de população externa à Região Metropolitana deve ser considerada o grande fator explicativo para a forte expansão da fronteira paulistana. Nesta contabilidade é possível também os incluir os chamados impactos indiretos da migração, relacionados ao crescimento demográfico gerado pelo filhos dos migrantes nascidos no local de destino.

Não deixa de ser relevante destacar a continuidade dos elevados níveis absolutos de migração nordestina recente para São Paulo, apesar de sua queda em termos relativos.²⁰

²⁰ “É justamente na manutenção dos volumes de imigração proveniente do Nordeste que reside, provavelmente, a questão mais interessante para se entender o fenômeno migratório contemporâneo na RMSP. A redução dos fluxos provenientes de Minas Gerais e Paraná pode ser explicada não como uma recuperação das principais áreas de expulsão dos dois estados (como o Vale do Jequitinhonha e o Norte do Paraná) mas como um redirecionamento desses movimentos principalmente para as respectivas zonas metropolitanas, que cresceram significativamente nos

De fato, mesmo que existam níveis significativos de migração de retorno (Cunha, 1994; Cunha e Dedecca, 2000), a continuidade da chegada de nordestinos para uma região metropolitana como a de São Paulo - que apresenta baixo dinamismo econômico, elevado desemprego e perda de empregos industriais - está a desafiar as explicações que associam os níveis de migração ao dinamismo do mercado de trabalho industrial (Singer, 1976). Devem existir outras razões relacionadas à oferta de infra-estrutura urbana, às condições das áreas de origem do migrante e a diferenciais nas taxas de salário para o mesmo tipo de ocupação que expliquem a persistência deste movimento.²¹

Quanto ao esvaziamento da cidade consolidada devemos considerar, ao lado da clássica migração de retorno, a hipótese de que São Paulo expulse migrantes com nível de renda e escolaridade mais elevado de seu centro consolidado, principalmente para o Interior de São Paulo, enquanto continua a receber contingentes importantes de migrantes nordestinos, direcionados sobretudo para a nova fronteira urbana.²² Tal fenômeno caracterizaria uma certa “troca populacional” com amplas repercussões para a vida social da metrópole.

2.2. Renda, Raça e Emprego na Fronteira Urbana

A fronteira urbana agrega um conjunto muito significativo de pessoas de baixa renda, o que também parece estar correlacionado a níveis de desemprego mais elevados, maior proporção de pessoas de baixa escolaridade e maior proporção de pretos e pardos.²³ A periferia consolidada encontra-se numa situação intermediária e a cidade consolidada apresenta níveis mais elevados destes indicadores para todas as dimensões consideradas. Tais dados podem ser observados na Tabela 3, abaixo.

últimos 15 ou 20 anos. No caso do Nordeste, particularmente para estados como Pernambuco, Ceará, Bahia e Paraíba, São Paulo continua sendo um destino importante, muito embora a novidade seja a volta em maior intensidade” (Cunha e Dedecca, 2000: 101).

²¹ Os economistas contemporâneos, tendem a explicar a migração em termos de diferenciais inter-regionais de renda e não de emprego (Henderson, 1988).

²² Esta hipótese foi colocada anteriormente por Walmir Aranha (1996).

²³ Os dados de desemprego disponibilizados pelo Censo 2000 não correspondem exatamente às medidas de desemprego tradicionalmente utilizadas pelo IBGE nas PNADs e na PME devido a diferenças metodológicas entre estes levantamentos e o Censo Demográfico. Embora os níveis de desemprego sejam mais elevados do que os tradicionalmente observados por estas fontes de dados, o que importa aqui é observar as diferenças entre as várias regiões.

Tabela 3
Indicadores Sociais da População Residente na Mancha Urbana de São Paulo, 1991-2000

Indicadores	Números relativos			
	Total	Fronteira	Periferia consolidada	Cidade consolidada
Renda média domiciliar (salários mínimos)	10,42	6,52	10,53	14,62
Renda média domiciliar per capita (salários mínimos)	3,86	1,74	3,04	4,65
Taxa de desemprego	19,41	24,25	20,39	15,06
Proporção de chefes de domicílio analfabetos	6,47	9,89	7,12	3,56
Proporção de Pretos e Pardos	31,81	43,97	34,44	19,54
Pessoas residindo em setores sub-normais (%)	10,14	15,50	12,50	3,62
Proporção de crianças de 0 a 15 anos residentes em domicílios com renda per capita familiar inferior a meio salário mínimo	21,00	28,64	20,48	11,87

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

De fato, a renda média domiciliar na cidade consolidada é mais do que o dobro da observada na fronteira urbana e a renda per capita familiar é quase três vezes maior. A discrepância entre os diferenciais de renda familiar e renda per capita se deve ao maior número de pessoas por domicílio na fronteira.²⁴ Em outras palavras, na fronteira, não apenas os domicílios são muito mais pobres, mas os recursos aí existentes são divididos por um maior número de moradores.

Por outro lado, os diferenciais de renda observados nesta tabela são reflexo também de desemprego muito mais elevado na fronteira e de níveis bastante elevados de analfabetismo entre os chefes de domicílio (10%), o triplo do nível observado na cidade consolidada. Não por acaso, esta fronteira mais pobre e analfabeta é o local de moradia de uma elevada concentração de moradores de cor negra ou parda (44%). Cabe destacar, que este dados sugerem que a segregação sócio-espacial em São Paulo tem alguns componentes raciais.²⁵

Em termos dos domicílios subnormais (a favela para o IBGE), é mais elevada a proporção de população vivendo nestas condições na fronteira urbana (15,5%) do que na periferia (12,5%), o que de certa forma contraria a expectativa de que as favelas se constituam sobretudo enquanto fenômenos intra-urbanos, relacionados a invasão de áreas públicas e

²⁴ O número de pessoas por domicílio era, em 2000, de 3,82 na fronteira, 3,62 na periferia consolidada e 3,25 na cidade consolidada.

²⁵ Há que se verificar até que ponto a segregação é racial ou sócio-econômica, como argumentam diversos analistas.

privadas em busca de um melhor acesso ao mercado de trabalho. A grande concentração de favelas na fronteira urbana são um fenômeno ainda a caracterizar em termos sociológicos, mas que desde já apontam para a grande fragilidade da ocupação nestas regiões. Estes dados também reforçam a hipótese colocada inicialmente de que os conflitos fundiários são particularmente intensos na fronteira urbana.

Finalmente, quando consideramos critérios ligados à elegibilidade de famílias para programas sociais, como o programa de renda mínima do município de São Paulo (famílias com crianças de até 15 anos e menos de meio salário mínimo de renda per capita familiar), verificamos que a fronteira apresenta quase 29% de suas crianças vivendo em famílias em condições de receber esse benefício, contra apenas 12% da cidade consolidada. Em termos absolutos, do total de 962 mil crianças nesta situação residentes na Mancha Urbana de São Paulo, 479 mil (50%) residiam na fronteira urbana em 2000. Em suma, esta região – relativamente negligenciada em termos da ação do poder público – deveria ser considerada como sendo de alta prioridade para políticas de transferência de renda.

Cabe também destacar que embora a região que identificamos como sendo a “periferia consolidada” abrigue um contingente importante de população de baixa renda, bem como reúna também parcelas importantes de analfabetos, ela apresenta – para todos os indicadores selecionados - níveis melhores do que os observados na fronteira urbana, embora nos indicadores de renda média não divirjam tanto, especialmente se excluirmos da periferia consolidada algumas poucas áreas de ponderação que apresentam nível de rendimento mais elevado (ver Quadro 1).

Em síntese, mesmo áreas de ponderação pertencentes a distritos tradicionalmente problemáticos da periferia paulistana, como Itaim Paulista, Jardim São Luiz e Capão Redondo, que são quase inteiramente parte da periferia consolidada, apresentam parâmetros socioeconômicos superiores aos observados na fronteira urbana. Tais elementos atestam o elevado grau de vulnerabilidade social da fronteira e, provavelmente, para o elevado nível de desconhecimento que os gestores públicos e formadores de opinião tem a respeito desta região.

2.3 Infra-estrutura Urbana e Meio Ambiente

Quando consideramos os indicadores disponíveis para infraestrutura urbana e meio ambiente, os resultados observados seguem o mesmo padrão. Apresentamos na tabela 4, abaixo, informações relativas ao saneamento e a moradia.²⁶ Podemos observar que as condições de acesso a água potável, coleta esgoto e coleta de lixo são bastante inferiores na fronteira urbana. No caso particular dos dados de coleta de esgoto, cruciais para as áreas de saúde pública e meio ambiente, podemos observar que os níveis verificados são bastante preocupantes, com apenas 65% de cobertura.

Tabela 4
Indicadores Sanitários e Ambientais da População Residente na Mancha Urbana de São Paulo, 2000

Indicadores	Números relativos			
	Total	Fronteira	Periferia consolidada	Cidade consolidada
Cobertura de água (%)	97,67	93,18	98,84	99,82
Presença de banheiros (%)	99,72	99,53	99,73	99,83
Coleta de esgoto (%)	83,69	64,96	84,65	95,84
Coleta de lixo (%)	99,01	97,58	99,25	99,81

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

De modo resumido, podemos elencar os elementos relacionados à questão ambiental nos seguintes elementos:

- a. O crescimento da fronteira urbana induz uma contínua ocupação de áreas de preservação ambiental de Mata Atlântica, em particular as áreas de preservação ao Sul dos reservatórios de Billings e Guarapiranga e ao longo da Serra da Cantareira, ao Norte da Região;²⁷
- b. O crescimento da fronteira urbana induz a contaminação da água, uma vez que boa parte do esgoto não é colhido e grande parte dele não é tratada. A lógica de ocupação da terra também não respeita critérios de preservação de recursos hídricos;

²⁶ A área subnormal é uma aproximação que o Censo faz da área de favela.

²⁷ Segundo o Atlas Ambiental de São Paulo, publicado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo, o município teria perdido 5.357 hectares de áreas verdes entre os anos de 1991 e 2000. A quase totalidade destas áreas se localizava nas franjas urbanas, ao Norte, Sul e Leste do Município. Ver, O Estado de São Paulo, 27/08/2003, p. C1.

- c. O crescimento da fronteira implica em substancial aumento das jornadas para o trabalho, com incremento do tráfego e da poluição do ar. Os governos locais são chamados a investir na infra-estrutura de transportes, o que tende a reduzir os recursos disponíveis para outros objetivos sociais e ambientais;
- d. Uma vez que a fronteira cresce rapidamente e de modo desordenado, muitas vezes o processo de ocupação se dá em áreas de risco ambiental, como as sujeitas a inundações e deslizamentos, colocando em risco a própria população residente (Torres e Marques, 2001).
- e. A ausência de moradia adequada e de infraestrutura urbana faz com que a população seja menos capaz de evitar o contato com poluentes e com vetores de doenças transmissíveis.

Em suma, a significativa expansão da fronteira urbana deve também ser considerada muito preocupante do ponto de vista de objetivos de políticas de infra-estrutura urbana e de meio ambiente, fortemente afetadas por esta dinâmica. Evidentemente, tal preocupação não pode implicar a culpabilização dos migrantes que, a rigor, são os primeiros afetados pelo agravamento das condições ambientais destas áreas.

3. Fronteira Urbana: significados

O exuberante crescimento da fronteira paulistana nos anos 90 – período marcado por elevado desemprego e perda de ocupações industriais - coloca importantes desafios para os modelos que buscam pensar as dinâmicas do crescimento metropolitano a partir da oferta de emprego. A fronteira urbana continuou a crescer a despeito da forte crise do emprego metropolitano e da reestruturação produtiva dos anos 90. Esses elementos são ainda mais paradoxais quando se percebe que o desemprego acelerou-se fortemente entre os trabalhadores de baixa escolaridade, exatamente o perfil dos migrantes para a fronteira urbana nos anos 90.

Evidentemente não há mais sentido em falarmos numa funcionalidade deste tipo de migração para São Paulo. A produção capitalista, particularmente em tempos de automatização e reestruturação produtiva, não precisa de uma massa de população migrante para se viabilizar produtivamente, embora possa lançar mão desta população

dependendo das condições de mercado e em segmentos com fortes componentes de terciarização, como a indústria de confecções (Buechler, 2002). A população migrante da fronteira urbana, com importantes problemas de escolaridade, bem como de acesso aos postos de trabalho crescentemente sofisticados tanto nos serviços quanto na indústria, consegue integrar-se apenas precariamente ao mercado de trabalho urbano, permanecendo em grande medida desempregada ou sub-empregada. Num mercado de trabalho crescentemente segmentado, não é possível afirmar que sua presença tenha impactos substanciais para o rebaixamento do custo de mão-de-obra (Cunha e Dedecca, 2000).

De certo modo, os componentes principais da contínua produção de fronteiras são relativamente conhecidos. Por um lado, persiste a precariedade socioeconômica das áreas tradicionalmente expulsoras de migrantes, particularmente as do Nordeste, o que explica a continuidade da migração para a fronteira urbana, a despeito da deterioração das condições de inserção de novos migrantes nestes locais. É provável que as redes de relações sociais, constituídas nos locais de origem e destino dos migrantes, continuem a dar impulso à migração mesmo num contexto de transformação econômica tão significativo. De certa forma, o “Brasil profundo” continua a assombrar a metrópole moderna em tempos de globalização e de constituição de redes de cidades mundiais.²⁸

Por outro lado, a dinâmica do mercado imobiliário – condicionado pelo aparato jurídico relacionado à regulação da propriedade da terra, pelas políticas urbanas e habitacionais – tornam proibitivo o acesso à terra em áreas urbanas mais consolidadas por parte de famílias de baixa renda. Uma vez que a infra-estrutura urbana e os equipamentos públicos não se movem espacialmente, é evidentemente um luxo muito caro para o Estado e para a sociedade conceber que as áreas centrais continuem a ter perdas populacionais tão significativas, enquanto todo crescimento metropolitano continue a se dar na fronteira mais urbana cada vez mais distante. O problema é que tais custos sequer são percebidos, pois

²⁸ Teóricos da teoria da marginalidade argumentavam que a dinâmica industrial relativamente anêmica dos países periféricos – num contexto de pressão demográfica – acarretaria necessariamente um crescimento hipertrofiado do setor serviços pessoais, com baixa densidade de capital, baixa produtividade, instabilidade ocupacional e baixos salários. Tal população tenderia a ocupar predominantemente a periferia urbana (Kowarick, 1976). Faria (1986), critica esta perspectiva argumentando que o rápido crescimento do emprego industrial no período de 1950 a 1980, permitiria descartar a teoria da marginalidade como processo explicativo da dinâmica de geração de empregos no Brasil. Sua hipótese era que, nas áreas mais modernas do Brasil, como São Paulo, o advento de períodos significativos de recessão econômica seriam seguidos de crescimento do desemprego aberto e não de aumentos substanciais da informalidade. Nos anos 90, tanto o desemprego aberto quanto a informalidade aumentaram substantivamente, dando ironicamente razão aos dois autores.

estão distribuídos por dezenas de instâncias estaduais, várias prefeituras, bem como por milhões de cidadãos residentes da fronteira urbana. Não se trata apenas de um problema intra-municipal, mas de um tema que requer instâncias de gestão metropolitana inexistentes no momento.

Bibliografia

- ADB. *Mega Cities Management in Asia and Pacific*. Manila: Asian Development Bank, 1996.
- ARANHA, Valmir. Migração na metrópole paulista. In: *São Paulo em perspectiva*, vol.10, nº2, 1996. pp.83-91.
- BECKER, Bertha. *Geopolítica da amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- BALDASSARE, Mark. *Trouble in paradise: the suburban transformation of America*. New York, Columbia University Press, 1986.
- BONDUKI, N. e ROLNIK R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: Maricato, E. (org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-ômega, 1982.
- BUECHLER, Simone. Enacting the global economy in São Paulo, Brazil. New York, Columbia University, 2002 (Phd. Thesis).
- CALDEIRA, Teresa, P. *Cidade de muros*. São Paulo, Edusp, 2000
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.
- CHINELLI, F. Os loteamentos da periferia. In: Valladares, Lícia (org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar. 1980.
- CUNHA, José Marcos Pinto. Mobilidade populacional e expansão urbana: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1994 (Tese de Doutorado).
- CUNHA, José Marcos Pinto e Dedecca, C.S. Migração e trabalho na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 90. Uma abordagem sem preconceito. In: Revista Brasileira de Estudos de População, v.17, n.1/2, 2000, pp. 97-118.
- DUANY, Andres; ZYBERK E. P. e SPECK, J. *Suburban nation: the rise of the sprawl and the decline of the American Dream*. New York: North Point Press, 2000.
- FARIA, Vilmar. Mudança na composição do emprego e das ocupações. In: . In: Bacha, E. e Klein, H.S. (Orgs.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, vol.2, 1986 pp.108.
- FOWERAKER, J. *A luta pela terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- GANS, Herbert J.. *Levittown and America*. New York, Pantheon, 1967.

- GOODMAN, David Economia e sociedades rurais desde 1945. In: Bacha, E. e Klein, H.S. (Orgs.). *A transição incompleta: Brasil desde 1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, vol.2, 1986. pp.113-75.
- HECHT, Susanna. e COCKBURN, Alexander. *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. London, New York, Verso, 1989.
- HENDERSON, J.V. *Urban development. Theory, fact and illusion*. New York, Oxford University Press, 1988.
- KOVARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- MAHAR, Dennis J. *Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Rio de Janeiro, IPEA, 1978 (Relatórios de Pesquisa, 39).
- MARQUES, E. e TORRES, H.G. São Paulo 2004: segregação, pobreza e desigualdade social. São Paulo: CEM/CEBRAP (mimeo).
- MARQUES, E. e BITAR, S. Espaço e grupos sociais na metrópole paulistana. In: *Novos Estudos Cebrap, No 64*. 2002.
- MASSEY, Douglas S. and DENTON, Nancy A. *American apartheid: segregation and the making of the underclass*. Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: Castriota, Leonardo B.(org.) *Urbanização Brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte, C/Arte, 2003, pp.260-271.
- OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: *Estudos Cebrap, Nº2*. 1972.
- OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, contradições urbanas, e a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J.A. (org.) *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- SANTOS, C. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: Valladares, Lícia (org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- SAWYER, Donald R. Fluxos e refluxos da fronteira agrícola no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.1, n.1/2, 1984 pp.3-34.
- SINGER, Paul. Migrações internas: considerações teóricas sobre seu estudo. In: *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense, 1976, pp. 29-60.
- SMITH, Neil. *The urban frontier: gentrification and the revanchist city*. New York, Routledge, 1996
- SCHMINK, Marianne e WOOD, Charles H. *Contested Frontiers in Amazonia*. New York, Columbia University Press, 1992.
- TASCHNER S. P. e BÓGUS, L.) A cidade dos anéis: São Paulo. In: QUEIROZ, L. C. (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan/Fase, 2000.
- TORRES, Haroldo G. e MARQUES, Eduardo. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, no. 4, 2002.

TORRES, Haroldo G.. *Social Policies for the urban poor: the role of population information systems*. Mexico city: UNFPA Country Support Team for Latin America and Caribbean. Working Papers Series N. 24, 2002a.

TORRES, Haroldo G.. Population and the environment: a view from Brazilian Metropolitan Areas. In: Hogan, D., Berquó, E. and Costa, H.M. *Population and Environment in Brazil*. Campinas, CNPD/ABEP/NEPO, 2002b pp.147-166.

VELHO, Otávio. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo, Difel, 1976