

Desenvolvimento e Vulnerabilidade: a ambivalente dinâmica social recente das áreas metropolitanas brasileiras.

Marco Aurelio Costa, Barbara Marguti y Cesar Favarao.

Cita:

Marco Aurelio Costa, Barbara Marguti y Cesar Favarao (2017). *Desenvolvimento e Vulnerabilidade: a ambivalente dinâmica social recente das áreas metropolitanas brasileiras*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/2737>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

DESENVOLVIMENTO E VULNERABILIDADE: A AMBIVALENTE DINÂMICA SOCIAL
RECENTE DAS ÁREAS METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Marco Aurélio Costa

marcoargalo@gmail.com

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasil

Bárbara Marguti

barbara.marguti@ipea.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasil

Cesar Favarão

cesar.favarao@ipea.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Durante as últimas décadas, especialmente a partir do final dos anos 1990 até meados da década de 2010, foram evidentes os avanços socioeconômicos no subcontinente latino-americano, sobretudo no Brasil, onde indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) e índices como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) atestam para um quadro de inclusão social, de redução de desigualdades socioespaciais e de ampliação das oportunidades de inserção, no mundo do trabalho e no mundo do consumo. Apesar dos avanços registrados, observa-se a permanência das disparidades regionais e da exclusão social, que possui diferentes expressões nas diferentes escalas territoriais. A partir desse ponto de partida, o trabalho, resultado de uma linha de pesquisa desenvolvida desde 2010, apresenta os resultados da análise do IVS e de seus componentes para o período 2000/2010, enfatizando a questão da infraestrutura urbana nas principais áreas metropolitanas brasileiras. Ao contrário das evidências trazidas pelos avanços dos índices e indicadores socioeconômicos, observa-se, no período, que o quadro de insuficiência da infraestrutura urbana nas periferias das regiões metropolitanas brasileiras permanece inalterado, agravando-se com os crescentes problemas da mobilidade urbana. Nesse quadro, a partir dos frágeis e insuficientes arranjos de gestão metropolitana existentes, sobressai a escassez de recursos e de soluções para o financiamento da infraestrutura urbana, ao mesmo tempo em que se observa a permanência de estruturas tributárias e fiscais ineficientes e que beneficiam os setores que auferem ganhos de capital. A reprodução da desigualdade social e das situações de vulnerabilidade social assenta-se, assim, em estruturas e processos que, de um lado, distribuem a infraestrutura urbana de forma desigual no território, e, de outro lado, promovem propostas e leis de ordenamento/zonamento territorial e mecanismos de taxaço do patrimônio e dos ganhos de capital, que favorecem a reprodução e permanência da segregação socioespacial. Propostas de enfrentamento dessas questões, que têm mobilizado parte da sociedade brasileira (como mostraram as Jornadas de 2013), não têm destaque na agenda política nacional, mas passam, fundamentalmente pela implementação de mecanismos de revisão tributária e por instrumentos de captura de mais-valia, previstos no Estatuto da Cidade (2010), mas ainda experimentados de forma tímida em apenas alguns municípios brasileiros. Considerando esse quadro, o artigo traz os principais resultados da pesquisa e propõe o aprofundamento de investigações que consigam melhor caracterizar as estruturas e processos que contribuem para a reprodução e para a permanência da desigualdade e da segregação socioespacial no Brasil.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

During the last decade, from the late 1990s till the middle of the 2010s, socioeconomic improvements were evident in Latin-American, especially in Brazil, where indicators such as the Gross Domestic Product (DGP) or index such as the Municipal Human Development Index (IDHM) and the Social Vulnerability Index (IVS) state the existence of a framework of social inclusion, of socio-spatial inequalities reductions and the amplification of opportunities to join the world of consumption and the labor world. Despite the remarked improvements, regional disparities and social exclusion persist, evolving various expressions within different territorial scales. Taking this framework as initial reference, this paper - a outcome of a research developed since 2010, brings some results of the analysis of the IVS and its components for the period 2000/2010, emphasizing the subject of the urban infrastructure in metropolitan areas in Brazil. Contrary to the evidence brought by the socioeconomic indexes and indicators, the framework of urban infrastructure insufficiency in Brazilian metropolitan areas periphery remains unaltered, worsening with the urban mobility increasing problems. In this contexts, taking into account the fragile and insufficient metropolitan management arrangements, the scarcity of resources and solutions concerning the urban infrastructure finance stands out, and so the inefficient tributary and fiscal structures, which benefit economic sectors that earn capital gains. The social inequality reproduction and social vulnerability situations are based on structures and processes that, in one hand distribute urban infrastructure unequally in the territory, and in other hand promote proposals and laws of land use zoning and planning and mechanisms of patrimony taxation and capital gains which benefit the reproduction and permanency of socio-spatial segregation. Some proposals of dealing with these questions - that have mobilized part of Brazilian society (as the *Jornadas* of 2013 showcase) - do not have any highlight in the political national agenda, but should pass through the implementation of mechanisms of tributary review and instruments of plus-value capture, provided for in the Statute of the City (2010), but experimented only in a few Brazilian municipalities. Considering this framework, this paper brings the research outcomes and suggests the deepening of investigations that better characterize structures and processes that contribute to socio-spatial segregation reproduction and permanency in Brazil.

Palavras chave

Desenvolvimento territorial, desigualdades socioespaciais, vulnerabilidade social

Keywords

Territorial development, socio-spatial inequalities, social vulnerability



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução: antecedentes da pesquisa e o escopo desta contribuição

Desde 2010, estruturaram-se, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão de pesquisa do governo federal brasileiro, duas linhas de pesquisa que vêm se desenvolvendo de forma articulada, e cujos resultados aqui apresentados são delas decorrentes. De um lado, a linha de pesquisa "Governança Metropolitana", que vem buscando compreender as diferentes facetas do processo de metropolização no Brasil, enfatizando aspectos institucionais e de gestão, em especial das chamadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), bem como a dinâmica metropolitana associada ao uso do solo, à disponibilização de infraestrutura e à (re)produção das desigualdades socioespaciais. De outro, a linha de pesquisa "Indicadores Socioeconômicos para o Desenvolvimento", através da qual o grupo tem construído ou contribuído para a construção de índices e indicadores socioeconômicos que permitam caracterizar, monitorar e avaliar a situação socioeconômica do país em diferentes escalas espaciais, destacando-se entre os projetos a ele associados: a parceria firmada entre Ipea, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil) e a Fundação João Pinheiro (FJP) para desenvolver o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), elaborado pelo Ipea, com o suporte de uma rede de pesquisa da qual fazem parte instituições do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial, sob nossa coordenação.

Esse conjunto de iniciativas de pesquisa, após cerca de sete anos de atividades, tem produzido bibliografia de referência e trazido importantes evidências para se compreender a dinâmica socioeconômica brasileira, em especial nas áreas metropolitanas do país, disponibilizando, via plataformas na Internet, um grande volume de indicadores, em diferentes escalas: nacional, macrorregional, estadual, municipal e intramunicipal em 24 das mais importantes áreas metropolitanas brasileiras.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Este artigo traz alguns resultados dos projetos de pesquisa associadas às linhas de investigação citadas, a partir de um conjunto de reflexões que procuram compreender as evidências trazidas pelos dados produzidos e disponibilizados nas referidas plataformas web.¹

Antes de apresentar os resultados a que chegamos e que constituem o tema central deste trabalho, cabe relatar, ainda que brevemente, o histórico subjacente aos projetos de pesquisa, especialmente o projeto "Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras", cujos dados são a fonte dos achados aqui apresentados.

Entre 2011 e 2013, Ipea, Pnud Brasil e FJP se articularam, uma vez mais, a exemplo do que já havia sido feito em outras ocasiões, para produzir o Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil, cuja nova edição, baseada no Censo 2010, traria o reformatado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, uma adaptação brasileira para o Human Development Index produzido, globalmente, pelo escritório central do PNUD (UNDP, em inglês). O ADH foi lançado em agosto/2013, alguns meses depois das Jornadas de 2013.²

A plataforma do ADH e os resultados nela contidos tiveram uma repercussão muito positiva, gerando matérias nos principais veículos da mídia brasileira, além do reconhecimento por parte da comunidade acadêmica que utiliza das bases de dados ali disponibilizadas.

Ao analisar os resultados do IDHM para os 5.565 municípios brasileiros da malha municipal de 2010, chamava a atenção o fato de que os municípios melhor posicionados no ranking gerado na plataforma correspondiam a municípios metropolitanos, em especial, as "sedes" dessas regiões e os mais ricos municípios desses espaços, além daqueles turísticos e outros de porte médio. Restava evidente que o IDHM, ao captar as melhores condições de vida e de infraestrutura disponíveis em determinado recorte territorial, produzia um ranking, no qual sobressaíam municípios de maior renda ($\frac{1}{3}$, aproximadamente, do IDHM é uma função logarítmica da renda domiciliar per capita) e de melhor acesso a serviços de educação e saúde.

¹ As principais publicações das pesquisas encontram-se disponíveis em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=358. As plataformas podem ser acessadas em ivs.ipea.gov.br e www.atlasbrasil.org.br.

² Nome dado ao conjunto de manifestações sociais que ocorreram em diversas cidades brasileiras e que, a princípio, se relacionavam, sobretudo, à questão da mobilidade urbana, num movimento de crítica à ação governamental de apoio à realização da Copa do Mundo de Futebol da Associação da Federação Internacional de Futebol (FIFA).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Sem entrar no mérito das questões que esse tipo de ranqueamento suscita, sentiu-se a necessidade de explorar mais os indicadores constantes na plataforma e de avançar/complementar o entendimento do que seria *desenvolvimento*. A existência de um índice de grande aceitação, mas que trata apenas do lado "positivo" do desenvolvimento, poderia sugerir que o outro lado da moeda seria apenas um inverso! Ou seja, onde há alto desenvolvimento, há reduzidas ocorrências de situações de vulnerabilidade, ao passo que onde o desenvolvimento é baixo, há maiores ocorrências de situações de vulnerabilidade, qualquer que seja a escala de análise. Seria isso verdade?

Como desdobramento da parceria entre Ipea, Pnud Brasil e FJP, no ano seguinte, foi lançada uma nova edição da plataforma do ADH, com a disponibilização dos cerca de 200 indicadores socioeconômicos nela contidos para recortes territoriais intramunicipais de 16 das principais regiões metropolitanas (RMs) brasileiras. Os indicadores/índices da plataforma do ADH passaram a estar disponíveis para os mais de 11.000 recortes territoriais intramunicipais criados, as assim chamadas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), formadas pela agregação de setores censitários do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao olhar as planilhas e mapas gerados pelos dados disponibilizados através da plataforma do ADH, fazia-se evidente o avanço dos indicadores socioeconômicos na escala metropolitana e intramunicipal dos municípios metropolitanos abrangidos pela plataforma. Se, na escala nacional, as críticas feitas em relação à estreita relação entre o ranking do IDHM municipal e a posição do município no estudo Região de Influência de Cidades (REGIC) do IBGE (2008) mantinham-se ainda sem resposta; agora, os excelentes resultados do IDHM trazidos para as RMs mereciam uma melhor qualificação, para não se ter uma leitura parcial das condições socioeconômicas dos espaços metropolitanos, de modo a captar o que a experiência sensorial e cidadã nos informa: que esses espaços são também os espaços da exclusão social e das desigualdades socioespaciais.

Assim, com o intuito de construir essa espécie de contraponto, uma proposta de índice sintético complementar ao IDHM, explorou-se a base de dados já disponibilizada para se produzir o IVS, lançado em 2015, pelo Ipea, por meio de uma plataforma particular.

E o que os resultados trouxeram e quais reflexões eles suscitam? No que diz respeito à escala nacional, os dados do IVS, de fato, produziram uma leitura complementar àquela possibilitada pelo IDHM: o



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ranking do IVS traz uma composição bastante distinta, com as sedes metropolitanas em posições intermediárias, revelando situações de vulnerabilidade social que atestam para a ambivalência dos espaços metropolitanos. E, na escala metropolitana e intramunicipal, os resultados trazem evidências importantes para compreender sua dinâmica social e econômica, as quais constituem a base dos argumentos aqui discutidos.

O tema central deste artigo, portanto, é discutir as ambivalências entre desenvolvimento e vulnerabilidade nos espaços metropolitanos brasileiros, partindo de uma análise dos índices sintéticos IDHM e IVS e de forma articulada a um entendimento da centralidade dos espaços metropolitanos no capitalismo contemporâneo.

Identificar e caracterizar as evidências que embasam a construção desse argumento são os objetivos iniciais deste texto, sendo objetivos complementares a construção de hipóteses de pesquisa voltadas para aprofundar as investigações desenvolvidas em ambas as linhas de pesquisa citadas.

II. Marco teórico-conceitual: desenvolvimento e vulnerabilidade no capitalismo contemporâneo

O entendimento a respeito do termo desenvolvimento varia em função do contexto histórico e social. Não há uma noção ahistórica e descontextualizada a respeito do que cada sociedade, em cada contexto, entende por desenvolvimento. Portanto, o entendimento é histórico e político, muda de acordo com as referências sociais e políticas subjacentes. Os adjetivos normalmente a ele apensados (econômico, social, sustentável, urbano) buscam melhor qualificá-lo, mas também procuram relativizar sua potência, meio que dizendo de antemão que se trata de uma perspectiva particular, parcial, disciplinar.

Este artigo não tem por objetivo discutir o termo em si, mas faz-se necessário recuperar, brevemente, as discussões que vêm embasando a construção de índices que expressam, a cada momento, o estágio em que se encontra o entendimento sobre *desenvolvimento*.

No que diz respeito ao IDH global, o entendimento por traz da ideia de desenvolvimento humano baseia-se nas contribuições de Amartya Sen, que colaborou com seu idealizador, Mahbub ul Haq, na proposta de criação desse índice sintético, nos anos 1990. Concebido como um contraponto ao PIB como medida de desenvolvimento de um país, o IDH propõe uma construção dialógica com diferentes



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dimensões da vida humana e que expresse "a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável - saúde -, de ter acesso ao conhecimento – educação - e de poder desfrutar de um padrão de vida digno - renda".³ Portanto, desenvolvimento é algo que, nessa perspectiva, não se restringe à dimensão econômica, à renda, mas incorpora a noção de liberdade mediada pelas condições de longevidade e pelo acesso ao conhecimento.

Assim, o desenvolvimento humano deve ser centrado nas pessoas e na ampliação do seu bem-estar, entendido não como o acúmulo de riqueza e o aumento da renda, mas como a ampliação do escopo das escolhas e da capacidade e da liberdade de escolher. Nesta abordagem, a renda e a riqueza não são fins em si mesmas, mas meios para que as pessoas possam viver a vida que desejam (ÍNDICE..., 2013: 23).

A ampla e positiva repercussão do índice e o seu fácil entendimento por parte de vários segmentos sociais, adotando-o como uma medida melhor de desenvolvimento, veio acompanhada, por parte do próprio Pnud, do estímulo à sua adaptação às diferentes realidades nacionais e locais, o que vem sendo feito por Pnud Brasil, Ipea e FJP, desde os anos 1990.

Ratificando a ideia de que o entendimento a respeito do desenvolvimento é algo que muda com o tempo, cada edição do IDHM brasileiro tem, desde então, reavaliado a composição do índice, propondo ajustes importantes, o que tem se dado sobretudo na dimensão educação.

Assim, se, nos anos 1990, o entendimento era de que ser alfabetizado era suficiente para se ter condições de ter conhecimentos para exercer a liberdade de escolher, nos anos 2010, esse entendimento mudou, faz-se necessário, para a população adulta, ter o ensino fundamental completo e, para a população em idade escolar, estar na idade-série adequada para sua faixa etária.

Portanto, o IDHM traz importantes contribuições para o debate nacional em torno do que seja desenvolvimento e do que devem ser, nesse contexto, as políticas públicas. Ademais, ainda que dimensões, sobretudo aquelas associadas à questão ambiental, mas também ao universo cultural e político-institucional, ainda não sejam captadas pelo índice, o índice brasileiro é uma contribuição relevante que vem buscando atualizar-se a cada nova edição associada à disponibilização de novos dados censitários, para o caso de municípios e UDHS, e de pesquisas amostrais, para estados e RMs.

³ Conforme pode ser consultado em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Contudo, como dito na introdução deste artigo, restringir a qualificação de uma unidade territorial a um único índice sintético, em que pese as suas qualidades, praticidade e ampla aceitação pelos meios de comunicação e pela população, em geral, não se revelou como algo suficiente e adequado. Nesse sentido, ainda que fundamental, o entendimento da historicidade do termo desenvolvimento e os esforços de construção de índices de desenvolvimento contextualizados, que expressam o entendimento sobre o que são, historicamente, as condições de desenvolvimento em cada lugar, mostram-se insuficientes.

Qualquer medida de desenvolvimento sobre qualquer lugar ou território exige uma contraprova, porque os territórios podem conter diferentes e ambivalentes características socioeconômicas, expressando suas contradições e as formas como se inserem (com suas populações), nas dinâmicas sociais e econômicas as quais se encontram associados.

Assim, ainda que seja altamente provável que um município com alto desenvolvimento humano tenha reduzida ocorrência, em termos relativos, de situações de segregação ou exclusão social, a ocorrência de evidências ambivalentes não é de todo impossível. Mais que isso, em determinadas formações socioespaciais, a presença dessas "ambivalências" é mesmo provável!

Entra em cena aqui toda a discussão a respeito da formação socioespacial do espaço urbano em formações capitalistas, sobretudo, ainda que não exclusivamente, em sua periferia, como é o caso do Brasil.

Neil Smith (2008) argumenta que o capitalismo produz um desenvolvimento espacial desigual, seja na escala urbana, nacional ou global. Mais que isso, ele afirma que "a centralização do capital encontra sua expressão geográfica mais completa no desenvolvimento urbano" (2008: 181), o qual assume várias formas, mais ou menos, dispersas, mas que envolve a produção de espaços diferenciados, segregados, onde o mercado imobiliário joga um papel importante e onde as condições de infraestrutura urbana, sobretudo de transporte de massa, são centrais para compreender a forma como o espaço urbano é construído de forma diferencial.

Se tais formulações estão corretas, é de se esperar que nos espaços metropolitanos se manifestem as contradições e ambivalências do processo de desenvolvimento, sendo provável encontrar nesses espaços níveis de prosperidade elevados, contíguos ou próximos a outros espaços onde se manifestam



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

situações de vulnerabilidade social. E é esta questão que foi possível verificar na pesquisa desenvolvida no âmbito da construção do IVS e que nos traz evidências importantes para se pensar a dinâmica metropolitana no capitalismo contemporâneo.

Ademais, como observam diversos autores, cada vez mais, a produção do espaço constitui um setor que ganha importância no capitalismo contemporâneo, através dos negócios imobiliários, da especulação, da construção, da urbanização e do uso do solo. Tal ganho de importância diz respeito não apenas aos ganhos decorrentes da atividade produtiva em si, mas também pela própria segregação socioespacial que permite (e produz) diferentes possibilidades de ganho de renda fundiária diferencial, por meio de diferentes mecanismos.

Desta forma, percebe-se como que, no espaço metropolitano, a concorrência de ilhas de prosperidade e bolsões de exclusão social constitui, antes de ser algo inesperado, algo provável. Mais que isso, a produção de espaços desiguais, com diferentes acessos à infraestrutura urbana, abrigando famílias com diferentes condições de vida é um fruto do próprio desenvolvimento do capitalismo nas áreas metropolitanas, é uma expressão de suas contradições.⁴

As investigações baseadas nessas formulações teóricas devem ter como tarefa, portanto, verificar (1) se os espaços metropolitanos apresentam essas características ambivalentes, de copresença de índices de desenvolvimento e vulnerabilidade social, (2) se essa ambivalência se relacionam com a desigual distribuição de infraestrutura nas áreas metropolitanas, (3) se há um aumento da importância da produção do espaço nessas áreas, e (4) em que medida esse aumento se relaciona e/ou se reflete na própria produção das desigualdades socioespaciais.

Finalmente, nesta seção, cabe esclarecer o entendimento que a pesquisa faz do termo *vulnerabilidade social*. Reconhece-se, de partida, que há um uso polissêmico desse termo, que assume diferentes significados com diferentes filiações teóricas na literatura. Na pesquisa, o uso do termo se relaciona a um

(...) esforço de ampliação do entendimento das situações tradicionalmente definidas como de pobreza, buscando exprimir uma perspectiva ampliada complementar àquela atrelada à questão da insuficiência de renda.

⁴ Ver, entre outros, LEFEBVRE (2014), HARVEY (2014), ROLNIK (2015), SMITH (2008), ABRAMO (2011).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Assim como as noções de "necessidades básicas insatisfeitas", "pobreza multidimensional" e "desenvolvimento humano", exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária (COSTA; MARGUTI, 2015: 12).

Partindo daí, o que se pretendeu com o uso do termo vulnerabilidade social foi, ao mesmo tempo, construir um contraponto ao termo desenvolvimento, instrumentalizado no IDHM, propondo uma contraprova descolada do nível de renda, abrangendo, como se verá a seguir, diferentes dimensões que podem informar sobre situações de vulnerabilidade social.

Nesse exercício de abrir o leque de possibilidades de percepção da vulnerabilidade social, buscou-se, num claro diálogo com a discussão sobre o desenvolvimento urbano capitalista, incorporar na construção do próprio IVS, indicadores capazes de captar situações de vulnerabilidade associadas às diferentes porções do território metropolitano, visando operacionalizar, por meio do índice, a identificação, no espaço, das ambivalentes e contraditórias formas de expressão do desenvolvimento e da vulnerabilidade social, cujos detalhes metodológicos se encontram a seguir.

III. Breves notas metodológicas

Nestas breves notas metodológicas, são apresentadas as operações realizadas para se atingir os objetivos deste trabalho, a saber: (1) verificar se os espaços metropolitanos e intrametropolitanos apresentam índices de desenvolvimento e de vulnerabilidade social ambivalentes; (2) enfatizando a perspectiva da distribuição desigual da infraestrutura urbana; (3) relacionar tais resultados com indicadores associados à produção do espaço nas áreas metropolitanas escolhidas; e (4) elaborar hipóteses de trabalho sobre a relação entre a produção do espaço e a produção de desigualdades.

A construção do IVS e a estruturação de um quadro comparativo entre IDHM e IVS são as principais ferramentas utilizadas para captar as ambivalências nos espaços metropolitanos. Para fins desse artigo, foram utilizados dados relativos aos dez principais espaços metropolitanos brasileiros: as RMs de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Foram utilizados os dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010, para os agregados das RMs e para suas respectivas



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

UDHs, e os dados das Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar (PNADs), para os anos 2011 a 2015.⁵

O IVS é um índice sintético baseado em 16 indicadores, estruturados em 3 dimensões, a saber, capital humano, renda e trabalho e infraestrutura urbana. Ao incorporar indicadores domiciliares de infraestrutura urbana, o IVS oferece a possibilidade de captar a vulnerabilidade social a partir de uma perspectiva territorial associada à disponibilidade da infraestrutura urbana. Ademais, por não possuir em sua estrutura um indicador relativo ao nível de renda, o índice não se deixa contaminar pelos fluxos de renda de cada território, abrangendo, contudo, o percentual de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade por insuficiência de renda.

A partir dos quadros construídos com o IDHM e com o IVS, faz-se a utilização de indicadores disponíveis sobre a produção do espaço nas áreas metropolitanas escolhidas. Infelizmente, nesse ponto a pesquisa se depara com grandes desafios, não tendo sido ainda possível construir uma base de dados que reflita, no território, as desiguais estruturas e rebatimentos da produção do espaço. Ainda assim, foram utilizadas informações como o PIB (IBGE), indicadores do setor da construção civil e para o setor imobiliário do Cadastro Central de Empresas (IBGE) e, para alguns municípios-sede metropolitanos, dados sobre o mercado imobiliário disponíveis em bases não-oficiais.

A partir das evidências que serão apresentadas a seguir, foram, então, construídas hipóteses relativas à relação entre a produção do espaço e a produção de metrópoles segregadas e desiguais. Essas hipóteses e as indicações de avanços nas pesquisas são apresentadas na seção final.

IV. Analisando e discutindo as evidências encontradas

A Tabela 1 traz os dados relativos ao IDHM, ao IVS e ao IVS da dimensão Infraestrutura Urbana para o Brasil e para as dez principais regiões metropolitanas do país, conforme dados publicados na plataforma do Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS).

⁵ Censos Demográficos e PNADs são pesquisas elaboradas pelo IBGE.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**Tabela 1 - IDHM, IVS e IVS Infraestrutura - RMs Seleccionadas e Brasil -
2000/2010**

Território	2000			2010		
	IDHM	IVS	IVS Infra	IDHM	IVS	IVS Infra
BRASIL	0,612	0,446	0,351	0,727	0,326	0,295
RM Belo Horizonte	0,682	0,418	0,451	0,774	0,303	0,412
RM Belém	0,621	0,456	0,437	0,729	0,351	0,380
RM Curitiba	0,698	0,389	0,419	0,783	0,285	0,405
RM Fortaleza	0,622	0,480	0,431	0,732	0,346	0,348
RM Porto Alegre	0,685	0,355	0,333	0,762	0,270	0,322
RM Recife	0,627	0,515	0,533	0,735	0,392	0,442
RM Rio de Janeiro	0,686	0,410	0,453	0,771	0,319	0,428
RM Salvador	0,636	0,477	0,480	0,743	0,369	0,437
RM São Paulo	0,714	0,386	0,413	0,794	0,299	0,407
RIDE DF e Entorno	0,680	0,438	0,486	0,791	0,322	0,425

Fonte: Ipea: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015.

A TAB 2 traz a variação percentual entre os índices entre os dois períodos intercensitários. O IDHM, que varia de 0,000 (situação negativa extrema de ausência absoluta de condições de desenvolvimento) a 1,000 (situação de máximas condições de desenvolvimento humano), apresenta, para todas as territorialidades, uma variação positiva. O IVS, que varia de 0,000 (situação de ausência total de situações de vulnerabilidade social) a 1,000 (situação negativa extrema em termos de vulnerabilidade social), varia negativamente. Ambas as variações indicam, portanto, uma situação geral de melhorias e avanços em ambos os índices e no subíndices do IVS Infraestrutura Urbana.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Tabela 2 - Variação dos Índices - RMs e Brasil - 2000/2010

Território	△ 2000/2010		
	IDHM	IVS	IVS Infra
BRASIL	18,8	-26,9	-16,0
RM Belo Horizonte	13,5	-27,5	-8,6
RM Belém	17,4	-23,0	-13,0
RM Curitiba	12,2	-26,7	-3,3
RM Fortaleza	17,7	-27,9	-19,3
RM Porto Alegre	11,2	-23,9	-3,3
RM Recife	17,2	-23,9	-17,1
RM Rio de Janeiro	12,4	-22,2	-5,5
RM Salvador	16,8	-22,6	-9,0
RM São Paulo	11,2	-22,5	-1,5
RIDE DF e Entorno	16,3	-26,5	-12,6

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social, 2015.

As duas tabelas trazem um conjunto de evidências que merecem ser destacadas e analisadas:

- 1- O IDHM de todas as 10 principais RMs brasileiras (as nove instituídas nos anos de 1970 e a RIDE do Distrito Federal e Entorno - RIDE DF) é superior ao IDHM do país, mas as RMs apresentaram avanços inferiores ao nacional.
- 2- Ainda que haja uma elevada correlação entre IDHM e IVS, há menor regularidade no IVS no que diz respeito à comparação entre as RMs e o país. As RMs das regiões Norte/Nordeste apresentam os maiores IVS, sugerindo a possibilidade de uma leitura regionalizada dos dados. Por outro lado, as RMs de Fortaleza e Belo Horizonte foram as únicas que apresentaram retração do IVS superior à nacional. No país, a retração da vulnerabilidade social nos anos 2000 foi mais acentuada que os avanços do IDHM, mas os resultados entre as RMs variaram bastante.
- 3- No que diz respeito à dimensão da Infraestrutura Urbana (IVS Infraestrutura Urbana), apenas as RMs de Fortaleza e Recife apresentaram retrações superiores àquelas observadas para o Brasil. Em sua grande maioria, as RMs brasileiras não viram a vulnerabilidade social da



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dimensão Infraestrutura se retrair durante os anos 2000, sendo particularmente graves os casos das RMs de São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro.

- 4- As RMs de Porto Alegre, Fortaleza e Belém são as únicas RMs que, nessa dimensão, se situam na faixa da média vulnerabilidade social (índice entre 0,301 e 0,400). Todas as demais RMs do país se situam na faixa da alta vulnerabilidade social em termos da infraestrutura urbana. Vale salientar que o Brasil se situa na faixa da baixa vulnerabilidade social nessa dimensão.⁶

Os dados apresentados mostram que há uma relação inversa entre IDHM e IVS. Essa relação, contudo, não se mostra regular ou automática e apresentou comportamentos muito distintos durante a década de 2000, sobretudo no caso do IVS Infraestrutura.

A principal e mais forte evidência trazida pelos dados é que as RMs brasileiras se destacam positivamente quando se olha para o IDHM, o mesmo não podendo ser dito para o IVS infraestrutura urbana. Em uma década de avanços significativos nos índices e indicadores socioeconômicos, o subíndice caiu pouco e a grande maioria das RMs continua na faixa da alta vulnerabilidade urbana, incluindo aí duas maiores RMs do país.

O conjunto de figuras apresentadas a seguir traz os resultados dos índices aqui trabalhados para as UDHS das dez RMs selecionadas.

⁶ Informações complementares sobre a composição do IDHM, suas dimensões, indicadores, parâmetros e faixas de desenvolvimento humano podem ser acessadas em www.atlasbrasil.org.br; e informações relativas ao IVS, suas dimensões, indicadores, parâmetros e faixas de vulnerabilidade social podem ser acessadas em ivs.ipea.gov.br.



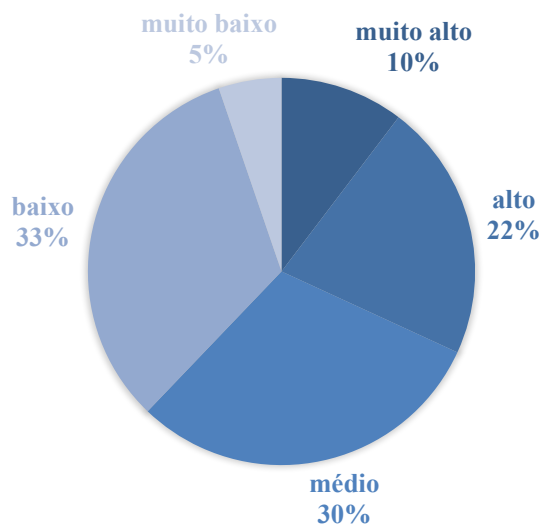
**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

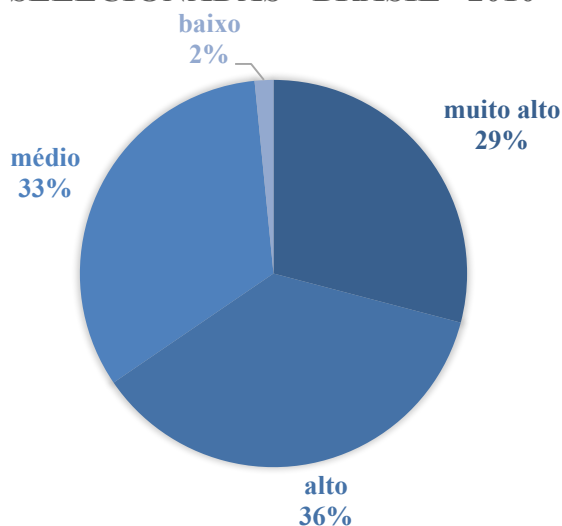
La sociología en tiempos de cambio

**GRÁFICO 1 - IDHM DAS UDHS DE AMS
SELECCIONADAS - BRASIL - 2000**



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.

**GRÁFICO 2 - IDHM DAS UDHS DE AMS
SELECCIONADAS - BRASIL - 2010**



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.



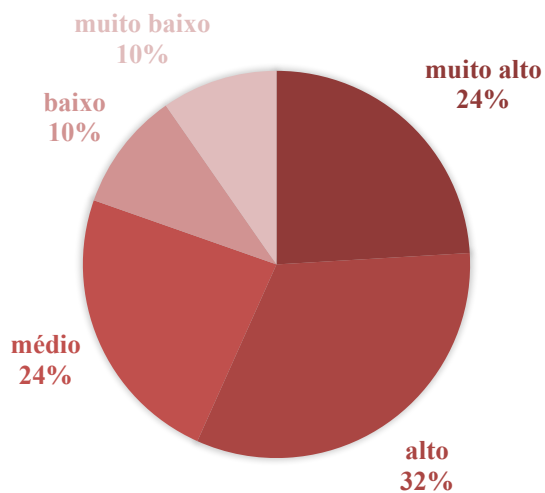
**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

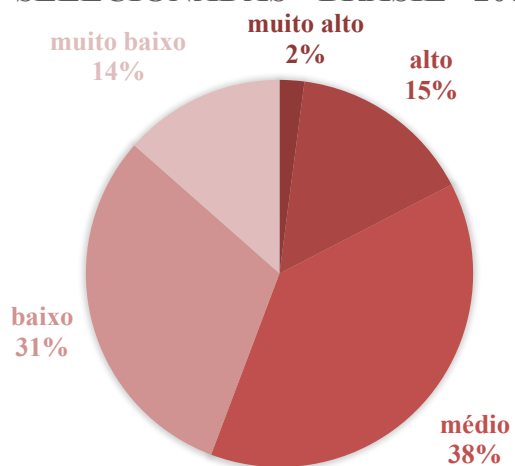
La sociología en tiempos de cambio

**GRÁFICO 3 - IVS DAS UDHS DE AMS
SELECIONADAS - BRASIL - 2000**



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.

**GRÁFICO 4 - IVS DAS UDHS DE AMS
SELECIONADAS - BRASIL - 2001**



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.



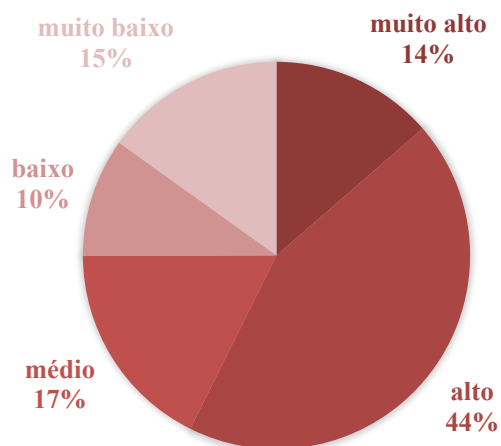
XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

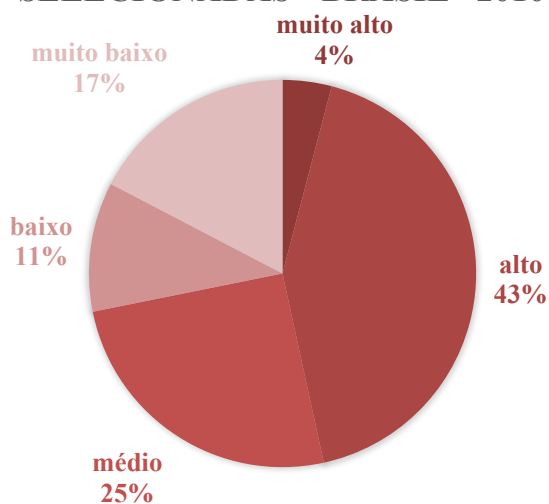
La sociología en tiempos de cambio

GRÁFICO 5 - IVS INFRA DAS UDHS DE AMS SELECCIONADAS - BRASIL - 2000



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.

GRÁFICO 6 - IVS INFRA DAS UDHS DE AMS SELECCIONADAS - BRASIL - 2010



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.

A análise dos gráficos ratifica, para o conjunto de dados das 8.627 UDHS que compõem os dez espaços metropolitanos analisados, aspectos gerais que os dados agregados já apresentavam.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Os dados relativos ao IDHM mostram-se bastante positivos e apresentaram um avanço significativo nos anos 2000, refletindo a conjuntura econômica favorável e os efeitos positivos de políticas públicas sociais.

Os gráficos relativos ao IVS também mostram um quadro de avanços com redução da vulnerabilidade social, embora ainda haja 17% de UDHS nas faixas da alta e muita alta vulnerabilidade social nas RMs analisadas, contra os 2% residuais de UDHS que, em 2010, ainda se encontravam na faixa do baixo desenvolvimento humano.

Os gráficos que mais chamam a atenção são os últimos, que mostram a distribuição das UDHS em relação às faixas do IVS Infraestrutura. Ainda que tenha sido registrado um avanço, com redução dos percentuais de alta vulnerabilidade social e ampliação dos percentuais de baixa vulnerabilidade social, não há mudanças significativas e 47% das UDHS ainda se encontram nas faixas de alta e muito alta vulnerabilidade social.

As evidências mostram, portanto, que os indicadores associados à dimensão Infraestrutura Urbana, a saber, dois indicadores de saneamento básico e um indicador de mobilidade urbana, apresentam resultados piores e revelam a permanência, quando não o agravamento, da insuficiência/deficiência da disponibilidade de infraestrutura urbana nos principais espaços metropolitanos do país, a despeito dos significativos avanços observados nos indicadores socioeconômicos em geral.

No sentido de explorar com mais profundidade esses dados para as UDHS de cada uma das dez RMs trabalhadas, os Gráficos 7 e 8, a seguir, trazem a distribuição das UDHS por faixas de vulnerabilidade social para os anos 2000 e 2010.

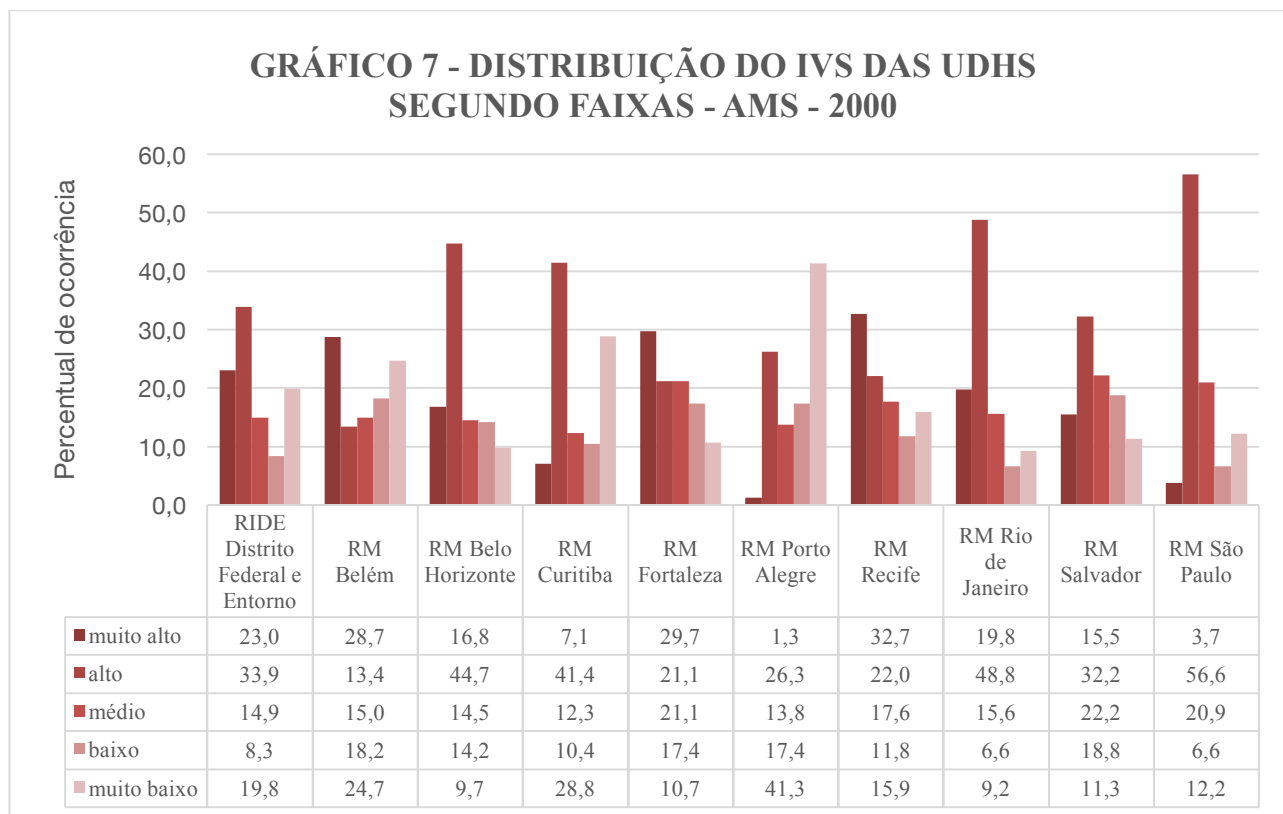


**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.

A análise dos dados e das figuras mostra que em alguns casos o padrão da distribuição de frequência se alterou pouco.

Outro elemento interessante diz respeito à ocorrência, em alguns casos, de um padrão de distribuição, segundo o qual faixas intermediárias, em geral as faixas de baixa ou média vulnerabilidade social, apresentam uma participação relativa menor, com a concentração de ocorrências nas extremidades da distribuição, revelando o que pode ser uma tendência de espaços duais: de um lado, UDHS de muito baixa vulnerabilidade social e, de outro lado, UDHS de elevada vulnerabilidade social, de modo que a moda e a média estão distantes da mediana.

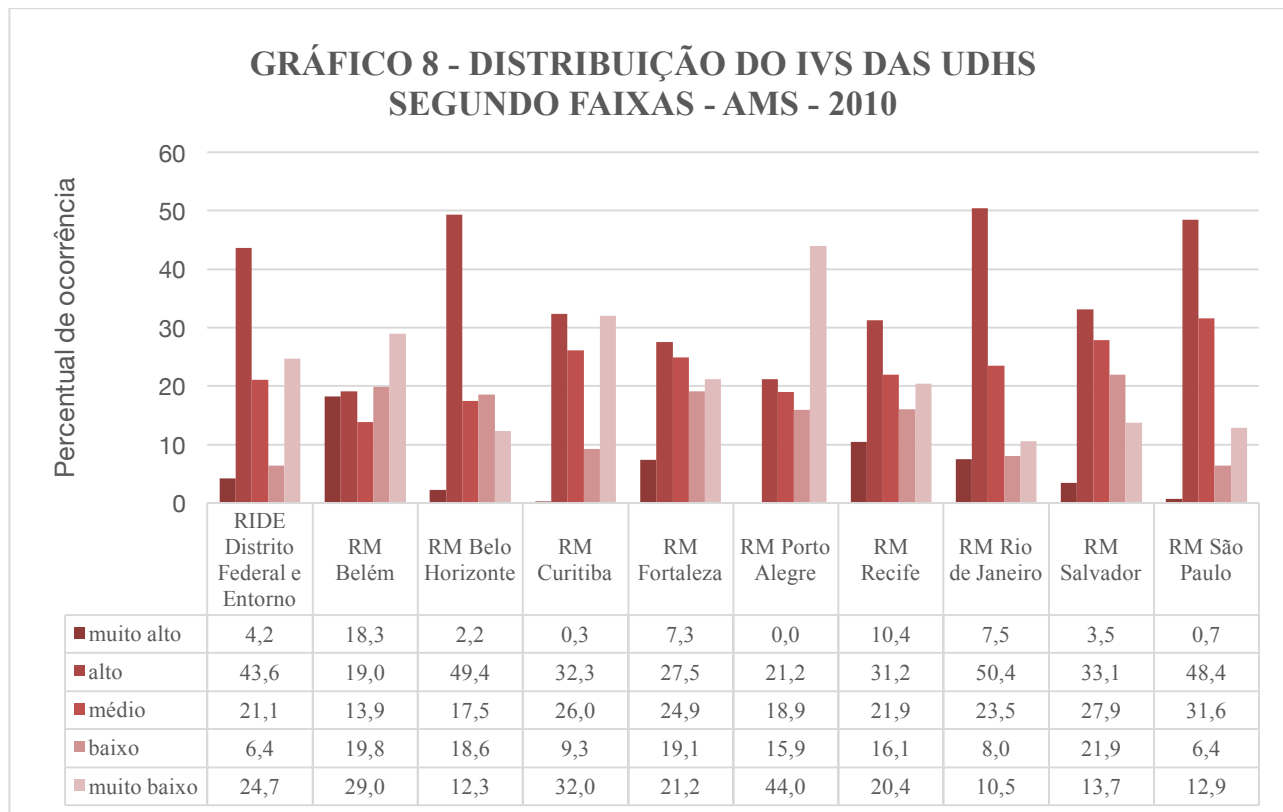


XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio



Fonte: AVS, 2015. Elaboração própria.

Há ainda outro aspecto interessante que a Tabela 3, a seguir, apresenta. Trata-se do número de UDHS que, entre 2000 e 2010, apresentaram aumento do IVS Infraestrutura.

Nas dez RMs selecionadas, $\frac{1}{4}$ das UDHS apresentou um IVS Infraestrutura mais alto em 2010. Esse dado contrasta com o panorama de avanços socioeconômicos observados na década de 2000.

Neste trabalho, não foi possível explorar a qualificação desses espaços, mas uma análise preliminar indicou a existência de muitas situações distintas. Em algumas, especialmente quando a variação do IVS Infraestrutura foi pequena, as UDHS eram UDHS de alto IDHM e baixo IVS, sendo a oscilação pouco relevante. Em outros casos, uma mudança no uso do solo nas UDHS analisadas acabou produzindo essa oscilação no subíndice, seja para os casos em que ocorreu o assentamento de um loteamento de alto padrão onde antes havia baixa densidade habitacional e os indicadores não eram ruins, seja para os casos de ocupações e loteamentos de baixa renda.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**Tabela 3 - Número de UDHS que pioraram o IVS
Infraestrutura - RMs - 2000/2010**

Territorialidade	Total UDHS	nº UDHS com IVS In- fra pior	(%)
TOTAL	8618	1769	20,5
RM Belém	251	110	43,8
RM Belo Horizonte	623	87	14,0
RM Curitiba	333	42	12,6
RM Fortaleza	381	44	11,5
RM Porto Alegre	722	127	17,6
RM Recife	460	33	7,2
RM Rio de Janeiro	2229	397	17,8
RM Salvador	401	94	23,4
RM São Paulo	2858	781	27,3
RIDE DF	360	54	15,0

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade no Brasil, 2015.

De todo modo, foram detectados muitos casos em que houve aumento do IVS Infraestrutura em UDHS nas faixas da alta e muito alta vulnerabilidade social. Na RM Belém, por exemplo, onde 43,8% das UDHS apresentaram um subíndice mais alto, ¼ dessas UDHS possuem IVS Infraestrutura nas faixas da alta e muito alta vulnerabilidade social. Na maior RM brasileira, 27,3% das UDHS apresentaram retrocessos nos subíndices de Infraestrutura Urbana. Mas o caso da RM São Paulo mostra-se ainda mais grave porque 71,3% dessas UDHS apresentavam um subíndice na faixa de alta e muito alta vulnerabilidade social. Soma-se a essas UDHS outras 56, também na faixa da alta vulnerabilidade social, em que os indicadores dessa dimensão não apresentaram melhoras.

As evidências relativas ao grave quadro de insuficiência/deficiência de infraestrutura urbana no país e os indícios de configuração de territórios segregados (duais), nos espaços metropolitanos analisados, confirmam as hipóteses da pesquisa e demandam um aprofundamento sobre como tais evidências se relacionam com o desenvolvimento urbano/metropolitano.

A questão do financiamento da infraestrutura urbana aparece como uma questão central para lidar com o quadro ora apresentado. É necessário dotar os espaços metropolitanos brasileiros de infraestrutura urbana adequada, sobretudo na mobilidade urbana e no saneamento básico.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

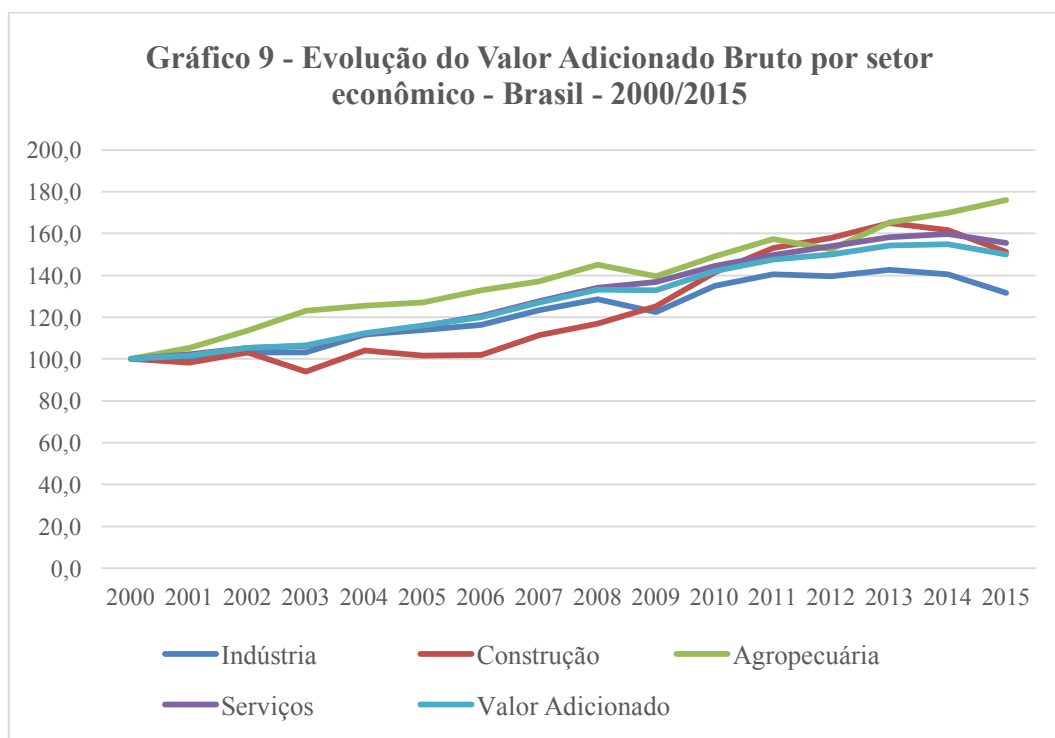
Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

No entanto, ao analisar o quadro institucional relativo à gestão metropolitana do país, observa-se, malgrado a recente aprovação do Estatuto da Metrôpole (BRASIL, 2015), o predomínio de incertezas que passam pelo questionamento sobre a titularidade das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) e atingem em cheio a questão do financiamento do desenvolvimento urbano.

Há insegurança jurídica, indefinições a respeito das competências compartilhadas e dos arranjos jurídico-institucionais necessários para operacionalizar uma política de desenvolvimento metropolitano, constituindo/alimentando um ambiente favorável às práticas de produção do espaço e à atuação de agentes econômicos que aproveitam as "oportunidades" presentes para fazer negócios altamente lucrativos, que pouco (nada) contribuem para o fortalecimento da capacidade de financiamento do desenvolvimento urbano.

No sentido de construir um argumento que busque associar as evidências acima descritas com a dinâmica do desenvolvimento urbano, apresenta-se, a seguir, um conjunto de elementos que cobrem o período 2010/2016, a começar pelo Gráfico 9, a seguir.



Fonte: IBGE, 2017. Elaboração própria.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

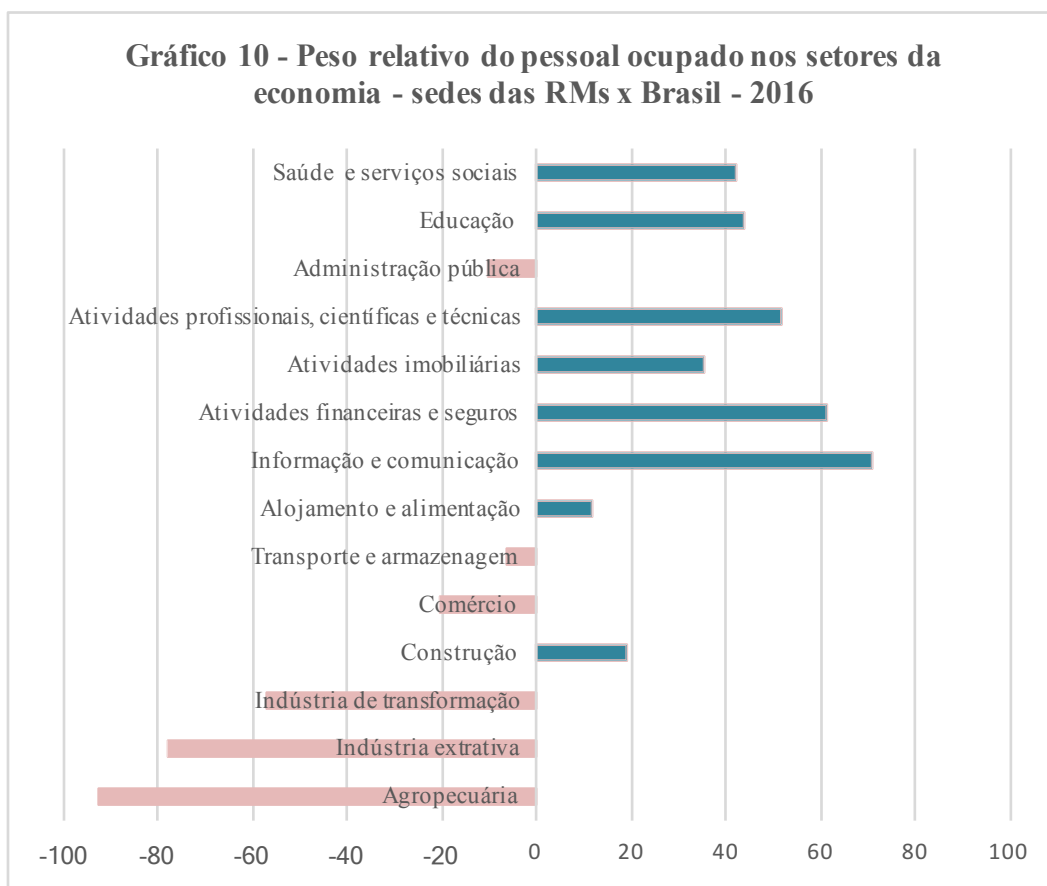
3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O gráfico mostra a evolução do PIB brasileiro por setores da economia, destacando o da construção. Nota-se como esse segmento inicia um processo de recuperação, em 2006, e se destaca como o mais dinâmico da economia até 2013, quando a economia brasileira entra em colapso, afetando-o. Destaca-se, ainda, o crescente/consistente avanço do setor de serviços.

O Gráfico 10, por sua vez, mostra o peso relativo dos setores da economia nos núcleos metropolitanos selecionados, comparando-se com seu peso relativo para o país.



Fonte: Cadastro Central de Empresas, IBGE, 2017. Elaboração própria.

O gráfico mostra como as atividades de serviços, além do segmento da construção, são as atividades que, proporcionalmente, apresentam um maior peso nas cidades-sede das RMs selecionadas. Destaca-se, entre outros, as atividades imobiliárias, além dos serviços financeiros e de informação e comunicação.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Se o Gráfico 9 mostra o crescimento acima da média nacional do PIB da construção e do PIB dos serviços, o Gráfico 10 mostra como tais atividades são mais importantes nos municípios-sede metropolitanos. O que intuitivamente se imagina como verdadeiro, os dados atestam: as metrópoles são o locus de serviços especializados, com destaque para serviços imobiliários e financeiros, além de serem o locus do setor construtivo, inclusive em termos da ocupação da mão-de-obra.

Buscando avançar um pouco mais, seria importante saber como evoluíram os preços dos imóveis nesses municípios-sede metropolitanos. Há limitadas fontes de dados sobre o tema e as informações disponíveis cobrem apenas alguns dos municípios ou se referem, de modo geral, ao país. Segundo dados do Índice FipeZap⁷, entre dezembro de 2000 e de 2010, os preços dos imóveis mais do que dobraram, em termos reais: para um aumento de 48,2% do PIB, houve uma variação de 214,7% dos preços dos imóveis. No período até 2015, o aumento foi ainda maior: 478,0%.

O Gráfico 11 mostra a relação entre PIB e preços de imóveis nos municípios-sede das RMs selecionadas entre 2010 e 2016. Os índices de variação dos preços têm se mantido acima das variações do PIB durante todo o período, apesar da crise ter se aprofundado pós-2014.

Comparações entre variações no Custo Unitário Básico, para diferentes tipologias de imóveis, e seus valores de comercialização apontam para as mesmas conclusões, qual seja que o período recente vem sendo marcado por ganhos produzidos no ciclo da incorporação-construção-comercialização imobiliária, promovendo a valorização do estoque de patrimônio imobiliário.⁸

⁷ O índice FipeZap é publicado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Ele possui abrangência nacional e baseia-se nos preços de imóveis anunciados, publicados pela ZAP Imóveis e por outras fontes da Internet, numa base de dados com mais de 500.000 anúncios válidos por mês.

⁸ Sobre os mecanismos e estratégias empregados nesse processo pelo capital imobiliário/financeiro, os trabalhos de Fix (2007) e Rolnikj (2015) são bastante esclarecedores.

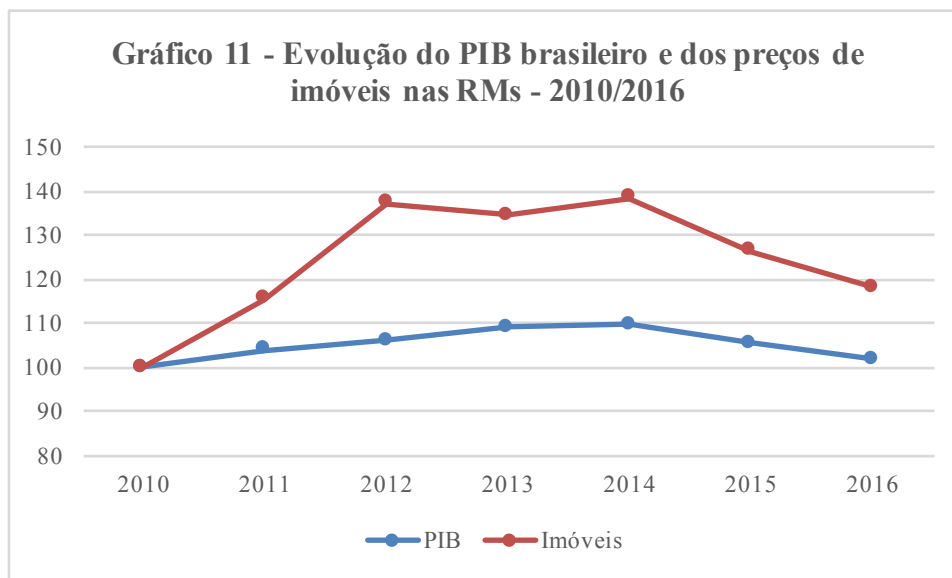


XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio



Fontes: IBGE; FipeZap, 2017. Elaboração própria.

Nas pesquisas que vêm sendo desenvolvidas, considerando as evidências aqui trazidas, ainda se faz necessário olhar para os espaços metropolitanos tal como estão produzidos e buscar caracterizar, qualificar, cada porção desse território, buscando relacionar a ausência/presença de infraestrutura com o preço dos imóveis de forma dinâmica, de modo a compreender como a implementação de infraestrutura afeta esse mercado e como a tipologia de vizinhança gera produtos imobiliários diferenciados, quer se trate de uma vizinhança indesejada, quer se trate de uma vizinhança que valorize o ativo imobiliário. Trata-se de um processo dinâmico e com manifestações particulares cuja caracterização e análise dependem do acesso a dados (nem sempre disponíveis), em cada espaço metropolitano concreto, configurando um trabalho ainda em aberto.

De toda forma, ainda há um último aspecto que traz evidências que também contribuem para se avançar no entendimento de como se dá o desenvolvimento urbano-metropolitano no país. Trata-se da questão do financiamento da infraestrutura urbana.

Os dados aqui apresentados atestaram a valorização dos ativos imobiliários e os ganhos dos setores associados à produção do espaço. Houve um crescimento da economia em geral, um crescimento ainda maior dos setores da construção e de serviços que se associam à construção e houve uma apreciação do valor dos imóveis, com eventuais valorizações decorrentes de investimentos em infraestrutura urbana. Esses ganhos contribuíram para o desenvolvimento urbano? Mais



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

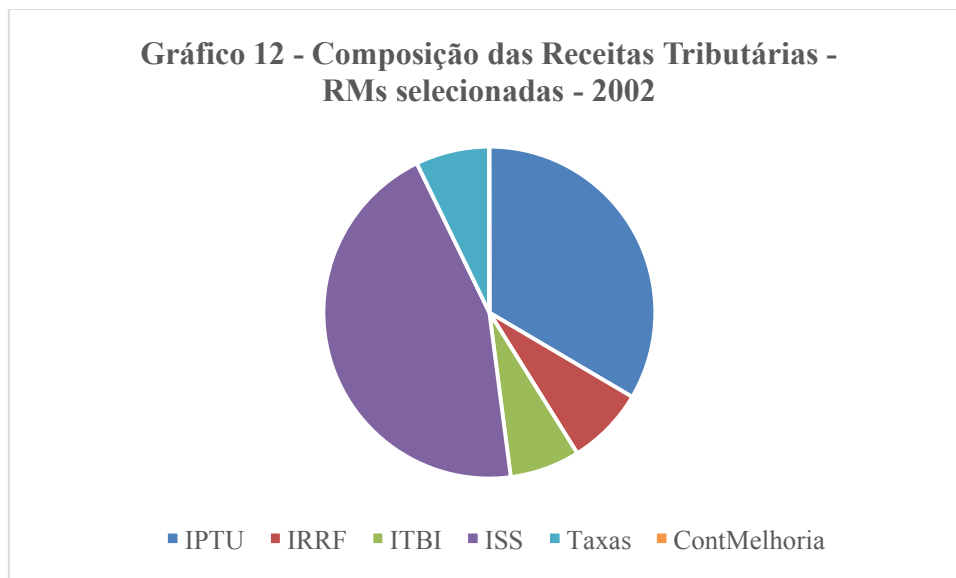
Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

especificamente, eles ampliaram diretamente a capacidade de investimento público em infraestrutura urbana?

Os gráficos 12, 13 e 14, a seguir, trazem o painel de dados das Receitas Tributárias dos nove municípios-pólo analisados. Devido às suas peculiaridades tributárias, Brasília não foi incluída no painel. Os gráficos 12 e 13 mostram a composição das Receitas Próprias para os anos de 2002 e 2015. O Gráfico 14 mostra a evolução, a preços constantes de 2002, dos componentes das Receitas Tributárias desses municípios.

**Gráfico 12 - Composição das Receitas Tributárias -
RMs selecionadas - 2002**



Fonte: FINBRA. Elaboração própria.



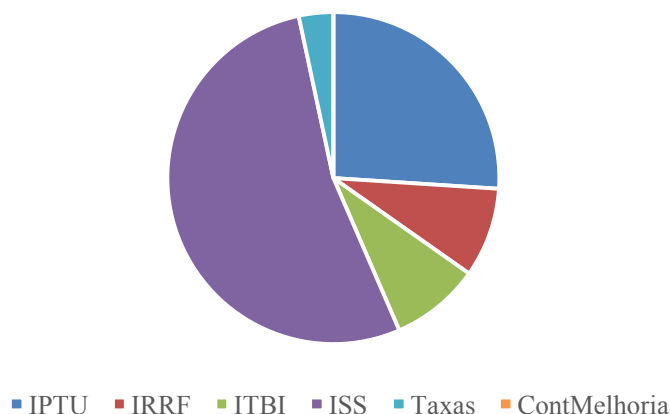
XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

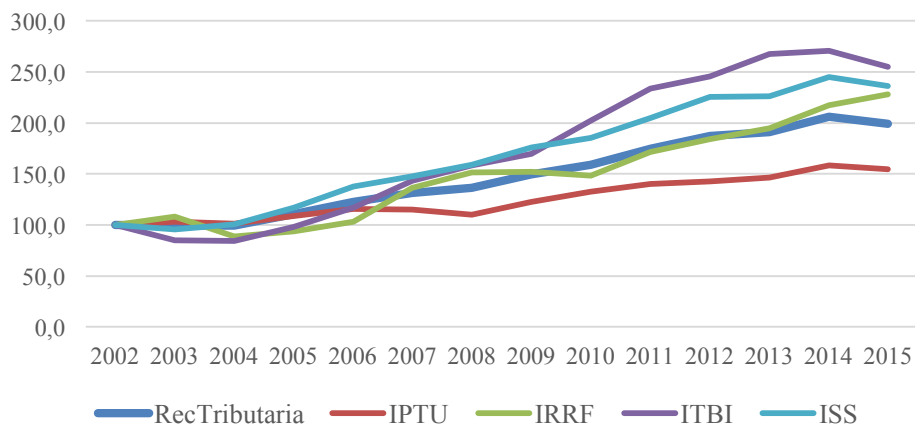
La sociología en tiempos de cambio

**Gráfico 13 - Composição das Receitas Tributárias -
RMs selecionadas - 2015**



Fonte: FINBRA. Elaboração própria.

**Gráfico 14 - Evolução da Receita Tributária Própria -
RMs selecionadas - 2002/2015**



Fonte: FINBRA. Elaboração própria.

A comparação dos gráficos 12 e 13 mostra que ocorreu uma pequena alteração na composição das Receitas Tributárias Próprias dos conjuntos dos municípios-pólo analisados. O peso do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN) ampliou-se no conjunto das Receitas Tributárias, passando de 45% para 53% do total. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e o Imposto de Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI) também apresentaram pequenos avanços na participação relativa, ao passo



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) teve sua participação reduzida, recuando de cerca de 1/3 para pouco mais que 1/4 do total.

O crescimento do ISS-QN encontra sua justificativa no crescimento da economia do setor de serviços nos núcleos metropolitanos. Como visto, esses são os setores que têm nos núcleos metropolitanos seu locus privilegiado. O crescimento da economia no período e o crescimento, em especial, desses setores justifica o crescimento do ISS-QN acima do crescimento da Receita Tributária, como mostra o Gráfico 14.

Embora tenha uma participação relativa menor, o ITBI apresentou o maior crescimento no período, especialmente entre 2009 e 2014, o que se justifica pelo dinamismo do setor imobiliário.

O IPTU, no entanto, apresentou um crescimento muito baixo, ensejando a perda de sua participação relativa nas Receitas Tributárias e mostrando que há um pagamento subestimado do IPTU nos principais municípios metropolitanos brasileiros, onde essa tributação deveria, pela própria dinâmica do setor construtivo e da concentração do estoque e da riqueza imobiliárias, estar em um patamar superior.

Conclui-se, portanto, que por motivos diversos, muitos dos quais apontados em artigos constantes de uma recente publicação que organizamos (COSTA, 2016), que os ganhos imobiliários auferidos no período analisado geraram menos recursos tributários do que poderiam ter gerado e que a cobrança do IPTU nos principais núcleos urbanos do país encontra-se bem abaixo do que poderia.

Essas evidências contribuem para que esses municípios deixem de contar com uma importante fonte de recursos que poderia ser utilizada no financiamento de sua infraestrutura urbana, seja através do investimento direto, seja através da contratação de empréstimos. Infelizmente, poucos municípios brasileiros são protagonistas no financiamento da infraestrutura urbana e a riqueza gerada e a renda auferida pelo setor da construção civil pouco contribui para alterar esse quadro.

V. Notas finais

O artigo trouxe evidências que corroboram diversas formulações teóricas que dão conta da centralidade da produção de espaço no capitalismo contemporâneo. As evidências do caso brasileiro mostram que mesmo em uma década marcada por avanços socioeconômicos, permanece, com novos mecanismos e ferramentas, a produção de cidades segregadas que favorecem/facilitam situações de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ganhos do setor de incorporação-construção-comercialização imobiliária, sobretudo nos grandes espaços metropolitanos, onde as desigualdades persistem e, em alguns casos, se aprofundam.

A reprodução da desigualdade social e das situações de vulnerabilidade social assenta-se em estruturas e processos que, de um lado, distribuem a infraestrutura urbana de forma desigual no território, e, de outro lado, promovem propostas e leis de ordenamento/zoneamento territorial e mecanismos de taxaço do patrimônio e dos ganhos de capital, que favorecem a reprodução e permanência da segregação socioespacial.

Nesse quadro, onde ainda há grande campo para investigação empírica, a estrutura tributária relativa à produção de espaço mostra-se injusta, sobretudo porque deixa escapar possibilidades de melhorar a capacidade de financiamento de infraestrutura urbana para um maior conjunto de cidadãos, posto que, sobretudo o imposto sobre a propriedade fundiária, mas também as contribuições de melhoria, jogam um papel residual no tema do financiamento urbano, num quadro de promessas não cumpridas pelo Estatuto da Cidade.

Faz-se necessário aprofundar as pesquisas e caracterizar com especificidade e profundidade o quadro geral aqui apresentado, como forma de pressionar a construção e implementação de políticas públicas/urbanas que resgatem o sentido original do Estatuto da Cidade, sobretudo aqueles associados ao **direito à cidade**.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

ABRAMO, Pedro. *La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: OLACCHI/Municipio Metropolitano de Quito, 2011.

CARVALO Jr., Pedro H. B. A administração tributária do IPTU e seu impacto na efetivação do Estatuto da Cidade. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 207-231.

COSTA, Marco Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016.

COSTA, Marco Aurélio; OLIVEIRA, Bárbara M. *Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros*. Brasília: Ipea, 2015.

HARVEY, David. *Urbanismo y desigualdad social*. 7.ed. Madrid: Siglo XXI, 2014.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO. Brasília: Pnud, Ipea, FJP, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Região de Influência de Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *Toward an architecture of enjoyment*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

ORAIR, Rodrigo O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Ipea, 2016. p. 233-264.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SMITH, Neil. *Uneven development: nature, capita, and the production of space*. 3rd ed. Athens: The University of Georgia Press, 2008.