

APRESENTAÇÃO

Com o objetivo de difusão da produção do conhecimento e informações para governos, universidades, movimentos sociais, veículos de comunicação e sociedade civil de modo geral, o INCT Observatório das Metrôpoles divulga nesta publicação o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) calculado para as principais regiões metropolitanas do Brasil.

O IBEU procura avaliar a dimensão urbana do bem-estar usufruído pelos cidadãos brasileiros promovido pelo mercado, via o consumo mercantil, e pelos serviços sociais prestados pelo Estado. Tal dimensão está relacionada com as condições coletivas de vida promovidas pelo ambiente construído da cidade, nas escalas da habitação e da sua vizinhança próxima, e pelos equipamentos e serviços urbanos. O IBEU foi calculado para os 15 grandes aglomerados urbanos que identificamos em outros estudos¹ como as metrôpoles brasileiras, por exercerem funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos.

Para atingir o objetivo proposto, o IBEU foi concebido em dois tipos: Global e Local. O IBEU Global é calculado para o conjunto das 15 metrôpoles do país, o que permite comparar as condições de vida urbana em três escalas: entre as metrôpoles, os municípios metropolitanos e entre bairros² que integram o conjunto das metrôpoles. O IBEU Local é calculado especificamente para cada metrópole, permitindo avaliar as condições de vida urbana interna a cada uma delas.

O IBEU contém cinco dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana. E cada uma dessas dimensões é constituída por um conjunto de indicadores, construídos a partir do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010.

A IMPORTÂNCIA DA DIMENSÃO UBARNA PARA ANÁLISE DO BEM-ESTAR

O resultado do censo demográfico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), de 2010, mostrou que a população urbana do país correspondia a 84,4% e que parcela expressiva desse contingente populacional residia nas principais regiões metropolitanas do país. Esse resultado expressava tendência observada nos censos anteriores de que a população brasileira, cada vez mais, passou a viver nas cidades, pois no censo de 2000 a população urbana correspondia a 81,2%; no censo de 1991 a 75,6%; no censo de 1980 a 67,6%. Ou seja, apesar de o ritmo do crescimento da última década ter sido menor, a população urbana continua aumentando em termos proporcionais, num momento em que a população total do país passou a marca de 190 milhões (era 169 milhões em 2000; 146 milhões em 1991; 119 milhões em 1980).

- 1 OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2005.
- 2 A designação de bairro corresponde, neste estudo, ao que é denominado, pelo IBGE, de área de ponderação. A área de ponderação se constitui de um conjunto de setores censitários – a menor unidade territorial de coleta de dados durante a realização do censo demográfico – e se caracteriza por apresentar relativa homogeneidade demográfica e social; sempre que possível continuidade espacial; e, contiguidade municipal, ou seja, não ultrapassa o limite administrativo do município. Por este motivo, a utilização da área de ponderação como correspondente à ideia de bairro se aproxima da concepção sociológica que o bairro representa como espaço social.

Afirmar que ingressamos em uma sociedade urbana vai além da sua expressão demográfica. Em primeiro lugar, significa considerar que a dimensão urbana no Brasil constitui-se como um fato social central no funcionamento da sociedade. A reprodução da vida dos indivíduos e das coletividades, em suas múltiplas dimensões, depende estreitamente dos recursos e condições fornecidos pelo meio ambiente construído. Em nossa história social, chegamos, portanto, àquele momento antevisto por Robert Park, um dos primeiros urbanistas e pesquisadores urbanos, ainda nos anos 1920, sobre a crescente dependência do futuro das sociedades em relação a sua capacidade de constituir o tipo de bem-estar coletivo inerente ao modo de vida urbano, pois a cidade é “a tentativa mais bem sucedida do homem de refazer o mundo em que vive de acordo com os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo no qual está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez a si mesmo” (PARK, 2009).

Em segundo lugar, significa considerar que os vínculos que nos institui como coletividade – e da qual dependemos como indivíduos e como grupos sociais – são inexoravelmente também dependentes deste meio construído. A vida social depende hoje fortemente do substrato material e imaterial fornecido pela cidade e pelo seu papel na manutenção da qualidade das relações sociais realizadas por meio da experiência da sociabilidade urbana. É através do meio urbano que os indivíduos e os grupos sociais renovam a vivência de pertencimento a algo transcendente a sua existência imediata. Por outro lado, as instituições sociais, da família à escola, da igreja às associações cívicas, têm sua eficácia normativa estreitamente dependente da cidade.

Estes dois aspectos dão sentido histórico a outro significado do termo sociedade urbana. Trata-se dos estreitos vínculos hoje estabelecidos entre a cidade e o desenvolvimento do país. As cidades vêm aumentando o seu papel indutor do crescimento econômico nacional, como já mostraram trabalhos clássicos de J. Jacobs (1969). Mas, contemporaneamente, este papel depende dos efeitos de aglomeração relacionados aos meios sociais germinadores da inovação, confiança e da coesão social, como mostram as pesquisas sobre cidades e globalização de Pierre Veltz (1996; 2002). A redução dos custos de distância e de vantagens pecuniárias – produto da revolução dos meios de transportes e comunicação e dos novos sistemas de gestão empresariais – contam hoje menos do que os efeitos de aglomeração decorrentes da densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. É claro que para alguns setores organizados em dinâmicas rotineiras de processos e produtores de *commodities*, funcionando em enclaves de alta produtividade, mantendo relações apenas físicos-materiais com o meio ambiente – tais como a produção de cimento, ar líquido, etc. –, a localização se orienta ainda pelo estoque de recursos materiais de baixo custo. Mas para a maioria dos setores de consumo, inclusive de bens e serviços de consumo corrente, mas orientado para a produção em massa, importa mais o que Veltz chama de ecossistema relacional, tanto na organização interna da empresa quanto nas suas relações com fornecedores, profissionais, consumidores etc. Este é o fator essencial que conta na modalidade competitiva atual.

Embora não o seja exclusivo, a cidade entendida como espaço social tornou-se um estratégico fornecedor de tais recursos relacionais, juntamente com a organização e esquemas de comunicação da grande firma. Estudos mostram que as metrópoles onde prevalecem menores índices de dualização e de polarização do tecido social são as que têm levado vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos, ou seja, são aquelas que recusaram a lógica da competição e as virtudes da mercantili-

zação da cidade. Ora, este papel econômico é fortemente dependente das condições propriamente urbanas, entendida como um meio ambiente construído, e o conjunto de equipamentos coletivos e serviços urbanos que sustentam o espaço social da cidade.

BEM-ESTAR URBANO

A compreensão de bem-estar está normalmente vinculada a uma concepção de satisfação das necessidades concebidas no plano dos indivíduos e realizadas privadamente. Essa concepção é fundamentada no suposto segundo o qual o bem-estar de uma pessoa depende apenas de seu próprio consumo mercantil e, ao mesmo tempo, pressupõe que todos indivíduos são movidos naturalmente pelo auto interesse em maximizar a realização do seu bem-estar. (SEN, 1999). Esse modo de conceber o bem-estar está fundado na compreensão utilitarista da economia, que mensura a satisfação das necessidades dos indivíduos considerando apenas os bens e serviços que têm preço e concebe a ação dos indivíduos como orientadas pela busca da maximização da função de utilidade.

Tanto a concepção utilitarista, que concebe o bem-estar – dissociado de qualquer fundamento ético – fundado na busca da realização do auto interesse, quanto a concepção vinculada à teoria do ótimo de Pareto, em que a melhoria da situação de alguns desfavorece a situação de outros, têm em comum a maximização da utilidade (SEN, 1999). Nessa concepção derivada da economia tradicional, o aspecto mais relevante é que o bem-estar depende da ação dos indivíduos, que procuram sempre por meio do consumo aumentar sua satisfação pessoal.

A concepção de bem-estar urbano presente neste trabalho que estamos propondo decorre da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida³, a serem providas e utilizadas de forma coletiva. Neste aspecto, estamos nos afastando de uma concepção de bem-estar decorrente do consumo individual e mercantil, seja no sentido da busca de maximização de utilidades, centrada na realização do autointeresse, seja no sentido do ótimo de Pareto. Apesar de o bem-estar ser experimentado individualmente, procuramos considerar nessa concepção o bem-estar que se constitui e se realiza no plano coletivo, daí o sentido do urbano na determinação do bem-estar.

A mobilidade, por exemplo, apesar de ser realizada em qualquer espaço, independente de ser no urbano ou não, assume características específicas quando considerada apenas nessa dimensão, porque as condições de reprodução social para as pessoas que vivem no espaço urbano dependem sobremaneira das condições de deslocamento cotidiano que se fazem no interior das cidades. E esses deslocamentos, apesar de serem realizados por cada indivíduo em particular, só são possíveis quando considerados de modo coletivo de provisão dos equipamentos e dos serviços que permitem a mobilidade, mesmo que sejam feitos em veículos próprios, pois a condição e a capacidade de deslocamento dependem, entre outras coisas, da infraestrutura existente na cidade. Isso significa que as condições de

3 Por utilizarmos exclusivamente dados censitários, esta concepção deixa de lado a dimensão imaterial do bem-estar urbano, tais como as associadas às vivências de desconforto, tensão, insegurança, medo e mesmo de felicidade, realização, entre outras, que também têm importância decisiva na conformação do nível de bem-estar proporcionado pela metrópole. Na presente empreitada, está também ausente a dimensão propriamente social do bem-estar urbano proporcionado pelos diferentes contextos sociais conformados nas metrópoles pelos processos de segregação residencial e segmentação territorial. Em pesquisas anteriores buscamos evidenciar como esta dimensão importa na compreensão das condições que permitem o acesso efetivo dos indivíduos às estruturas de oportunidade, como as relacionadas com o mercado de trabalho e com o sistema de ensino. Ver: Ribeiro, L.C.Q. e Katzman, R. (2008); Ribeiro, L.C.Q. et al. (2010); RIBEIRO, L. C. Q.; SOUZA, F. C.; RODRIGUES, J. M. (2010).

mobilidade ofertadas pelo sistema urbano podem contribuir para diferenças de bem-estar urbano na cidade e entre os diversos grupos sociais nela existentes.

A moradia, que muitas vezes é considerada como um bem decorrente da ação dos indivíduos ou das famílias, também assume a dimensão coletiva quando considerada no plano da cidade, pois as suas condições interferem nas condições coletivas de vida e no desenvolvimento, não apenas daqueles que a habitam, mas em todos aqueles que estão ao seu redor ou em sua vizinhança. Por isso, na medida em que em determinado lugar há uma concentração de moradias sem revestimento, há impactos diretos no modo como as pessoas assimilam o lugar com efeitos nas formas de sociabilidade, aspirações pessoais, mas também em relação a sua saúde e de seus habitantes, além de que as condições de revestimento têm a função de proteger os habitantes das adversidades de tempo, desastres climáticos ou geológicos, apesar de seus efeitos poderem ser diferentes a depender da região em que se situa (KAZTMAN, 2011); o mesmo se poderia dizer, por exemplo, se há a concentração de moradias num determinado lugar com elevada densidade de pessoas por banheiro, pode haver consequências para a saúde dos moradores com reflexo para toda a vizinhança (KAZTMAN, 2011). Neste sentido, os vários aspectos envolvendo a moradia contribuem para o modo como a reprodução social se realizará coletivamente na cidade.

Exemplos em relação às condições ambientais ou em relação aos serviços públicos ou mesmo em relação à infraestrutura são mais perceptíveis quando estamos falando de bem-estar urbano. Mas de todo modo, o que queremos ressaltar é que na concepção de bem-estar urbano que estamos considerando, o que importa são as condições de reprodução social que se constituem e se realizam coletivamente, mesmo em práticas ou experiências individuais.

DESIGUALDADE TERRITORIAL DO BEM-ESTAR URBANO

Entender o bem-estar urbano dessa forma não significa que estamos considerando que sua constituição e realização se dão de modo homogêneo no interior da metrópole. Ao contrário, consideramos que dentro do espaço urbano há desigualdades das condições de bem-estar, decorrente, entre outros aspectos, da luta que os grupos sociais realizam pela apropriação do espaço.

Apesar de o conceito de bem-estar possuir uma conotação normativa, porque varia no tempo e de sociedade para sociedade, pretendemos avaliar as condições urbanas – quando existentes – que podem ampliar (ou diminuir) o poder de barganha dos indivíduos na luta social expressa territorialmente na metrópole. Isto é, pretendemos, exatamente, lançar luz sobre as condições existentes na sociedade contemporânea que possibilitam viver bem na metrópole, considerando que essas condições não são distribuídas de forma igualitária por toda a coletividade urbana, e que por isso tornam essas condições – quando existentes – recursos que aumentam o poder dos indivíduos ou grupos sociais que os detêm.

Neste sentido, recorreremos ao conceito de “renda real”, formulado por David Harvey, no começo dos anos 70, em seu livro “A justiça social e a cidade” (HARVEY, 1980), concebida como renda monetária propriamente dita e renda não monetária, aquela que não depende da capacidade dos indivíduos. Porém, a parcela não monetária possibilita mudanças na renda dos indivíduos em decorrência das mudanças que ocorrem seja na forma espacial da cidade, sejam nas que se dão nos processos sociais. Esses elementos contribuem para o aumento (ou redução) do domínio de cada pessoa sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade.

A vantagem de utilizar o conceito de renda real para definição de bem-estar urbano se deve ao fato de considerar que os recursos coletivos existentes na sociedade contemporânea, que podem contribuir para a melhoria das condições de vida, são distribuídos de modo desigual na metrópole. Essa distribuição desigual contribui para o aumento de poder daqueles que detêm esses recursos e, por conseguinte, aumento de seu bem-estar e, ao mesmo tempo, redução de poder dos que não o possui e redução de bem-estar. Ou seja, esse conceito nos possibilita avaliar como as condições urbanas favorecem as desigualdades sociais, na medida em que os recursos urbanos são desigualmente distribuídos entre os grupos sociais na cidade.

Assim, temos condições de fazer uma avaliação do bem-estar urbano de modo relacional – e não substancialista, como nos diz Pierre Bourdieu, em seu texto “O efeito do lugar” (BOURDIEU, 1997) –, na medida em que ao perceber a distribuição desigual dos recursos coletivos urbanos na cidade compreendemos esse fenômeno decorrente dos processos sociais e espaciais que implicam posse e des-posse dos indivíduos ou grupos sociais no território. E, nesse sentido, nenhum lugar é analisado por si mesmo, mas pela relação existente com os demais lugares. Ou seja, o bem-estar urbano de cada lugar é compreendido pela análise relacional do bem-estar urbano de outros lugares, segundo as melhores condições de bem-estar existentes.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE CONSTRUÇÃO DE ÍNDICES URBANOS

A produção de índices ou indicadores sobre as condições de vida no meio urbano possui antecedentes de mais de duas décadas tanto no mundo quanto no Brasil. Porém, é a partir da década de 1990 que essas experiências começam a se sedimentar e, ao mesmo tempo, proliferar experiências na produção de indicadores. Favoreceram para esse processo a realização da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em 1992, e o Habitat II, em 1996 (BONDUKI, 1996).

No Brasil, essas experiências tiveram num primeiro momento primazia de sua realização nos níveis estadual e municipal. Uma das experiências mais exitosas de construção de um indicador municipal dessa dimensão foi o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), de Belo Horizonte. O IQVU surgiu ainda na primeira metade da década de 1990, mas sofreu aperfeiçoamento em momento posterior, sobretudo pela necessidade de realizar análise de sua evolução temporal (PHB, 2008).

A importância do IQVU, dentre outros índices que surgiram nesse período, deve-se ao fato de ele ter servido como principal referência para construção do Índice de Qualidade de Vida Urbano dos municípios brasileiros (IQVU-BR), proposto pelo Ministério das Cidades, na tentativa de elaboração de um índice que refletisse as condições de vida urbana que pudesse ser comparável entre os municípios do país (NAHAS, s/d).

O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) insere-se nessa tradição existente no Brasil com a importância de utilizar dados capazes de comparação nas diversas escalas em que ele é calculado: em nível de região metropolitana; em nível de municípios metropolitanos; em nível de bairros (áreas de ponderação) que integram as regiões metropolitanas. Neste sentido, o IBEU torna-se um importante instrumento para avaliação e formulação de políticas urbanas, pois, ao permitir a comparação na escala nacional, oferece parâmetros mais condizentes de avaliação das condições de vida urbana entre os espaços nas suas diferentes escalas.

ESTRUTURA DA PUBLICAÇÃO

Esta publicação está organizada em três partes. Na primeira, apresentamos os procedimentos metodológicos adotados para o cálculo do Índice de Bem-Estar Urbano e análises descritivas do resultado do IBEU Global e de suas cinco dimensões. Em cada capítulo dedicado à análise dos resultados são apresentadas as principais evidências observadas nas três escalas de análise: região metropolitana, municípios metropolitanos e bairro.

Na segunda parte, são apresentados os resultados do IBEU Global e de suas dimensões nas três escalas de análise: região metropolitana, municípios metropolitanos e bairro, por meio de gráficos, tabelas e mapas.

Na terceira parte, são apresentados os resultados do IBEU Local e de suas dimensões, por meio de mapas, para as principais regiões metropolitanas do país. Ainda integra a presente publicação um apêndice com os resultados da estatística descritiva do IBEU Local de cada região metropolitana.

AGRADECIMENTOS

A presente publicação é resultado de esforço coletivo empreendido no âmbito do INCT Observatório das Metrôpoles. No processo de elaboração metodológica e da definição conceitual das temáticas envolvidas houve participação de várias pessoas que integram os 15 núcleos de pesquisa INCT Observatório das Metrôpoles espalhados pelo Brasil. Gostaríamos de agradecer a todas as pessoas que estiveram envolvidas nesse processo.

A elaboração desta publicação só foi possível por decorrência de pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio do programa Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), que contou também com recursos da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Por este motivo, queremos agradecer a essas instituições de fomento pelo apoio institucional oferecido.

Também gostaríamos registrar agradecimento especial ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mantém tradição na divulgação de dados do censo demográfico do país há muito tempo, o qual se destaca como um Instituto de Estatística dos mais renomeados do mundo pela seriedade que realiza a produção de dados e pela qualidade observada nos mesmos. Para a produção de conhecimento, papel da academia, é muito relevante poder contar com um Instituto da grandeza do IBGE.

Esperamos que as análises feitas nos capítulos dessa coletânea e os dados que ora divulgamos possam contribuir com o debate em curso na sociedade brasileira sobre as condições de bem-estar urbano. Essa é uma excelente oportunidade para refletir sobre as mudanças mais gerais ocorridas no país, em especial em suas regiões metropolitanas, onde tem sido palco por excelência da questão social brasileira.