



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

DESIGUALDADE SÓCIO-ESPACIAL E DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA CIDADE DE VITÓRIA-ES

Melissa Passamani Boni (Prefeitura Municipal de Vitória) - melissapassamani@gmail.com
Arquiteta e urbanista da Prefeitura Municipal de Vitória-ES, mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes - Campos dos Goytacazes

Desigualdade Sócio-espacial e Distribuição dos Recursos Públicos na Cidade de Vitória-ES

Resumo

Busca-se analisar a distribuição dos recursos públicos municipais voltados a obras na cidade de Vitória, face às desigualdades sócio-espaciais existentes, tomando como base as duas últimas administrações municipais (2001-2008). As análises teóricas envolvem os processos que conduzem à segregação sócio-espacial nas cidades, os efeitos das intervenções urbanas realizadas pelo poder público na qualidade de vida urbana e na redução das desigualdades sócio-espaciais e o potencial de uma distribuição adequada de recursos públicos como uma estratégia efetiva no combate às desigualdades sócio-espaciais. Realiza-se também o mapeamento da segregação sócio-espacial em Vitória por meio do índice de *status* sócio-econômico e familiar e do índice de oferta de serviços públicos. Por fim, analisa-se a distribuição dos recursos destinados a obras no município de Vitória, visando identificar a tendência atual das escolhas locacionais dos administradores públicos dessa cidade. Os resultados apontaram que, de um modo geral, a Prefeitura de Vitória tem praticado a justiça social na distribuição espacial de seus recursos, com o beneficiamento dos grupos de menor *status* sócio-econômico e familiar.

Introdução

O município de Vitória possui um dos maiores PIBs *per capita* dentre as capitais brasileiras (IBGE, 2008), elevada renda per capita, alta receita pública municipal (BRASIL. Ministério da Fazenda), mas também elevado índice de Gini, o que revela a alta desigualdade econômica. A análise da distribuição de renda entre os responsáveis pelos domicílios revela considerável concentração, onde os mais ricos acumulam boa parte das riquezas, enquanto uma pequena parcela destas é distribuída entre um grande contingente de população de menor poder aquisitivo.

No entanto, a boa situação das finanças públicas do município indica que Vitória tem grandes possibilidades de implementar políticas e incutir um direcionamento político no sentido de promover justiça social na distribuição dos recursos públicos.

Vitória teve seu percurso evolutivo marcado pela reprodução da desigualdade e por processos de segregação sócio-espacial, seguindo a tendência histórica de diversas cidades brasileiras e da América Latina, sobretudo as metropolitanas. A conformação de “cidade partida” é latente, e nos faz refletir sobre os processos que resultaram nessa situação, buscando compreender relações de causa e efeito e identificar alternativas para reversão de um caminho que parece insolúvel.

A redução das desigualdades sócio-espaciais é um desafio a ser enfrentado na grande maioria das cidades, mas é tratado por poucas administrações municipais, seja por falta de recursos, seja por falta de direcionamento político para tal. Geralmente, a alocação de recursos é regida por diversas forças que estão distanciadas da busca de justiça social. As políticas públicas tendem a privilegiar uma classe dominante que concentra recursos e regalias, enquanto uma grande parcela da população encontra-se excluída dos acessos a serviços públicos e oportunidades. E ainda, os altos investimentos, tanto públicos quanto privados, se concentram nas áreas nobres da cidade, gerando maior valorização destas e intensificando a acumulação de renda.

A diferenciação sócio-espacial está inteiramente ligada aos recursos oferecidos em cada localidade. Os custos de acessibilidade a facilidades, como serviços de educação, saúde, transporte, esportes, lazer, etc., interferem diretamente na renda real dos indivíduos, como também, na qualidade de vida.

As obras públicas são intervenções no espaço urbano que podem proporcionar maior acessibilidade aos recursos urbanos em determinadas áreas onde são localizados equipamentos urbanos que oferecem serviços públicos. Assim, as decisões locacionais dos

investimentos públicos em obras possuem efeitos redistributivos, sendo de grande responsabilidade no desenvolvimento sócio-econômico de sua população.

Neste artigo, extraído da dissertação de mestrado de mesmo título desenvolvida pela autora, apresenta-se uma análise da distribuição dos recursos públicos municipais voltados a obras na cidade de Vitória, face às desigualdades sócio-espaciais existentes, tomando como base as duas últimas administrações municipais (2001-2008), visando identificar a tendência atual das escolhas locacionais dos administradores públicos dessa cidade. As análises teóricas envolveram os processos que conduzem à segregação sócio-espacial nas cidades, os efeitos das intervenções urbanas realizadas pelo poder público na qualidade de vida urbana e na redução das desigualdades sócio-espaciais e o potencial de uma distribuição adequada de recursos públicos como uma estratégia efetiva.

O arcabouço teórico e conceitual orientou a pesquisa empírica, que consistiu no registro e análise da distribuição espacial dos grupos sociais e dos recursos municipais em Vitória. Assim, primeiramente, a partir de dados do IBGE e outros relatórios gerenciais da Prefeitura Municipal de Vitória, foi realizado um mapa retratando a segregação sócio-espacial em Vitória, com base em indicadores intraurbanos submetidos a uma análise fatorial e georreferenciados, visando obter uma leitura espacial da situação de desigualdade urbana. Para tal, foi montado, conforme critérios pré-estabelecidos e a disponibilidade de dados, um indicador composto ou sintético, resultado de uma série de indicadores simples, ligados à qualidade de vida urbana.

Em seguida, partiu-se para uma etapa de levantamento das intervenções realizadas no período entre 2001 e 2008, por meio da análise das publicações dos contratos da Prefeitura de Vitória, disponíveis nos Atos Oficiais e no site da PMV. Estas intervenções e suas características foram classificadas e georreferenciadas. Os dados georreferenciados sobre os investimentos em obras públicas foram cruzados com o mapa da segregação sócio-espacial de Vitória, de modo a subsidiar uma análise sobre o padrão de distribuição dos recursos públicos em obras diante das desigualdades sócio-espaciais na cidade de Vitória.

Desigualdade e Segregação Sócio-Espacial

As mudanças estruturais sociais, econômicas, políticas e culturais ocorridas nas cidades ocidentais capitalistas, sobretudo por meio dos impactos da globalização, colocam em destaque a segregação sócio-espacial. As transformações da base econômica, que alteram estruturalmente o mercado de trabalho, conduzem às elevadas condições de desigualdades e dualização social (RIBEIRO, 2005; LAGO, 2000; MARICATO, 2003).

A liberação dos mercados de terra torna os preços imobiliários o mecanismo central que distribui a população no território segundo seu poder aquisitivo. Os serviços urbanos não são ubíquos — as áreas mais ricas dispõem de melhor oferta destes, enquanto os mais pobres ainda estão carentes destes serviços. A oferta de serviços também é determinante no mercado de terras, pois gera valorização diferencial entre as diferentes áreas, atraindo para as áreas mais valorizadas e melhor dotadas de amenidades as classes mais abastadas, deixando para as classes populares, as periferias carentes de serviços e infraestrutura. Esta população é obrigada a pagar mais caro por todo tipo de serviço, como também se onera mais com altos custos de transporte, diminuindo ainda mais a sua renda escassa (SANTOS, 1994; RIBEIRO, 2005; MARICATO, 2003).

Assim, acentua-se a segregação residencial sócio-econômica, criando-se bairros exclusivos para a alta classe. As classes médias em decadência se deslocam para os bairros populares, diminuindo continuamente a mistura social. Criam-se o que Milton Santos (1994, p. 96) chama de “sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais”, alimentando uma dinâmica de segregação sócio-espacial.

A noção de segregação, em sentido geral, se refere às desigualdades existentes na coletividade, separando os indivíduos em grupos categóricos que possuem certas características conceituais, valorativas e hierárquicas. A segregação pode levar em conta diversos âmbitos em que os indivíduos e os grupos se interagem, como a escola, o trabalho, os espaços públicos, dentre outros. A segregação residencial é uma modalidade específica de segregação, “que corresponde aos contrastes de certas características que se verificam entre os residentes das distintas zonas de uma mesma localidade” (VIGNOLI, 2001, p. 14, tradução nossa). É um resultado da distribuição do produto-moradia no espaço, combinado com a distribuição do produto entre os indivíduos (CASTELLS, 2000, p. 252). Segundo Harvey (1975, apud CORRÊA, 1989, p. 65), “as áreas residenciais fornecem meios distintos para a interação social, a partir da qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, hábitos de consumo, capacidade de se fazer valer (*market capacity*) e estado de consciência”. A segregação residencial sócio-espacial é inerente à vida urbana, sendo a mais abordada por teóricos que estudam a segregação sócio-espacial.

A segregação sócio-espacial, ou a segregação residencial sócio-espacial, pressupõe três dimensões básicas: (i) a concentração residencial de determinados grupos sociais em algumas áreas específicas da cidade; (ii) o alto grau de homogeneidade social destas áreas; e (iii) a percepção subjetiva sobre a segregação que envolve as duas primeiras características, tanto para os indivíduos que pertencem a um grupo segregado, como para

os que estão fora deles (SABATINI e SIERRALTA, 2006, p. 171; LUCO e VIGNOLI, 2003, p. 9).

Na dinâmica urbana, a própria segregação residencial reproduz as desigualdades sócio-econômicas, reforçando as condições de exclusão e desagregação social de uma grande parcela da população. De um lado, os ricos se enclausuram, buscando exclusividade residencial, de modo que concentram para si diversas amenidades e serviços que a cidade oferece, e evitam compartilhar a vida cotidiana com as classes de menor poder aquisitivo. De outro, as classes baixas se encontram isoladas e com suas possibilidades restritas.

A segregação espacial influi diretamente no acesso à estrutura de oportunidades, que proporciona possibilidades de ascensão social e melhoria na qualidade de vida. Essa estrutura pode ser dividida em dois conjuntos: (i) acesso ao mercado de trabalho; e (ii) acesso às políticas públicas (MARQUES, 2005).

Cada homem vale pelo lugar onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço), independente de sua própria condição. Pessoas, com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. Enquanto um lugar vem a ser a condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso àqueles bens e serviços que lhe são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhe faltam (SANTOS, 2007, p. 107).

Kowarick (1979) aponta para dois processos que, interligados, são determinantes para os problemas habitacionais, refletindo na segregação. O primeiro diz respeito às condições precárias dos trabalhadores. O segundo se refere ao que o autor chama de “espoliação urbana”, o conjunto de “extorsões” que ocorrem pela inexistência ou precariedade dos bens e serviços de consumo coletivo, considerados socialmente necessários para a subsistência. Segundo o autor, o papel do Estado é fundamental, por ser o agente responsável por prover os bens e serviços de consumo coletivo que garantem a reprodução da força de trabalho.

Harvey busca avaliar os efeitos de “mecanismos ocultos” de redistribuição de renda que geram desigualdades no sistema urbano. Estuda “como as mudanças na forma espacial da cidade e nos processos sociais, que operam a cidade, provocam mudanças na renda do indivíduo” (HARVEY, 1980, p. 42).

As alterações em um sistema urbano realizadas por qualquer elemento, da atividade pública ou privada, podem gerar efeitos diretos ou indiretos no bem-estar dos cidadãos. A

localização de ofertas de bens num sistema urbano tem efeitos diretos na renda real dos indivíduos. “As mudanças neles podem ser um fator de redistribuição de renda; e, por isso, uma fonte potencial de desigualdade de renda. O processo político tem influência profunda sobre a localização dos custos e benefícios externos” (ibid., p. 48). Segundo Harvey, são os bens públicos que estão em jogo. As decisões locacionais de investimentos é que conformam a estrutura urbana e têm intensa responsabilidade na qualidade de vida dos indivíduos, pois a renda real destes se altera segundo os recursos disponíveis advindos dessas escolhas.

Seguindo a mesma linha, Vetter e Massena (1981) demonstram que a ação do Estado tem impactos diretos na segregação residencial. As intervenções públicas de forma seletiva alteram a renda do solo e beneficiam o mercado imobiliário, que se apropria dos benefícios da valorização gerada por tais ações por meio da especulação.

A avaliação da apropriação dos benefícios líquidos gerados pelos investimentos do Estado é considerada essencial para a análise da estrutura espacial da cidade. Segundo Vetter e Massena (1981), esses investimentos dão início a uma cadeia de causação circular¹ que alimenta os processos de segregação sócio-espacial (figura 1).

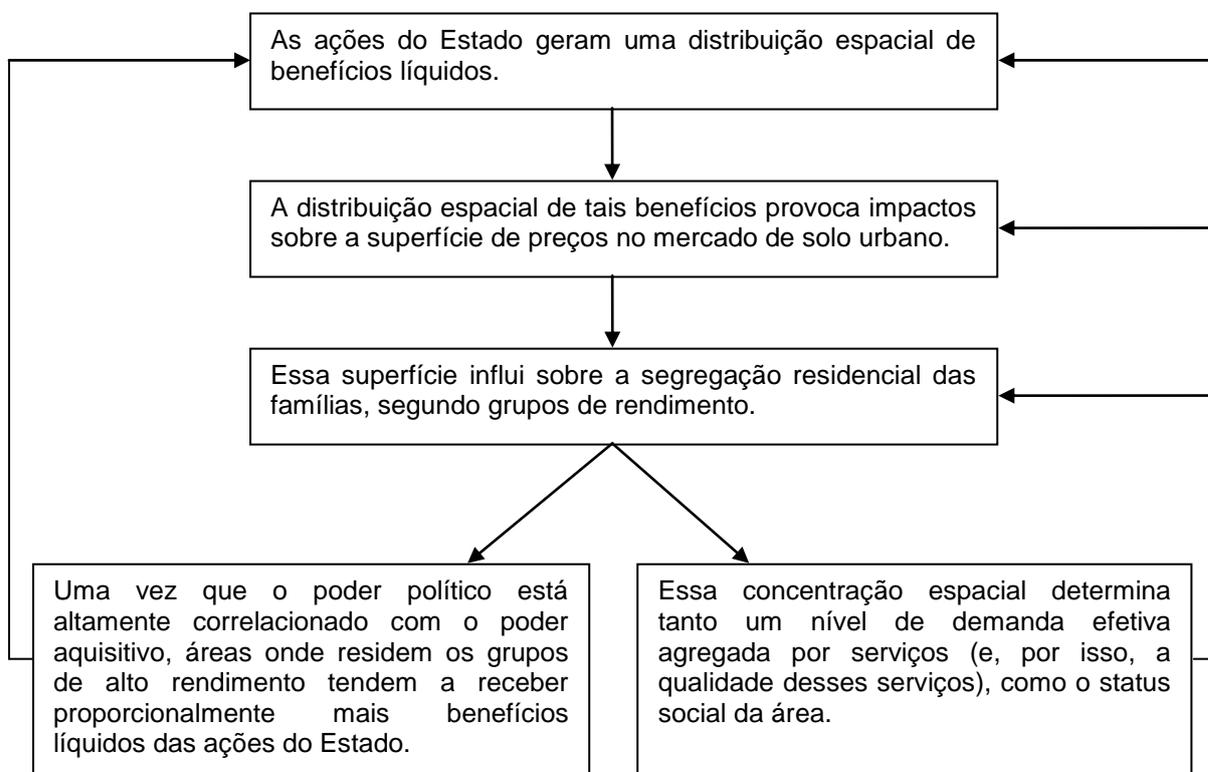


Figura 1. Esquema do modelo de causação circular da apropriação dos benefícios líquidos das ações do Estado.

Fonte: VETTER e MASSENA, 1981, p. 59.

As escolhas na localização dos bens e serviços geram desigualdades na medida em que resultam no favorecimento de uns em detrimento de outros. Por conseguinte, as áreas beneficiadas são afetadas em relação ao custo da terra (valorização imobiliária) e ao custo de moradia (tributos, tarifas e serviços). E essas mudanças impactam sobre a segregação residencial, redistribuindo os grupos sócio-econômicos (VETTER e MASSENA, 1981).

As áreas que concentram um grande número de famílias com alta renda atraem os serviços sofisticados (cinema, escolas particulares, grandes supermercados, lojas de grife, etc.), elevando ainda mais as condições de vida e, conseqüentemente, a demanda por moradias de alto padrão. Assim, há uma elevação nos custos da habitação nessas áreas, o que dificulta ainda mais seu acesso pelas famílias de menor renda (ibid.). Interessante observar que esses investimentos são condizentes com o estilo de vida adotado por essa população de alto *status* — por exemplo, geralmente há investimentos em áreas verdes e sistema viário, mantendo a deficiência em alguns equipamentos como escolas e postos de saúde, visto que nestas áreas utiliza-se a rede de serviços privada. Isso funciona como um dispositivo que ratifica a segregação residencial, impossibilitando a mistura social devido aos altos custos de vida na área.

Segregação Sócio-espacial no Município de Vitória

Nesta etapa do trabalho, buscou-se montar um índice que pudesse explicar as áreas sociais e demonstrar sua distribuição espacial na cidade. O índice de *status* sócio-econômico e familiar criado combina variáveis que retratam a lógica sócio-espacial da distribuição das diversas classes sociais na cidade de Vitória. As variáveis elencadas foram escolhidas com base na literatura que trata da segregação sócio-espacial e de acordo com a disponibilidade, utilizando-se, sobretudo, de dados censitários do IBGE.

O objetivo principal desse índice é a determinação de áreas sociais para serem confrontadas com a análise da distribuição de recursos em obras públicas na cidade. Dessa forma, não se buscou demasiado rigor metodológico na construção do índice como dado para avaliação das condições sócio-econômicas e familiares, mas um método que pudesse retratar a hierarquia sócio-espacial da cidade de Vitória. O fato de trabalhar com dados do Censo Demográfico 2000 pode ser uma limitação metodológica na medida em que pretendemos analisar qualitativamente algumas variáveis, e em alguns casos em que bairros sofreram intensa transformação ao longo desses oito anos. No entanto, em relação à discrepância entre áreas, não houve alterações significativas, pela permanência dos perfis sócio-econômicos dos bairros, o que nos possibilita avaliar a distribuição de recursos em face às desigualdades existentes.

O mapa do índice de *status* sócio-econômico e familiar (figura 2), resultante da síntese de diversos dados censitários, demonstrou que, de fato, existe uma linha imaginária que divide a cidade. Os grupos sociais de alto *status* se concentram na área leste de Vitória; a área oeste e os morros da cidade são ocupados predominantemente por grupos de baixo e médio-baixo *status*. Os grupos de médio-alto *status* estão localizados agrupadamente na região central e nas adjacências dos grupos de alto *status*. A evolução urbana da cidade provê explicações para essa distribuição, que foi regida basicamente pelos planos de ocupação governamentais e pelo desenvolvimento do mercado imobiliário. A tabela 1 apresenta uma síntese das características dos grupos sociais distinguidos.

LEGENDA:

- GRUPO 1 – alto *status* sócio-econômico e familiar
- GRUPO 2 – médio-alto *status* sócio-econômico e familiar
- GRUPO 3 – médio-baixo *status* sócio-econômico e familiar
- GRUPO 4 – baixo *status* sócio-econômico e familiar

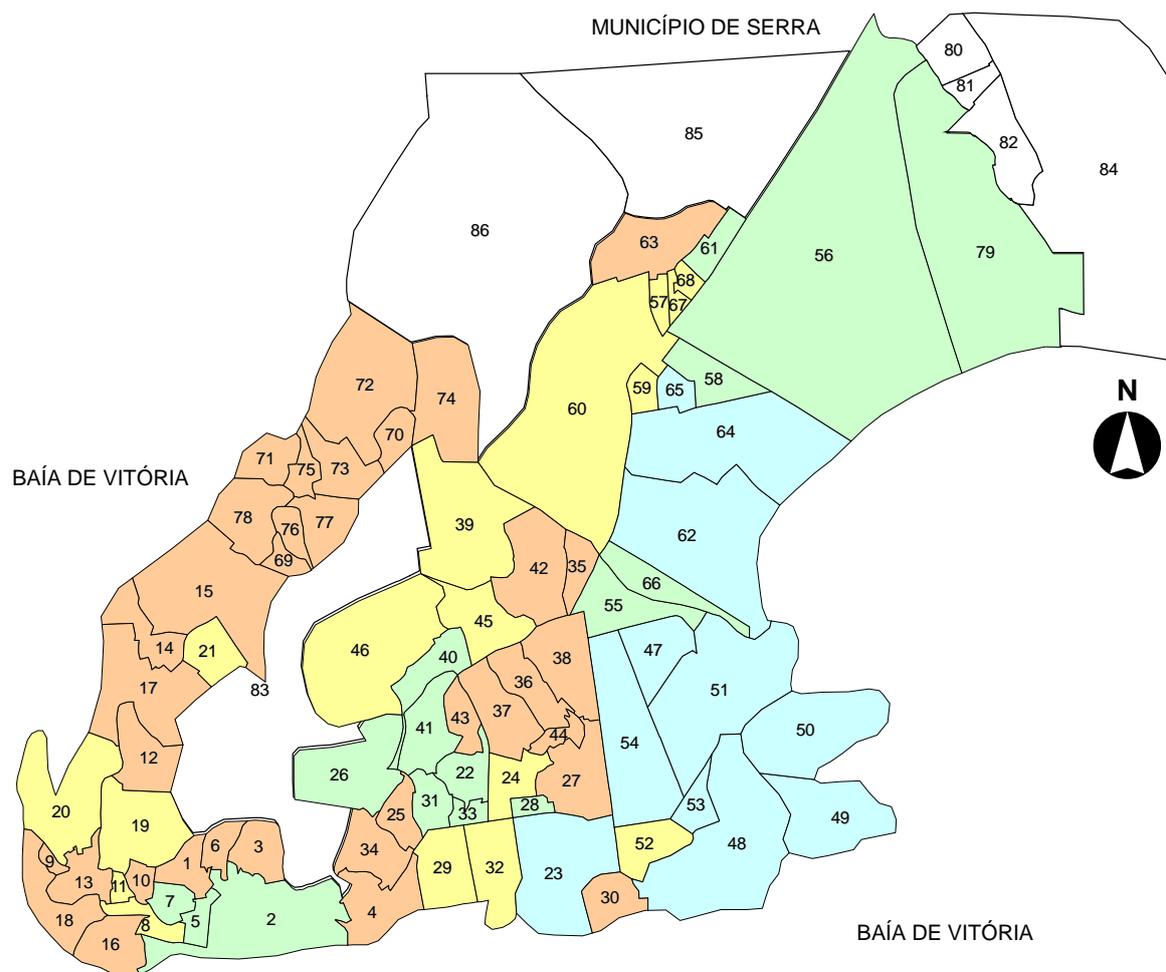


Figura 2. Configuração espacial dos grupos sociais na cidade de Vitória.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados do Censo Demográfico 2000. Base de informações por setor censitário (IBGE).

Tabela 1. Resumo dos grupos sociais, conforme índice de *status* sócio-econômico e familiar.

	Grupos	População (hab.)	Características principais
1	Alto <i>status</i> sócio-econômico e familiar	64.731 (23%)	Renda e escolaridade altas, poucas mulheres como chefe de família
2	Médio-alto <i>status</i> sócio-econômico e familiar	54.295 (19,2%)	Renda e escolaridade médio-altas
3	Médio-baixo <i>status</i> sócio-econômico e familiar	42.159 (14,9%)	Renda e escolaridade médio-baixas
4	Baixo <i>status</i> sócio-econômico e familiar	121.380 (42,9%)	Renda e escolaridade baixas, alta taxa de analfabetismo

Análise da Oferta de Serviços Públicos

Áreas urbanas bem providas de infraestrutura proporcionam segurança aos seus moradores. Essa segurança se refere ao fato de poder contar com serviços públicos e dispensar suas energias na busca do desenvolvimento pessoal. Uma população de baixo *status* sócio-econômico e familiar residente em uma área bem infraestruturada encontra-se em maiores condições de igualdade com classes mais elevadas na estrutura social. Ao contrário, se essa população reside em área também carente de infraestrutura e serviços públicos, a condição de vida pode ser considerada como de maior precariedade.

Na concepção de Sen (2000) a oferta de serviços públicos compõe as oportunidades sociais de que os indivíduos necessitam para melhoria de suas condições de vida, dentro de um conjunto de liberdades que ajudam a promover a sua capacidade. Nesse viés, Harvey (1980) se refere às condições de acessibilidade aos recursos urbanos como efeitos denominados “exteriorizações”, que podem causar impactos distributivos, alterando a renda real dos indivíduos. Assim, a distribuição dos serviços públicos na cidade pode ser fonte de desigualdade de renda.

Nesse sentido, considerou-se importante a análise da distribuição dos serviços públicos (como educação, saúde e lazer) na cidade e a sua associação com o nível social da população, visando identificar as áreas carentes nos dois aspectos. Essas áreas são as que merecem maior atenção das políticas públicas.

A análise da oferta de serviços públicos nos revelou que os citados serviços públicos estão mais presentes em comunidades de baixo e médio-baixo *status* sócio-econômico e familiar. Observou-se que, em geral, quanto menor o índice de *status* sócio-econômico e familiar, melhor é a oferta de serviços públicos.

Entretanto, percebe-se que há vários bairros desses grupos sociais em situações precárias na oferta desses serviços, o que colabora para a redução na renda real de seus habitantes e da sua qualidade de vida. Essas situações devem receber um olhar diferenciado da

administração, adotando medidas compensatórias e alocação de recursos extras para dirimir dificuldades sociais em determinadas áreas.

Importa lembrar que um bom índice de oferta de serviços públicos não denota um espaço valorizado do ponto de vista do mercado imobiliário. Os requisitos para a valorização imobiliária e a atração de habitantes de alto status sócio-econômico e familiar não estão ligados diretamente à oferta de serviços públicos. Pelo contrário, as áreas voltadas para a elite não usufruem de serviços públicos. Os serviços privados, a facilidade de acesso ao comércio sofisticado e um ambiente urbano aprazível são algumas das amenidades logradas pela população de maior poder aquisitivo para a sua localização residencial. Assim também ocorre na cidade de Vitória. A área leste da ilha é considerada um novo centro, para onde se deslocaram importantes equipamentos públicos administrativos, como também se tornou um importante centro de comércio e serviços.

Distribuição Espacial dos Investimentos em Obras no Município de Vitória

A diferenciação sócio-espacial está inteiramente ligada aos recursos oferecidos em cada localidade. Os custos de acessibilidade a facilidades, como serviços de educação, saúde, transporte, esportes, lazer, etc., interferem diretamente na renda real dos indivíduos, como também, na qualidade de vida.

As decisões locacionais dos investimentos públicos possuem efeitos redistributivos, sendo de grande responsabilidade no desenvolvimento sócio-econômico de sua população. Nesta análise retoma-se o que Harvey (1980) denomina *efeitos de exteriorização*, determinados pela *acessibilidade de oportunidades e proximidade* no sistema urbano. As intervenções na cidade, de natureza pública ou privada, interferem diretamente nessas exteriorizações, gerando custos ou benefícios aos cidadãos. Especificamente para o caso em estudo, volta-se o foco para os efeitos gerados pelas obras públicas.

As obras públicas são intervenções urbanas que podem proporcionar maior *acessibilidade* aos recursos urbanos a determinadas áreas onde são localizados equipamentos urbanos que oferecem serviços públicos. Assim, minimizam-se os custos de acessibilidade a facilidades, como serviços de educação, saúde, transporte, esportes, lazer, etc. Essas facilidades conferem aumento na renda real dos indivíduos, como também, maior qualidade de vida.

A *proximidade* de determinadas intervenções, sejam públicas ou privadas, podem causar efeitos positivos ou negativos, como a valorização ou desvalorização imobiliária,

dependendo da natureza da obra. As obras públicas, de um modo geral, por buscarem melhoria do ambiente urbano e dos serviços públicos, causam efeitos positivos. Assim, pode-se inferir que, via de regra, toda obra pública pressupõe benefícios à população afetada.

Partindo do princípio que os recursos urbanos não são ubíquos, Harvey (1980) propõe a busca de uma *justiça social territorial*, por meio de três princípios: i) *necessidade* — “a organização espacial e o padrão de investimento regional deveriam ser tais que satisfizessem as necessidades da população”; ii) *contribuição ao bem comum* — o padrão de alocação de recursos deve proporcionar efeitos multiplicadores e transferências de renda inter-regionais; iii) *mérito* — “desvios no padrão de investimento territorial podem ser tolerados se estão destinados a superar dificuldades específicas do meio, que poderiam de outro modo prejudicar a evolução de um sistema”. Esses princípios podem ser utilizados para a análise da distribuição espacial dos recursos destinados a obras (HARVEY, 1980, p. 91, *passim*).

A distribuição dos recursos em obras não traduz por completo o padrão locacional dos investimentos, mas demonstra a orientação escolhida e indica se ocorre alguma preocupação com a justiça social territorial. Assim, por meio da análise da distribuição das obras públicas na cidade, pôde-se verificar a postura política mantida nos dois últimos mandatos, entre 2001 e 2008, na cidade de Vitória.

O levantamento dos investimentos em obras foi realizado a partir das publicações dos contratos nos Atos Oficiais do município de Vitória. Foram analisados os contratos relativos a obras, excluindo as executadas em prédios administrativos e os contratos referentes à elaboração de projetos. A análise englobou, ao todo, 560 contratos, sendo 209 na gestão 2001-2004 e 351 na gestão 2005-2008, além de aditamentos.

Conforme dados do Tesouro Nacional, os investimentos totais na cidade de Vitória atingem percentuais elevados em relação às cidades brasileiras de mesmo porte, que investem em média, 10,5% das despesas (BRASIL, 2006). O percentual de investimentos totais sobre as despesas orçamentárias em Vitória cresceu de 13,5% em 2001 para 26% em 2008, passando por uma situação atípica em 2005 com um percentual de 8%, quando a gestão atual assumiu a administração.

Os investimentos em obras oscilaram na média de 6,2% na gestão 2001-2004, aumentando substantivamente na gestão 2005-2008, com uma média de 17,8% de investimentos em obras sobre a Receita Orçamentária. A última gestão iniciou o governo com 4,3% de

investimentos em obras, finalizando com 24,9% (gráficos 1 e 2).

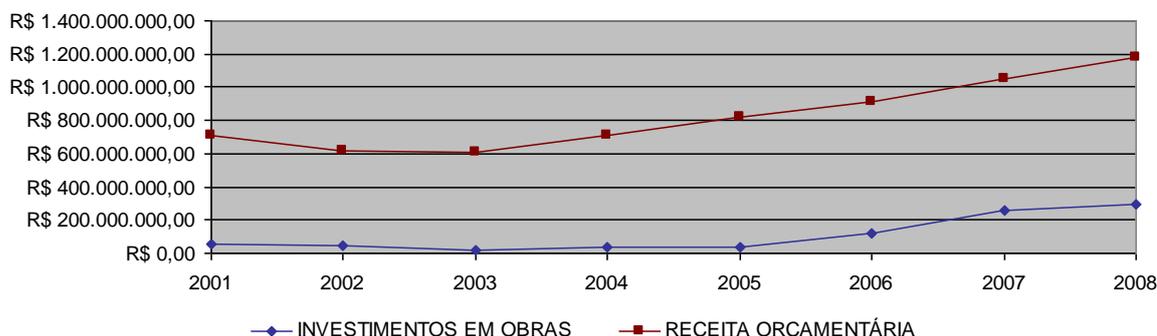


Gráfico 1. Evolução dos investimentos em obras e da receita orçamentária no município de Vitória.

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos nos Atos Oficiais do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

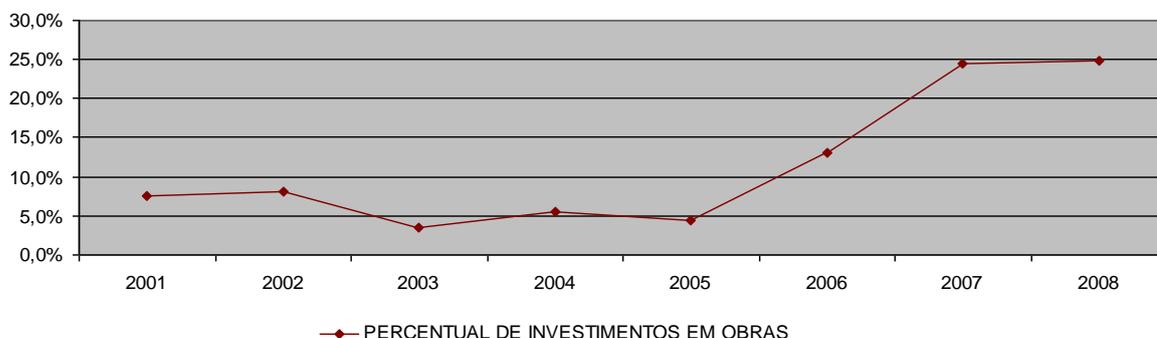


Gráfico 2. Evolução do percentual de investimentos em obras sobre a receita orçamentária no município de Vitória.

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos nos Atos Oficiais do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Quanto à natureza da obra, observa-se que a urbanização foi a grande prioridade das duas gestões, representando 59,30% dos investimentos em obras na gestão 2001-2004 e 71,07% na gestão 2005-2008 (tabela 7). As obras de urbanização são as que conferem maior qualidade ao meio ambiente urbano e melhoria de infraestrutura urbana. Por consequência, também são responsáveis pela valorização imobiliária na sua área de influência.

Em relação às obras de outras naturezas, as duas gestões apresentaram priorização diferenciada. A gestão 2001-2004 teve como segunda prioridade, os equipamentos de educação, seguida de habitação, equipamentos de saúde e equipamentos públicos. Essas tipologias de obra são voltadas, sobretudo, à utilização das classes menos abastadas, que não têm condições de acesso aos serviços privados.

Na gestão 2005-2008, depois da urbanização, privilegiaram-se equipamentos públicos, de educação, de saúde e, por último, habitação. No entanto, observa-se que todos os tipos de

obra tiveram aumento no montante de investimentos, com destaque para urbanização, com 417% de incremento nos investimentos (tabela 2 e gráfico 3).

Tabela 2. Investimentos por natureza da obra e gestão

	GESTÃO 2001-2004		GESTÃO 2005-2008	
Nº DE CONTRATOS	209		351	
EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO¹	28.505.564,77	17,38%	55.919.943,78	7,91%
EQUIPAMENTOS DE SAÚDE²	10.812.762,29	6,59%	31.887.523,11	4,51%
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS³	8.898.832,38	5,43%	86.089.832,38	12,17%
HABITAÇÃO⁴	18.527.667,27	11,30%	30.692.653,67	4,34%
URBANIZAÇÃO⁵	97.261.060,84	59,30%	502.596.179,84	71,07%
TOTAL DE INVESTIMENTOS EM OBRAS	164.005.887,55	100,00%	707.186.132,77	100,00%

¹ Creche, escola, centro educacional unificado;

² Unidade de saúde, pronto atendimento, policlínica, laboratório, hospital, serviço de orientação ao exercício;

³ Centro de convivência, centro esportivo, centro regional de atendimento social, academia popular, centro de treinamento profissional, mercado, albergue, cemitério, sambódromo;

⁴ Unidade habitacional, módulo sanitário, acabamento de fachada, alojamento provisório;

⁵ Ruas, calçadas, praças, parques, escadarias, drenagem, iluminação, pavimentação, contenção de talude, esgotamento sanitário.

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos no Diário Oficial do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

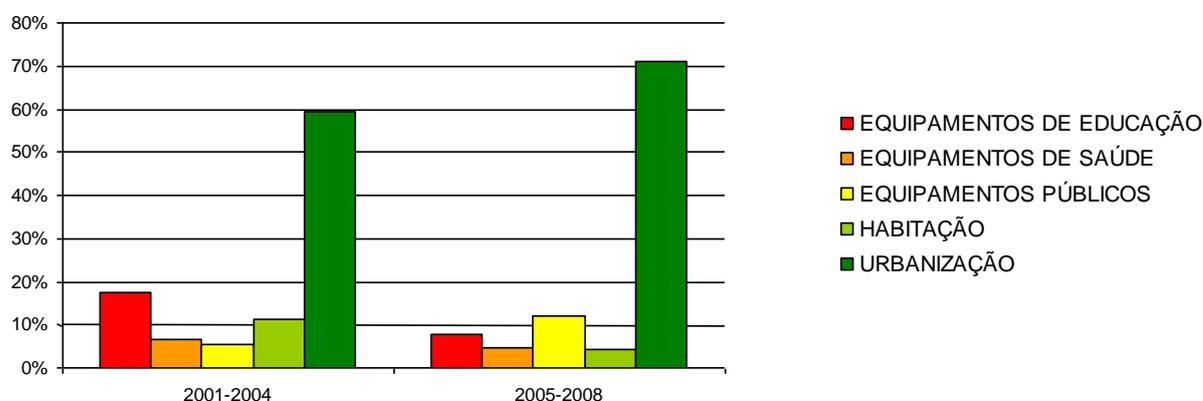


Gráfico 3. Investimentos por gestão, segundo natureza da obra.

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos no Diário Oficial do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Considerando-se os valores absolutos, observa-se na tabela 3 que as duas gestões aplicaram maior montante no grupo de baixo *status* (51,85% na gestão 2001-2004 e 43,12% na gestão 2005-2008). Na gestão 2001-2004, em segundo lugar, investiu-se mais no grupo 1 (alto *status*), seguindo-se em ordem decrescente, dos grupos 3 (médio-baixo *status*) e 2 (médio-alto *status*). A gestão 2005-2008 seguiu uma ordem de prioridade do grupo de mais baixo ao mais alto *status*.

No entanto, em termos de investimentos *per capita*, a gestão 2001-2004 priorizou o grupo 4

(baixo *status*), enquanto a gestão 2005-2008 privilegiou o grupo 3 (médio-baixo *status*). Na gestão 2001-2004, os investimentos *per capita* no grupo 4 excederam os do grupo 3 (segunda na ordem de prioridade) em 56%. Os investimentos nos grupos 1, 2 e 3 se mostraram bastante aproximados, mas foram tanto menor quanto melhor o *status* sócio-econômico e familiar. Na gestão 2005-2008, o investimento *per capita* no grupo 1 (alto *status*) foi bem menor que o aplicado nos demais grupos, que apresentam valores aproximados entre si. O grupo 4 (baixo *status*) recebeu o segundo maior investimento *per capita* dessa gestão (gráfico 4).

Tabela 3. Investimentos por gestão, segundo os grupos sociais.

Grupos	População	Gestão 2001-2004		Gestão 2005-2008				
		R\$ valor absoluto	%	R\$ <i>per capita</i>	R\$ valor absoluto	%	R\$ <i>per capita</i>	
1	Alto <i>status</i>	64.731	30.962.046,21	18,88	439,81	106.967.747,49	15,13	1.523,20
2	Médio-alto <i>status</i>	54.295	23.345.638,88	14,23	456,60	123.215.199,12	17,42	2.873,15
3	Médio-baixo <i>status</i>	42.159	24.659.902,10	15,04	530,46	172.060.535,93	24,33	3.702,33
4	Baixo <i>status</i>	121.380	85.038.300,36	51,85	827,05	304.942.650,23	43,12	3.258,86

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos nos Atos Oficiais do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

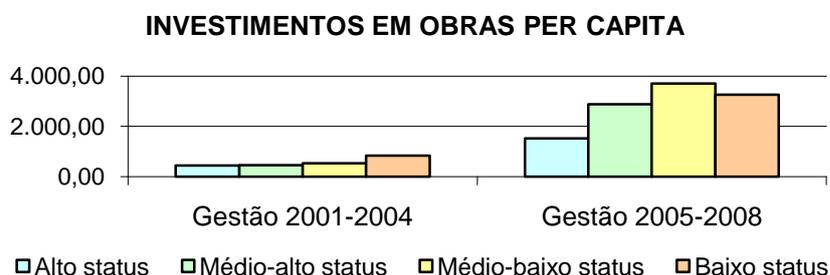


Gráfico 4. Investimentos *per capita* por gestão, segundo grupos sociais.

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos nos Atos Oficiais do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Os grupos de menor *status* sócio-econômico e familiar receberam maiores investimentos *per capita* nas obras de todas as naturezas (tabelas 4 e 5). Destaca-se que na última gestão os investimentos *per capita* em equipamentos de saúde e habitação foram significativamente maiores nos grupos de baixo *status*.

As duas gestões beneficiaram os grupos sociais de baixo e médio-baixo *status* com maiores montantes *per capita* em obras de equipamentos de educação, sendo que na gestão 2005-2008 a proporção desses investimentos nesses grupos em relação aos demais foi bastante elevada.

Tabela 4. Investimentos *per capita* por grupos sociais, segundo a natureza das obras, na gestão 2001-2004

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO	26,56	87,95	128,18	126,55
EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	13,07	5,22	38,62	48,43
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	0,00	78,46	11,31	61,23
HABITAÇÃO	4,13	4,13	86,17	93,28
URBANIZAÇÃO	396,06	280,83	266,18	497,56
TOTAL DE INVESTIMENTOS EM OBRAS	439,81	456,60	530,46	827,05

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos nos Atos Oficiais do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Tabela 5. Investimentos *per capita* por grupos sociais, segundo a natureza das obras, na gestão 2005-2008

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO	22,69	111,71	421,16	294,88
EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	32,31	31,57	89,07	317,08
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	46,70	1.022,55	1.281,95	66,58
HABITAÇÃO	29,88	30,36	35,92	442,23
URBANIZAÇÃO	1.391,63	1.676,97	1.874,22	2.138,09
TOTAL DE INVESTIMENTOS EM OBRAS	1.523,20	2.873,15	3.702,33	3.258,86

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos nos Atos Oficiais do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Os maiores beneficiados em obras de equipamentos de saúde também foram os grupos de baixo e médio-baixo *status*, com destaque para a gestão 2005-2008, que privilegiou em grandes proporções a população de baixo *status*.

A implantação dos equipamentos públicos não segue a mesma tendência dos equipamentos de saúde e educação. Na gestão 2001-2004, investiram-se mais nos grupos de médio-alto e baixo *status*, sendo que o grupo de alto *status* não recebeu investimentos dessa natureza. Os grupos de médio-alto e médio-baixo *status* foram os mais beneficiados com recursos voltados para a instalação de equipamentos públicos na gestão 2005-2008.

Os grupos de baixo e médio-baixo *status* também foram os mais favorecidos com obras habitacionais em ambas as gestões. A gestão 2005-2008 privilegiou fortemente a classe baixa, onde os investimentos dessa natureza excederam em mais de 1000% os investimentos habitacionais do grupo médio-baixo.

Os investimentos em urbanização, que formaram o maior montante de investimento em relação aos demais tipos de obra, se apresentam de forma diversa nas duas gestões. A gestão 2001-2004 privilegiou os dois extremos, os grupos de alto e baixo *status*, mesmo que com maior montante na classe mais baixa. Isso retrata a força da classe alta em garantir intervenções no espaço público que mantenham a qualidade do meio ambiente urbano, visando a melhoria de suas condições e o aumento da valorização imobiliária. A gestão

2005-2008 seguiu uma escala do alto ao baixo *status* na distribuição dos recursos em urbanização. Mas todos os grupos foram contemplados com altos investimentos (de R\$1.391,63 a R\$2.138,09 *per capita*). Assim, mesmo priorizando o grupo de baixo *status*, o grupo de alto *status* também foi contemplado com altos recursos dessa natureza, pois, de modo geral, os recursos destinados à urbanização foram bem mais elevados nessa gestão.

As figuras 3 e 4 demonstram a distribuição espacial dos recursos em obras nas duas gestões. Apesar de não apresentarem correlação direta entre *status* sócio-econômico e familiar e investimentos *per capita* nas duas gestões, as representações cartográficas evidenciam algumas ocorrências importantes para o nosso estudo.

LEGENDA

Investimentos *per capita* em obras:

- R\$0,01 - R\$226,47
- R\$226,48 - R\$340,12
- R\$340,13 - R\$543,70
- R\$543,71 - R\$1.006,24
- R\$1.006,25 - R\$2.965,24

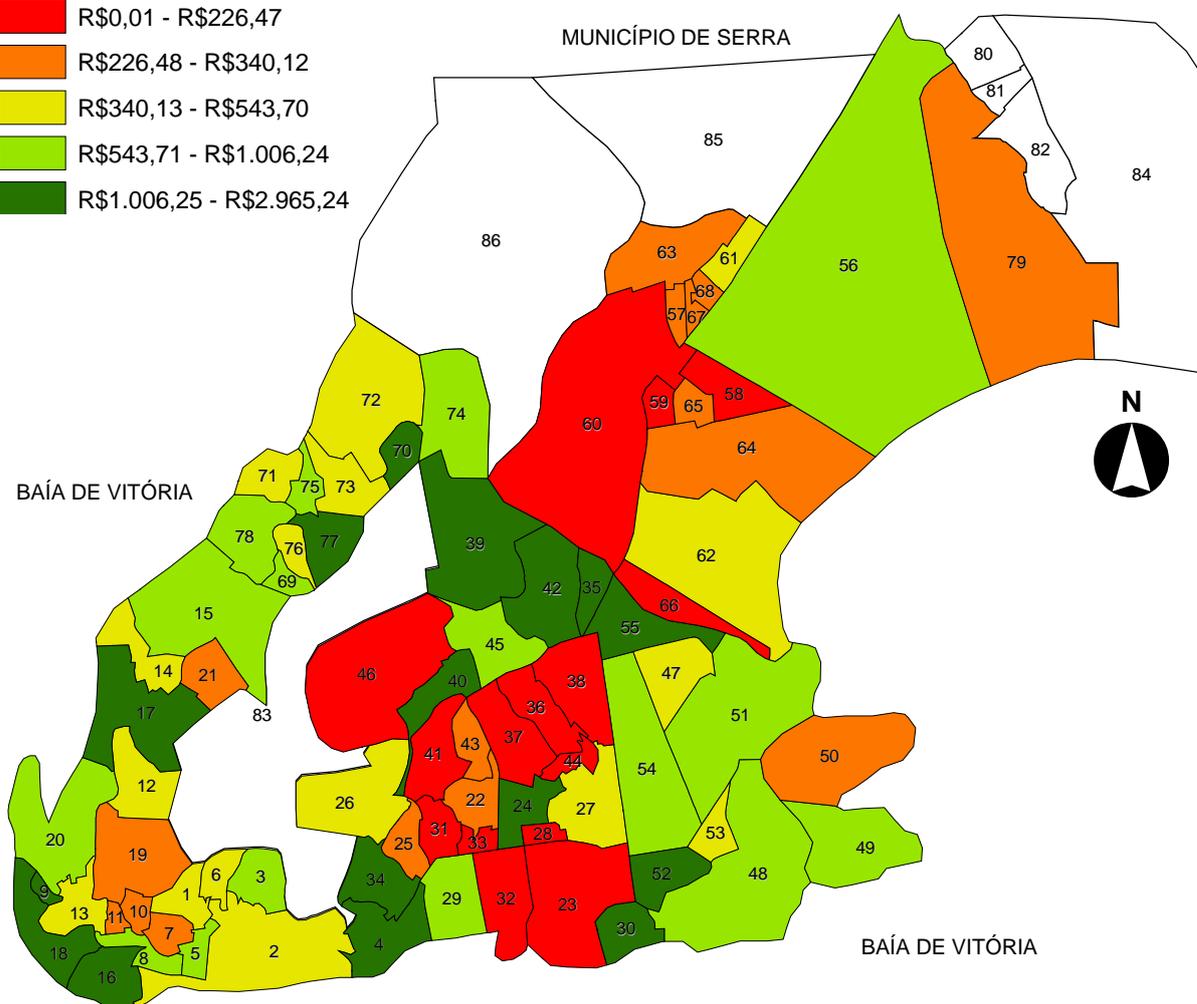


Figura 3. Distribuição espacial dos investimentos *per capita* por bairros na gestão 2001-2004.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados processados a partir de publicações de contratos no Diário Oficial do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Na gestão 2001-2004, a área leste da cidade, considerada na análise da segregação sócio-espacial em Vitória uma área de concentração quase que exclusiva do grupo de alto *status*

sócio-econômico e familiar, possui uma boa quantidade de bairros com maiores valores de investimentos, enquanto na gestão 2005-2008 há significativa quantidade de bairros com menores investimentos *per capita*.

Grande parte dos bairros da área oeste da ilha, considerada a de menor *status* sócio-econômico e familiar, foi contemplada com maiores investimentos *per capita*. Entretanto, as figuras demonstram que na gestão 2001-2004 essa área foi mais privilegiada do que na gestão 2005-2008.

LEGENDA

Investimentos *per capita* em obras:

- R\$0,01 - R\$912,56
- R\$912,57 - R\$1.327,67
- R\$1.327,68 - R\$2.048,47
- R\$2.048,48 - R\$3.801,51
- R\$3.801,52 - R\$22.926,66

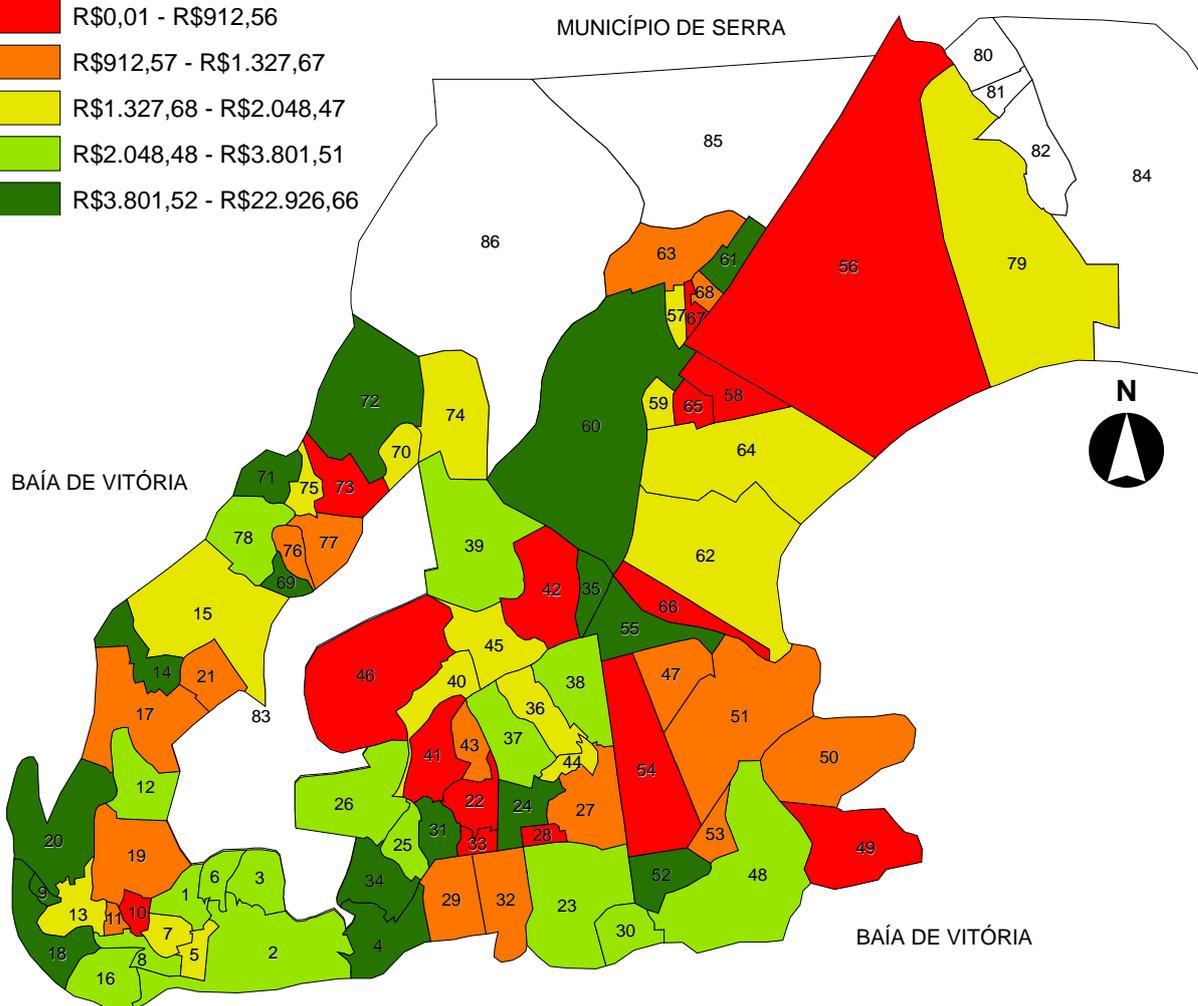


Figura 4. Distribuição espacial dos investimentos *per capita* por bairros na gestão 2005-2008.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados processados a partir de publicações de contratos no Diário Oficial do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Em relação à natureza das obras, podemos também extrair dados quanto aos grupos privilegiados por tipo de intervenção. As tabelas 6 e 7 apresentam os valores dos investimentos *per capita* em obras públicas por natureza das obras e por grupos sociais

para as duas gestões. Observa-se que os valores de investimentos *per capita* são bem mais elevados na gestão 2005-2008.

Tabela 6. Investimentos *per capita* por grupos sociais, segundo a natureza das obras, na gestão 2001-2004

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO	26,56	87,95	128,18	126,55
EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	13,07	5,22	38,62	48,43
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	0,00	78,46	11,31	61,23
HABITAÇÃO	4,13	4,13	86,17	93,28
URBANIZAÇÃO	396,06	280,83	266,18	497,56
TOTAL DE INVESTIMENTOS EM OBRAS	439,81	456,60	530,46	827,05

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos no Diário Oficial do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Tabela 7. Investimentos *per capita* por grupos sociais, segundo a natureza das obras, na gestão 2005-2008

	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO	22,69	111,71	421,16	294,88
EQUIPAMENTOS DE SAÚDE	32,31	31,57	89,07	317,08
EQUIPAMENTOS PÚBLICOS	46,70	1.022,55	1.281,95	66,58
HABITAÇÃO	29,88	30,36	35,92	442,23
URBANIZAÇÃO	1.391,63	1.676,97	1.874,22	2.138,09
TOTAL DE INVESTIMENTOS EM OBRAS	1.523,20	2.873,15	3.702,33	3.258,86

Fonte: Dados processados pela autora a partir de publicações de contratos no Diário Oficial do município (valores atualizados pelo CUB para dezembro/2008).

Considerações Finais

O resultado geral da pesquisa demonstra que o grupo de baixo *status* sócio-econômico e familiar tem se beneficiado com maior aporte de recursos públicos, o que nos faz crer que há certa preocupação em atender as camadas mais carentes da população. Entretanto, não se pode acreditar que as ações estão inteiramente voltadas para a redução das desigualdades sócio-espaciais e da pobreza urbana. As classes de maior *status* ainda garantem a manutenção de altos investimentos que proporcionam a prosperidade do mercado imobiliário, sobretudo por meio da melhoria do meio ambiente urbano, como demonstra a análise dos investimentos em urbanização.

Analisando a evolução dos dados sócio-econômicos de Vitória, observa-se que ocorreu certa ascensão econômica dos chefes de domicílio entre os censos de 1991 e 2000. Entretanto, não foram identificados os processos que levaram a esse resultado. Sabe-se, que os projetos que buscam a redução da desigualdade na cidade de Vitória ocorrem desde o início da década de 1990, com o “Projeto São Pedro”. O aumento na qualidade de vida na cidade de Vitória é visível, principalmente em relação ao espaço urbano. O padrão atual de alocação de recursos em obras indica a possibilidade de melhoria na qualidade de vida de

populações carentes. Um desdobramento futuro desse projeto poderá aferir, a partir de novo censo demográfico realizado no ano de 2010, se houve reflexos ou não nas condições sócio-econômicas e familiares dos cidadãos.

No entanto, um alerta deve ser colocado, e demanda uma pesquisa em nível metropolitano. Não se sabe se os habitantes de áreas precárias permaneceram após as melhorias — se, na verdade, a população foi substituída ou não. Pode-se, talvez, identificar um processo de substituição da população pobre da cidade, tendo em vista que Vitória se encontra em patamares superiores em relação aos municípios vizinhos, no que toca os recursos públicos, interesses privados e situação de sítio físico, e levando-se em consideração que o perímetro urbano já está totalmente saturado.

Importa que 43% da população de Vitória compõem o grupo de baixo *status* sócio-econômico e familiar, o que demonstra um grande desafio para a atuação da administração pública. O poder público tem a incumbência de reverter os processos de causação circular negativos, proporcionar efeitos positivos e garantia de oportunidades para os cidadãos, por tempo indeterminado, pois ainda não se sabe o quanto deve ser feito para pagar dívidas sociais e inverter processos de injustiças sociais, e alcançar os patamares de igualdade desejáveis.

Notas

¹ A teoria da causação circular foi desenvolvida por Myrdal, no livro *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (1968). Trata-se de um processo em que as mudanças que ocorrem em uma variável provocam alterações nas outras, de modo a fortalecer a primeira, seguindo-se de efeitos sobre as outras, e assim sucessivamente.

Referências

BONI, Melissa Passamani. **Desigualdade sócio-espacial e distribuição dos recursos públicos na Cidade de Vitória-ES**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios**.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980 [1973].

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000. Base de informações por setor censitário**. 2000.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2006**. 2008.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e Segregação na Metrôpole: o Rio de Janeiro em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

LUCO, Camilo Arriagada; VIGNOLI, Jorge Rodríguez. *Segregación residencial em áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. CEPAL - **Serie Población y desarrollo**, n. 47. Santiago: CEPAL-CELADE, 2003.

MARICATO, Ermínia. *Metrôpole, legislação e desigualdade*. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

MARQUES, Eduardo. *Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado*. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2005. p. 19-80.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. *Segregação Residencial: teorias, conceitos e técnicas*. In: MOYSÉS, Aristides. **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: Ed. da UCG, 2005. p. 89-126.

SABATINI, Francisco; SIERRALTA, Carlos. *Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana*. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas - População, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2006. p. 169-195.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria de justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

TERRA, Denise Cunha Tavares. **Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes**. 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

VETTER, David; MASSENA, R. *Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura?* In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (org.). **Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-77.

VIGNOLI, Jorge Rodríguez. **Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?** CEPAL - **Serie Población y desarrollo**, n. 16. Santiago: CEPAL-CELADE, 2001.