

 <https://doi.org/10.47456/simbitica.v11i3.46454>

Máquina de crescimento em tempos de desindustrialização em São Bernardo do Campo (SP)

Growth machine in times of deindustrialization in São Bernardo do Campo (SP)

Máquina de crecimiento en tiempos de desindustrialización en São Bernardo do Campo (SP)

Gabriela Barreiros

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Mônica De Carvalho

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo O presente artigo pretende sugerir que o capital urbano se apropria das áreas antes ocupadas pelas plantas industriais que deixaram o município de São Bernardo do Campo (SP), substituindo receitas decorrentes da atividade produtiva por aquela gerada pela exploração da mais-valia urbana. Para comprovar essa hipótese: a) correlacionamos dados de unidades imobiliárias lançadas na cidade à redução da participação da atividade industrial e o aumento da atividade de serviços no PIB do município; b) analisamos o peso das doações do setor da construção civil nas eleições municipais (até 2015); c) evidenciamos o aumento de receita de IPTU e ISS e sua tradução no investimento na política de desenvolvimento urbano da cidade, por meio da análise dos dados orçamentários de gasto urbano.

Palavras-chave: desindustrialização; capital urbano; mercado imobiliário; política fiscal.



Abstract This article intends to suggest that urban capital appropriates areas previously occupied by industrial plants that left the municipality of São Bernardo do Campo (SP), replacing revenues arising from productive activity with that generated by the exploitation of urban surplus value. To prove this hypothesis: a) we correlated data on real estate units launched in the city with the reduction in the share of industrial activity and the increase in services activity in the municipality's GDP; b) we analyzed the weight of donations from the construction sector in municipal elections (until 2015); c) we highlighted the increase in IPTU and ISS revenue and its translation into investment in the city's urban development policy, through the analysis of urban expenditure budget data.

Palavras-chave: deindustrialization; urban capital; real estate Market; fiscal policy.

Resumen Este artículo pretende sugerir que el capital urbano se apropia de áreas previamente ocupadas por plantas industriales que salieron del municipio de São Bernardo do Campo (SP), reemplazando los ingresos provenientes de la actividad productiva con los generados por la explotación de la plusvalía urbana. Para probar esta hipótesis: a) correlacionamos los datos sobre las unidades inmobiliarias lanzadas en la ciudad con la reducción de la participación de la actividad industrial y el aumento de la actividad de servicios en el PIB del municipio; b) analizamos el peso de las donaciones del sector construcción en las elecciones municipales (hasta 2015); c) destacamos el aumento de los ingresos del IPTU e ISS y su traducción en inversión en la política de desarrollo urbano de la ciudad, a través del análisis de los datos del presupuesto de gasto urbano.

Palavras-chave: desindustrialización; capital urbano; mercado inmobiliario; política fiscal.

Recebido em 20-05-2023

Modificado em 15-10-2024

Aceito para publicação em 14-12-2024

Introdução

O principal objetivo deste artigo é investigar como a desindustrialização em São Bernardo do Campo (SBC), município da Região do Grande ABC, sub-região Sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), expressa na diminuição da participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB) do município, está relacionada à expansão do capital urbano sobre o território, reconfigurando áreas urbanas antes ocupadas por plantas industriais.

Diante da perda de receitas causada pela saída das fábricas de São Bernardo do Campo, a hipótese é que a edilidade atua para favorecer o capital urbano, tornando-o agente preferencial na disputa pelos terrenos legados pela atividade industrial, substituindo os recursos advindos da atividade produtiva pela exploração da mais-valia urbana.

O capital urbano deve ser compreendido como aquele que tem “seus circuitos de valorização associados diretamente à cidade” (Marques, 2016:17). Por esse motivo, atua no sentido de pressionar a edilidade ou associar-se a ela para garantir a apropriação da mais-valia urbana, entendida aqui como a sobrevalorização da terra urbana decorrente dos investimentos públicos e privados historicamente aportados na produção do espaço urbano (Araújo Júnior, 2023:5; Maricato, 2000:161). Para os fins da análise deste artigo, o capital urbano em questão é aquele associado ao mercado imobiliário, mais especificamente o capital incorporador e a construção civil. O capital incorporador é aquele cujos ganhos são originados “da sobrevalorização da terra pela mudança de uso”, considerada também a sua localização (Marques, 2016:18). Tende a pressionar as formas de regulação do uso do solo levadas a cabo pelo Estado. O capital vinculado à construção civil beneficia-se tanto das obras públicas, muitas vezes decorrentes da própria mudança do uso do solo, quanto do dinamismo do mercado imobiliário. Portanto, incorporadores e construção civil tendem a atuar em conjunto (Fix, 2007). Para testar a hipótese, vamos analisar os seguintes dados: a) número de unidades imobiliárias lançadas na cidade, cobrindo o período de 24 anos; b) informações sobre doadores de campanha nas eleições municipais, durante o período circunscrito ao boom imobiliário, para explorar a possível articulação entre o capital urbano e o poder público; c) gestão fiscal do município, com destaque para as receitas de IPTU e ISS e o gasto urbano.

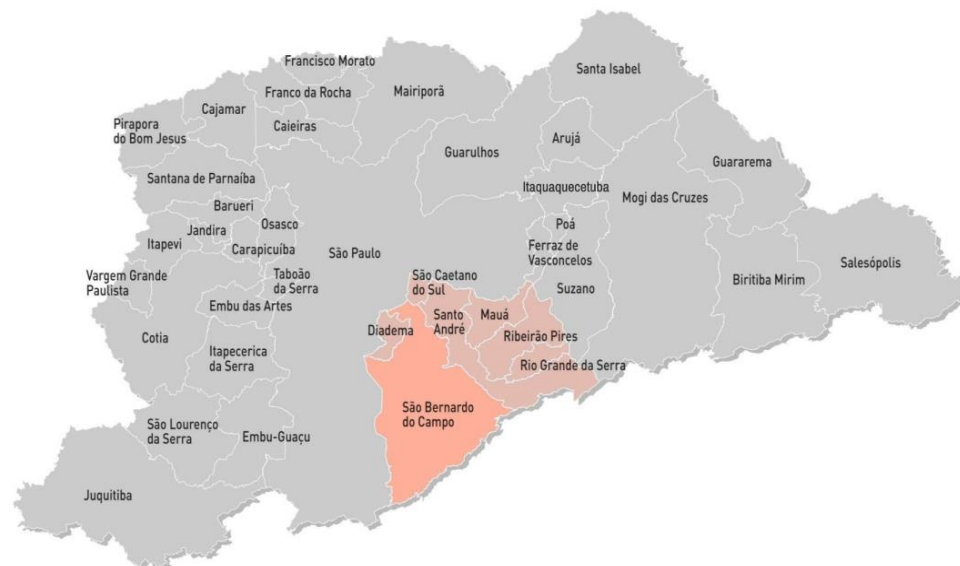
Este artigo se desenvolve em quatro seções além desta introdução e as considerações finais: a) na primeira seção, apresentamos o problema de pesquisa, constituído a partir do debate que introduz novas variáveis analíticas para matizar o processo de desindustrialização na RMSP, com destaque para a variável territorial; b) na segunda seção, analisamos dados que evidenciam o boom imobiliário em SBC em correlação com a queda da participação da atividade industrial no PIB do município; c) na terceira seção, informações sobre doadores de campanha dos prefeitos Luiz Marinho (PT) (mandatos 2009-2012, 2013-2016) e Orlando Morando (PSDB) (mandatos 2017-2020, 2021-atual) pretendem sugerir a associação entre o poder local e o capital urbano; d) na última seção tratamos da gestão fiscal do município de SBC para os períodos em que

estão contidos os mandatos desses dois prefeitos, de maneira a observar se o município logrou aumentar receitas com a ação voltada à atração do capital urbano. Por fim, tratamos dos dados orçamentários de gasto urbano, para avaliar se o aumento de receita traduziu-se em maior investimento na cidade.

Desindustrialização, atividade terciária e capital urbano

Estudos publicados recentemente têm procurado matizar o debate sobre a desindustrialização brasileira, observada em território nacional desde o início dos anos de 1980 (Oreiro & Feijó, 2010; Cano, 2012; Abdal, Torres-Freire & Callil, 2015; Abdal, Macedo, Rossini & Gaspar, 2019; Pasternak *et al.*, 2023; Ribeiro, 2024; Abdal & Madio, 2025 - no prelo). Esse processo diz respeito principalmente à redução da participação da indústria de transformação no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, com a consequente incapacidade de gerar empregos (Ribeiro, 2024:8; Oreiro & Feijó, 2010:221; Tregenna, 2009). Alguns autores, porém, têm procurado introduzir novas variáveis analíticas de maneira a evidenciar a sua especificidade territorial (Abdal, Torres-Freire & Callil, 2015; Ribeiro, 2024; Abdal & Madio, 2025 - no prelo). Para os fins deste artigo, salientamos alguns aspectos dessa discussão com o objetivo de apresentar o problema de pesquisa e justificar o recorte do objeto em análise. Ribeiro (2024:5-6) constata que a desindustrialização brasileira é um fenômeno predominantemente metropolitano, com destaque para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), exatamente porque foi aí que, ao longo de décadas, se concentrou mais fortemente o desenvolvimento da indústria nacional (Ribeiro, 2024:5-6).

Figura 1. mapa da RMSP, com destaque para o município de São Bernardo do Campo e para a região do ABC

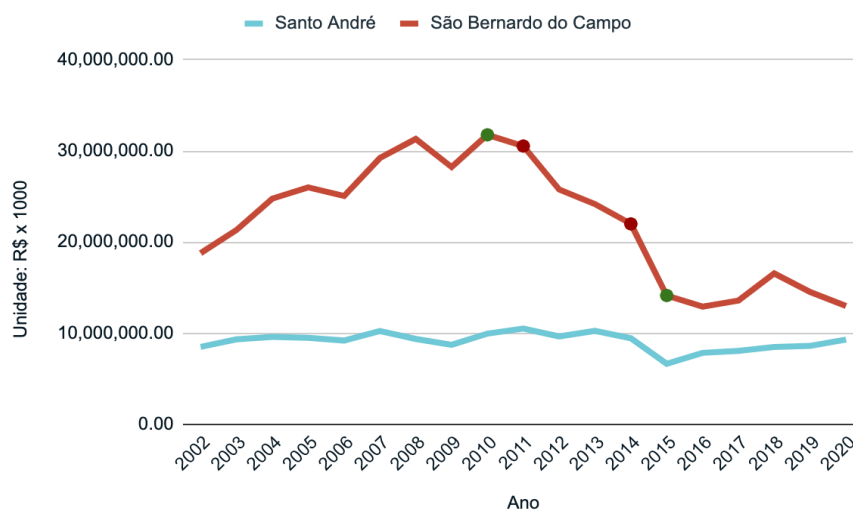


Fonte: PDU-SP¹. Elaboração própria.

¹ Disponível em: https://rmsp.pdui.sp.gov.br/?page_id=127. Acesso em: 11 set. 2024.

Se olharmos da perspectiva intra-regional, são os municípios da Região do Grande ABC que vêm perdendo dinamismo econômico, “a maior perda relativa” tendo sido identificada na cidade de SBC. Entre os anos de 2003 e 2016, o Valor de Transformação Industrial (VTI) de SBC caiu cerca de 40% (-38,59%). Embora muito próximo a Santo André (-36,99%), representou queda muito mais significativa, considerando que o VTI de SBC era, em números absolutos, o dobro de seu vizinho (respectivamente de R\$ 17.460.147 para R\$ 10.721.597 e R\$ 7.980.172 para R\$ 5.028.350) (Pasternak *et al.* 2020:115-116). O gráfico abaixo ilustra essa mesma relação, considerando os dados de Valor Adicionado Bruto (VAB) para os dois municípios, de porte demográfico semelhante: (população de SBC: 810.729 hab.; Santo André: 748.919 hab.) (IBGE, Censo 2022).

Gráfico 1. PIB industrial dos municípios de Santo André e SBC de 2002 a 2020. (Ano base: 8/2024)



Fonte: Fundação Seade. Elaboração própria.

A comparação sugere que a desindustrialização de SBC é mais tardia, uma vez que a tendência de queda se inicia somente em 2011, acentuando-se mais fortemente em 2014. Essa situação só seria revertida em 2015, mas sem atingir os patamares de 2010. Em parte, isso se deve pela presença de importantes indústrias automotivas em SBC, como “a Mercedes Benz, a Scania, a Toyota e a Volkswagen e, até recentemente, também a Ford (cuja saída ocasionou a demissão de quase 3.000 trabalhadores)” (Pasternak *et al.* 2020:112).

Por ora, importa reter que a desindustrialização em andamento em SBC fornece um campo de observação fértil para análise, pois permite capturar o conflito em torno da apropriação do legado da desindustrialização no momento mesmo em que está em andamento. Trata-se de uma metodologia que prioriza o posicionamento do pesquisador na fronteira temporal dos acontecimentos, de maneira a identificar as características da mudança social no território (Martins, 2009:154).

A temporalidade com que a desindustrialização se processa não é a única variável que diferencia os municípios da RMSP. Utilizando metodologias semelhantes, Abdal, Torres-Freire e Callil (2015:321-322), Ribeiro (2024:9) e Abdal e Madio (2025 - no prelo:3) demonstram que a desindustrialização tem um padrão de desconcentração territorial se tomada a cidade de São Paulo como centralidade. Abdal e Madio (2015; 2025 - no prelo) e Ribeiro (2024) comprovam que a desindustrialização é fato no município polo, mas, nos municípios do entorno ou mesmo naqueles mais distantes, o processo de desindustrialização precisa ser observado a partir da tipologia da atividade industrial. Tomando como referência a classificação baseada no nível de intensidade tecnológica, os autores observam que os municípios mais próximos da cidade de São Paulo retêm as indústrias de mais alta tecnologia e menor ocupação de mão de obra, enquanto os municípios mais centrífugos recebem indústrias de mais baixa tecnologia e intensiva em mão de obra (Abdal, Torres-Freire & Callil, 2015:327; Ribeiro, 2024:18; Abdal & Madio, 2025 - no prelo:15). São Bernardo do Campo confirma essa tendência. “Enquanto os segmentos industriais mais intensivos em tecnologia estão localizados no eixo territorial São José dos Campos-ABC-São Paulo-Campinas-São Carlos-Ribeirão Preto – que perpassa a Macrometrópole Paulista e conforma uma espécie de dorsal –, a indústria de baixa tecnologia avança rumo ao Oeste paulista (Abdal, Torres-Freire & Callil, 2015:326). Posteriormente, Abdal e Madio (2025) se perguntam: “qual o impacto específico da fuga do setor automobilístico (montadoras e autopeças) do ABC paulista, até agora representado pelas transferências de atividades da Toyota e Bridgestone e pelo fechamento da Ford?” (Abdal & Madio, 2025 - no prelo:14).

Ao lado do padrão de desconcentração da desindustrialização da RMSP, importa também considerar o seu contraponto com o setor terciário. Nessa direção, os estudos do campo econômico se encontram com os estudos urbanos que, desde o final da década de 1990, vêm chamando atenção para a substituição das metrópoles industriais pelas cidades dos serviços da economia globalizada, o que desencadeou uma série de estudos sobre as então chamadas cidades globais (Sassen, 1998; Harvey, 2000; Carvalho, 2000; Arantes, Vainer & Maricato, 2000; Jameson, 2001; Fix, 2007, Ferreira, 2007).

Na articulação com a desconcentração industrial, Abdal, Torres-Freire e Callil (2015) e Abdal e Madio (2025 - no prelo:14), utilizando o indicador ocupacional, constatam que a dinâmica em relação à atividade industrial se repete para a atividade de serviços: serviços produtivos mais especializados estão em grande concentração no município de São Paulo. Em seus termos: “além do município de São Paulo, poucas cidades aparecem com algum destaque nos segmentos de serviços” (Abdal, Torres-Freire & Callil, 2015:335). No ABC, por sua vez, concentram-se “atividades de telecomunicações, tecnologia da informação, arquitetura e engenharia e P&D nas ciências físicas e exatas” (Abdal, Torres-Freire & Callil, 2015:335).

Diante da inserção territorial como mediação para a análise do processo de desindustrialização, parece claro que as mudanças na atividade econômica ocorrida no município polo interferem diretamente nos municípios vizinhos, reafirmando a sua centralidade. De um lado, as indústrias de alta tecnologia reivindicam os municípios fronteiriços à cidade de São Paulo em função exatamente da dependência que possuem

dos serviços produtivos especializados, ali quase exclusivamente concentrados. De outro lado, estabelece uma ligação metropolitana do setor terciário do município polo com a atividade industrial do entorno. Essa visão metropolitana coloca mais uma vez em dúvida se esses serviços localizados no município de São Paulo seriam efetivamente aqueles vinculados à economia global, análise que talvez reproduza um pensamento muito mais em analogia com as cidades americanas e europeias. Vale dizer que essa já foi hipótese levantada anteriormente (Carvalho, 2000).

Da mesma forma, seria preciso pensar se a desindustrialização que ocorre nos municípios vizinhos, dada a dependência que possuem do município polo, caminharia na mesma direção, abrigando setor terciário especializado. A desindustrialização em andamento em São Bernardo do Campo nos dá a oportunidade de observar esse fenômeno. A hipótese que gostaríamos de levantar, para responder a essa pergunta, fundamenta-se em achado de Goicoechea e Mejica (2025 - no prelo).

Analisando a desindustrialização na Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), as autoras identificam que os serviços que passam a ocupar as regiões que perderam plantas industriais são antes aqueles vinculados ao mercado imobiliário, que, segundo elas, é a verdadeira atividade econômica dinamizadora desses territórios, trazendo consigo o que chamam de “serviços simples e banais”, orientados ao consumidor, com baixo nível de qualificação e pouco capital orgânico. O oposto, portanto, do que tem sido evidenciado pela literatura que desencadeou a ideia de cidade global focada especialmente em metrópoles do Hemisfério Norte e situadas nas economias centrais. Como as próprias autoras dizem, “observamos que nossos espaços do terciário não se enquadram nos modos dinâmicos da economia globalizada”, não só pela natureza das atividades ali existentes, como pelos atores econômicos que as desenvolvem (Goicoechea e Mejica, 2025 - no prelo). Por isso é que concluem que esses territórios deixam de ser voltados à produção, como eram os serviços atrelados à cadeia produtiva da atividade industrial, e se tornam espaços da reprodução, em duplo sentido: serviços “simples e banais” voltados ao consumidor final e consumo da renda urbana, representado pelo avanço do mercado imobiliário sobre o território desindustrializado.

Nessa direção as autoras se encontram com a agenda de pesquisa sugerida por Carvalho (2000:181-187) e Abdal e Madio (2025 - no prelo): a importância de pensar a pressão do capital urbano e a consequente captura da renda urbana dos espaços abandonados pelas plantas industriais, tornando o capital urbano parceiro preferencial para a dinamização econômica desses municípios.

A migração de plantas industriais para outras cidades abandona ambientes construídos sem uso ou subutilizados, bem localizados sobre extensas áreas de terra, favorecidas por investimentos públicos em infraestrutura urbana - uma sobreposição de atratividades que lhes confere alto valor fundiário. Esses terrenos estão em disputa por diferentes atores, como o capital urbano (construtoras, incorporadoras e imobiliárias), Estado (regulador e facilitador da ocupação do solo urbano, por meio de políticas de planejamento urbano, legislação, incentivos fiscais e infraestrutura urbana), movimentos sociais (reivindicam o direito à moradia e à cidade, exigindo políticas habitacionais e infraestrutura urbana que atendam às suas necessidades), investidores financeiros

(buscam retornos a partir da valorização futura ou pela especulação imobiliária) e outras empresas (como as de serviços e, mais recentemente, os galpões logísticos, que se relacionam com a reestruturação produtiva para exportação de bens primários e importação de bens manufaturados).

Tomando como objeto central dessa pesquisa o capital urbano, mais especificamente as incorporadoras imobiliárias, pretendemos demonstrar que há uma correlação direta entre o momento da desindustrialização de SBC e o boom imobiliário, ocorrido sobretudo entre 2008 e 2013.

Embora ainda não tenhamos condições de demonstrar, pois a pesquisa ainda está em andamento, aventamos a hipótese de que esse capital urbano está direcionado ao mercado oriundo da cidade de São Paulo, que, exatamente por abrigar serviços produtivos especializados, demanda mão de obra também especializada, que, no entanto, não tem condições de arcar com os custos de uma “cidade global”, procurando os municípios do entorno. Em entrevista realizada com um corretor de imóveis, ouvimos: “SBC está se transformando em uma cidade dormitório”. Ainda que possa haver algum exagero, não deixa de ser observação sintomática, sugerindo um novo tipo de expropriação territorial, portanto (Carvalho, 2020:1027).

Concordando com Ranieri (2019), trata-se de observar se haveria (ou não) um submercado de habitação em SBC, desafio que, segundo ele, demandaria “verificar empírica e minuciosamente (a partir do cruzamento de dados de antigas zonas e plantas industriais e atual uso residencial) o quanto das antigas zonas industriais vem sendo de fato aproveitadas pelas incorporadoras imobiliárias residenciais” (2019:104). No nosso caso, não se trata de observar pontualmente cada terreno e sua refuncionalização, mas antes compreender como o município age no sentido de revitalizar sua economia, por meio da atração do capital urbano, e quais consequências para a cidade.

Mioto sugere que está “em curso uma nova rodada de reestruturação do imobiliário que cobra atenção e mostra a necessidade de novas investigações” (Mioto, 2022:27). É o desafio que essa pesquisa pretende enfrentar.

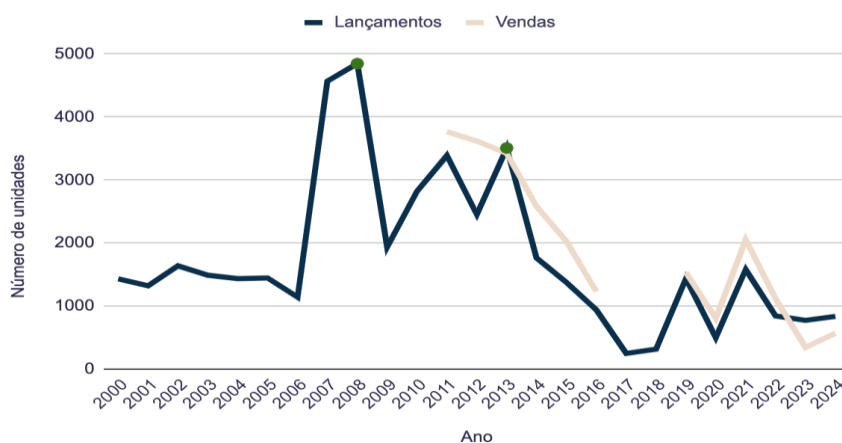
Lançamentos de unidades residenciais

O mercado imobiliário é “o espaço geográfico e/ou de relações em que se operam negociações relacionadas a terrenos e/ou edificações, tanto novas quanto usadas”, compreendendo “o conjunto integrado por vários agentes (indivíduos, empresas, governos, instituições), lógicas, princípios e normas que regulam a atuação, os comportamentos e as relações entre os agentes”, dependente da, mas não limitado, à discussão da renda fundiária (Lacerda & Tourinho, 2022:4). As autoras identificaram cinco universalidades inerentes ao mercado imobiliário: 1) bem imobiliário como ativo real, dotado de longa vida econômica; 2) feições simbólicas, que conferem status social e poder ao proprietário; 3) dependência de um capital circulante (crédito); 4) necessidade de geração de sobre lucro, “a ser distribuído entre o proprietário do terreno, o promotor imobiliário e o detentor do capital financeiro”; e 5) atuação do Estado a fim de reforçar a

coordenação entre o capital financeiro e o setor imobiliário, por meio de políticas públicas, regulação do mercado de crédito imobiliário, estabelecimento do “aparato institucional que lhe confere operacionalidade e segurança” e da criação “de condições de valorização imobiliária mediante a implantação de infraestruturas, serviços urbanos e normativas urbanísticas delineadoras dos parâmetros de uso e ocupação do solo” (Lacerda & Tourinho, 2022:11).

Para SBC, vamos considerar a análise do mercado de novas unidades imobiliárias (os chamados “lançamentos”) com o objetivo de medir o avanço do capital urbano sobre o território da cidade, visando articulá-lo, por aproximação, ao fenômeno da desindustrialização. Ressalte-se que os lançamentos e vendas são apenas algumas das possibilidades de movimentação no mercado imobiliário. Seus compradores podem ter como finalidade a moradia própria ou familiar, bem como o investimento. Esse investimento pode representar, para o proprietário, desde mera reserva de valor, renda principal ou extra com locação de longa temporada (aluguel tradicional), locação de curta temporada em plataformas digitais, como o AirBnB, passando pela especulação, com projeção de ganhos com a valorização futura do bem, até a transformação do ativo imobiliário em ativo financeiro, alcançando o que poderíamos reconhecer como último estágio do processo de financeirização do ambiente construído (Fix e Paulani, 2019:645-646). Mas para o fim desse artigo, vamos nos ater apenas aos dados de lançamento e vendas.

Gráfico 2. Número de unidades imobiliárias lançadas e vendidas de 2000 a 2024 em SBC



Fontes: Embraesp, ACIGABC, Secovi-SP, CEM. Elaboração própria.

Conforme os dados apresentados, é possível identificar três momentos de boom imobiliário em São Bernardo do Campo: em 2008, foram 4.848 unidades lançadas, um aumento de 424% em relação ao ano de 2006, quando foram lançadas 1.141 unidades. Em 2011 e 2013, embora as unidades lançadas não tenham atingido o pico de 2008, ainda temos valores significativos, respectivamente 3.389 e 3.508.

O que interessa notar é que o período de avanço do capital urbano sobre o território de SBC ocorre no exato momento em que observamos uma queda significativa da participação do valor adicionado da indústria de transformação no PIB do município, o que parece sugerir que essa atividade econômica veio em socorro à perda de receitas decorrentes da perda das plantas industriais. Essa hipótese pode ser corroborada se observamos como a edilidade agiu no sentido de capturar essa mais-valia urbana em favor do município.

Em 2015, SBC aprovou a Lei da Operação Urbana Consorciada (Lei nº 11/2015), instrumento urbanístico regulado pelo Estatuto da Cidade (artigos 32 a 34) que tem, dentre outros objetivos, viabilizar recursos extraordinários, gerando fontes alternativas para o financiamento urbano, na medida em que estabelece limites de potencial construtivo, para além dos quais o capital urbano deve pagar a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Segundo a carta que acompanhou o projeto de lei (PL) apresentado pelo então prefeito Luiz Marinho (PT) à Câmara dos Vereadores, o PL pretendia “capturar parcela dos ganhos econômicos proporcionados ao mercado imobiliário pelo desenvolvimento da região” (Carvalho, 2020:164). Indicava, portanto, a pressão do capital urbano sobre o território de SBC, também confirmada na exposição de motivos do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que acompanhou o PL (Carvalho, 2020:1027-1028).

A partir de 2015, portanto, o mercado imobiliário deveria arcar com o pagamento da outorga onerosa se quisesse construir no perímetro da OUC para além de seu coeficiente de aproveitamento, congelado em 1. Vale dizer que o perímetro da OUC de SBC ocupava praticamente toda a extensão do município (Carvalho, 2020:1021). A partir de 2016, com o PSDB de Orlando Morando no poder, o mercado imobiliário inicia sua rota ascendente, exatamente quando se instala no país uma recessão econômica, sugerindo que o capital urbano será o meio pelo qual a municipalidade reverterá a queda de recursos provenientes do governo federal.

Tabela 1. Número de empregados por setor econômico em SBC de 2016 a 2022

Ano	Adm. pública	Agricultura	Comércio	Construção Civil	Indústria de Transf.	Serviços
2016	14788	34	44086	8082	73449	110280
2017	14780	35	44886	7111	72911	109419
2018	14656	33	43901	7082	73542	108520
2019	14102	77	45746	7639	69676	112065
2020	13881	72	45949	7213	66229	111978
2021	13295	80	48387	8807	67706	122894
2022	13102	94	52731	10511	67894	136774
Total:	98604	425	325686	56445	491407	811930

Fonte: RAIS - Informações para o Sistema Público de Emprego e Renda - Dados por Município. Elaboração própria.

Se tomarmos como referência os setores que mais empregavam entre 2016 e 2022 em SBC, observamos tendências contrárias quando comparamos as ocupações referentes à construção civil e à indústria de transformação. Embora os empregos na construção civil em SBC tenham se mantido relativamente constantes, em 2016 eram 8.082 empregos no setor, resultante, talvez, do impacto do crescimento do mercado imobiliário até o ano de 2015. No entanto, a crise do mercado, a partir daí, impacta na redução do emprego, voltando a recuperar algum fôlego em 2020. É só em 2021 que os empregos retomam o patamar de 2016, com um salto significativo para 10.511 postos de trabalho no ano de 2022. Em comparação, os empregos da indústria sofreram queda em 2019, embora venham se recuperando lentamente.

A construção civil registrou um aumento de aproximadamente 30,05% de 2016 para 2022, evidenciando o crescimento do setor no município; o setor de serviços apresenta um crescimento de aproximadamente 24,02% para o mesmo período, parte deles direta ou indiretamente relacionados à construção civil; enquanto o setor da indústria de transformação sofreu uma queda de aproximadamente 7,56% nos empregos industriais, se comparados os anos de 2016 e 2022.

A análise sugere que, enquanto a indústria se recupera lentamente, a construção civil e os setores de serviços continuam a se expandir, refletindo as mudanças na economia local.

Os lançamentos imobiliários e o aumento de empregos no setor da construção civil evidenciam uma mudança significativa no perfil da atividade econômica em São Bernardo do Campo. Em que pese a oscilação dos lançamentos, seja em função dos estoques ainda não vendidos, decorrente do papel regulador do Estado ou da recessão econômica, os dados confirmam a pressão do capital urbano sobre o território em desindustrialização de SBC, disputando a captura da mais-valia urbana legada pela sociedade industrial.

Doações de campanhas eleitorais

Para compreender as disputas econômicas e políticas nas cidades, é preciso reconhecer que a construção e a aquisição de imóveis são uma questão política, e não apenas econômica ou técnica, ou mesmo de legislação (Lahorgue, Soares & Campos, 2022:754). A expressão “máquina de crescimento” foi utilizada por Molotch (1976) ao perceber a dominação das cidades por pequenas elites, “cujos membros têm interesses profissionais e de negócios diretamente ligados ao crescimento e desenvolvimento local”, articulados à propriedade da terra:

[...] como a terra e as benfeitorias urbanas (construções) podem ser compradas e vendidas como mercadoria, o espaço urbano torna-se uma arena em que essa elite de empreendedores procura usar o governo local e outras instituições civis para maximizar o retorno de seus investimentos. De fato, o autor é extremamente assertivo ao afirmar que esse crescimento é a essência do governo local; não somente uma das funções desempenhadas pelo poder municipal, mas a função principal (Molotch, 1976:313).

Assim, segundo Lahorgue, Soares e Campos (2022:754), o conceito de máquina de crescimento foi forjado para indicar que “as cidades são desenhadas para maximizar lucros dessa elite ligada ao setor imobiliário”, por uma coalizão de poder local que inclui empreendedores imobiliários, instituições financeiras, mídia local e todos que, de alguma forma, obtêm ganhos com a captura da mais-valia urbana.

Essas coalizões também foram citadas por Voos (2016:38-40): esses agentes reprodutores operam em coalizões para influenciar as políticas urbanas, buscando maximizar o valor de troca do solo e garantir a rentabilidade de seus investimentos. Eles incluem usuários de moradia, proprietários, incorporadoras imobiliárias, indústria da construção civil, corretores, bancos, empresas, integrantes de partidos políticos, Estado, grupos de comunicação, entre outros. O espaço urbano é produzido e reproduzido por essa série de agentes que moldam a organização e o uso do solo de acordo com seus interesses específicos, tornando-o uma expressão das dinâmicas de poder e acumulação de capital, refletindo os interesses daqueles que detêm o controle sobre sua produção.

Os integrantes de partidos políticos são um dos agentes (re)produtores desse espaço urbano (Voos, 2016:48). Por sua vez, a doação para a viabilização de campanhas políticas, no Brasil, “tem sistematicamente demonstrado que o financiamento de candidaturas para cargos executivos e legislativos, em geral, funciona como eficiente instrumento de intervenção capitalista sobre a elaboração de políticas públicas (Mancuso, 2015 apud Melo, 2021:48). Por isso, realizamos um levantamento das doações de campanhas eleitorais municipais, no período de 2012 a 2020, a fim de verificar se haveria essa relação em SBC.

As fontes utilizadas foram os dados disponibilizados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados, no entanto, sofrem um problema de seriação histórica, pois, em 2015, a lei eleitoral proibiu a doação de pessoas jurídicas para campanhas políticas, exatamente na passagem da gestão de Luiz Marinho para Orlando Morando (Reforma Eleitoral - Lei nº 13.165/2015). Em função disso, vamos analisar apenas as doações de campanha de Luiz Marinho.

Vamos considerar as doações do setor da construção civil no período correspondente aos dados dos lançamentos do mercado imobiliário (2011-2021). Segundo Melo (2021:51) há “inequívoca sobreposição da construção perante a contribuição combinada dos outros dois ‘gigantes nacionais’ das doações, isto é, o comércio e as indústrias de transformação”.

Tabela 2. Linha do tempo dos prefeitos de SBC de 2009 a 2024

2009	2013	2017	2021	Atual
Luiz Marinho (PT)	Luiz Marinho (PT)	Orlando Morando (PSDB)	Orlando Morando (PSDB)	

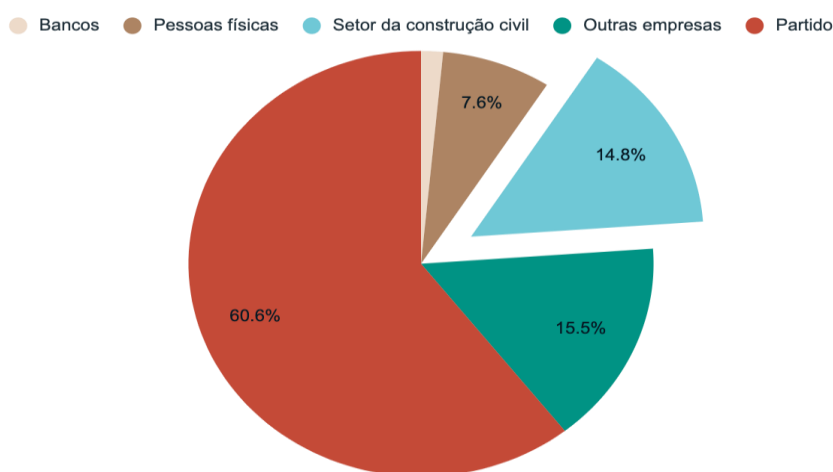
Fonte: elaboração própria.

Em 2012, o candidato a prefeito com mais doações oriundas do setor da construção civil foi Luiz Marinho (PT), reeleito no 1º turno. A soma dos valores encontrados é de

aproximadamente R\$ 725.000,00, ocupando o terceiro lugar no ranking, atrás das doações do próprio partido, em primeiro lugar, no total de aproximadamente R\$ 2.977.195,13, e das doações de todas as outras empresas de outros setores juntas, somando aproximadamente R\$ 762.319,08. Em quarto lugar ficaram as doações de pessoas físicas, somando aproximadamente R\$ 372.354,94, e em quinto, as doações de bancos, somando aproximadamente R\$ 75.000,00.

O gráfico abaixo demonstra a proporção das doações por setor no total da campanha, em que a construção civil representa 14,8% das doações. Pode parecer pouco, mas é um número quase equivalente à soma das doações de outras empresas de diferentes setores, que representam 15,5% das doações.

Gráfico 3. Doações da campanha do então candidato a prefeito Luiz Marinho em 2012



Fonte: TSE. Elaboração própria.

Não há registro, nos dados disponibilizados pelo TSE e TRE, de doações de campanha advindas de empresas do setor da construção civil para as campanhas eleitorais do atual prefeito, Orlando Morando (PSDB), eleito no 2º turno, em 2016, e reeleito, no 1º turno, em 2020. No ano de 2012, o então candidato do PSDB recebeu doação de uma empresa imobiliária, no valor de R\$ 7.580,54. Nessa eleição, saiu vitorioso das urnas Luiz Marinho (PT), em primeiro turno.

Em 2016, quando a reforma eleitoral já estava em vigor, houve doações simbólicas de pessoas pertencentes ao setor da construção civil para o candidato do PT, totalizando R\$ 1.000,00, e para a direção do PDT, R\$ 3.500,00.

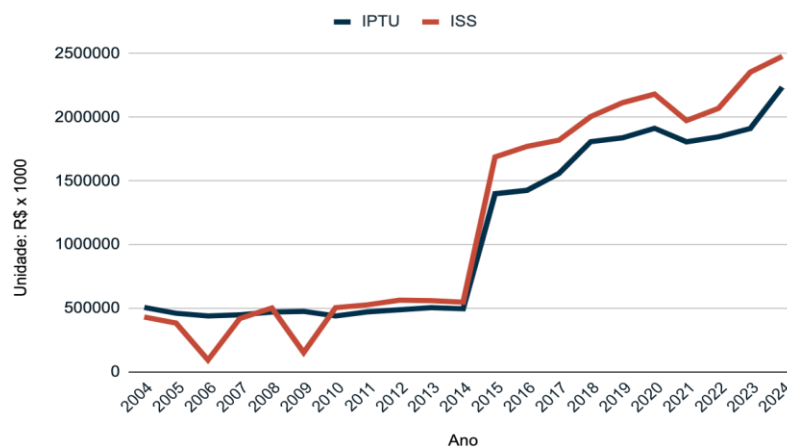
Embora os dados sejam inconclusos e a série histórica esteja prejudicada, não parece haver distinção político-partidária quando se trata do setor da construção civil. O fato de Luiz Marinho ser um candidato do espectro mais à esquerda não impediu que ele se beneficiasse da doação do setor. E como veremos adiante, essas doações mudaram os investimentos da edilidade de uma gestão para outra.

Arrecadação fiscal do município

Esta última seção é resultado da reestruturação do banco de dados fiscal dos municípios paulistas, produzido no âmbito do GT Fiscal da Rede INCT-Observatório das Metrôpoles-Núcleo Natal, a partir do banco de dados Finbra/Siconfi disponível na página virtual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para nossa análise, utilizaremos os dados de IPTU e ISS, bem como as despesas do município com urbanismo e habitação (gasto urbano). O objetivo é observar se o avanço do capital urbano sobre o território de SBC resultou em receitas correspondentes, com impacto para maior ou menor gasto urbano.

Desde a Constituição de 1988, cabe aos municípios tributar a propriedade imobiliária urbana (IPTU) e sua transmissão (ITBI) e arrecadar Imposto Sobre Serviços (ISS), podendo também oferecer isenções fiscais. Em geral, os “serviços” respondem por aproximadamente duas vezes a receita proveniente da propriedade territorial urbana na arrecadação tributária municipal (Marenco, Strohschoen, Joner, 2017:7), mas em SBC, como podemos observar no gráfico abaixo, as duas receitas seguem lado a lado.

Gráfico 4. Contas da receita corrente líquida do município de SBC de 2004 a 2024, por ano. (Ano base: 7/2024)

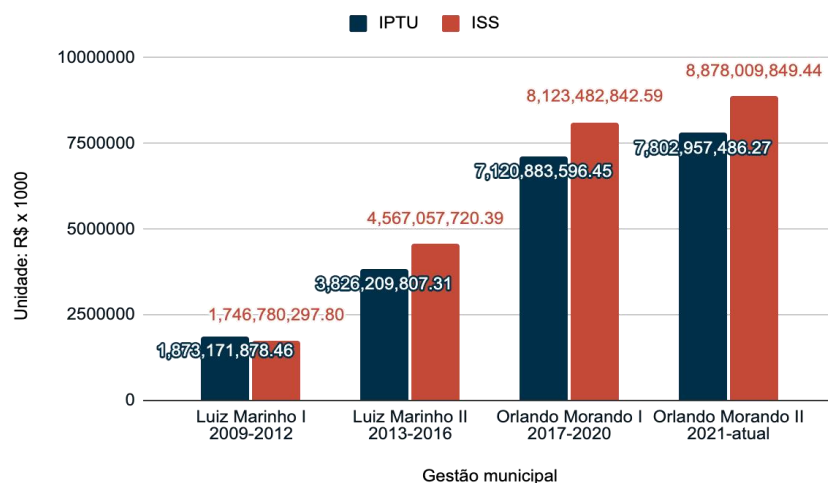


Fonte: Finbra/Siconfi. Elaboração própria.

Se compararmos à dinâmica do mercado imobiliário, o pico de lançamentos em 2013 vai se traduzir em uma maior arrecadação do IPTU a partir de 2015, momento em que também se inicia a recuperação dos lançamentos, ainda que não no mesmo patamar de 2008 a 2013, período de maior boom imobiliário no município. O fato de a linha do ISS acompanhar a do IPTU sugere o fenômeno observado por Goicoechea e Mejica (2025 - no prelo): pode ser que sejam serviços “simples e banais”, atraídos pelo mercado imobiliário e voltados ao consumidor final, embora não tenhamos, neste artigo, espaço para desenvolver mais detalhadamente esse argumento.

Marengo, Strohschoen, Joner (2017:12) aventam a hipótese de que municípios com uma carga fiscal “mais elevada, com maior taxaço sobre patrimônio imobiliário”, optam pela eleição de prefeitos mais liberais ou conservadores, ansiando por uma redução na pressão fiscal sobre a propriedade. Já nas cidades com impostos patrimoniais menores, a pressão mais baixa sobre a propriedade e a menor intensidade dos conflitos redistributivos criam uma margem de tolerância maior para “experimentação com administrações teoricamente mais radicais”. A consideração da variação no comportamento do IPTU durante as diferentes administrações municipais das legendas partidárias “permite captar as preferências partidárias implementadas em suas respectivas administrações, em termos de incremento ou redução fiscal”, sua escala variando conforme as inclinações políticas das principais legendas partidárias à frente de governos municipais. “A distribuição desta variação parece consistente com uma escala direita-esquerda, correspondendo a preferência por menor ou maior taxaço” (Marengo, Strohschoen, Joner, 2017:12).

Gráfico 5. Contas da receita corrente líquida do município de SBC de 2009 a 2024, por gestão municipal. (Ano base: 7/2024)



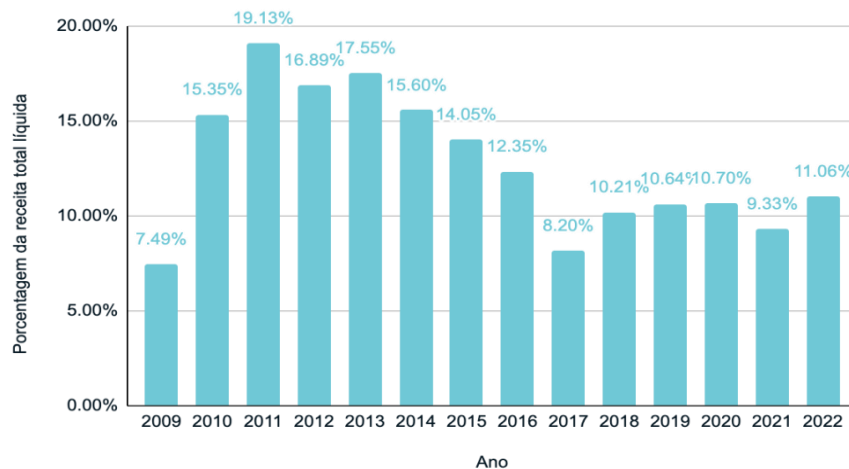
Fonte: Finbra/Siconfi. Elaboração própria.

Em SBC, não identificamos muita disparidade entre a arrecadação de IPTU e ISS, quando consideradas as gestões de Luiz Marinho (PT) e Orlando Morando (PSDB), embora haja um aumento tendencial da receita dos dois tributos. Só na primeira gestão de Luiz Marinho (2009-2012) é que o IPTU é maior do que o ISS, havendo reversão dessa relação já no mandato seguinte. A hipótese é que nesse momento a arrecadação fiscal já sente os efeitos do boom imobiliário entre 2008 e 2013.

Quando olhamos para o gasto urbano, começam a aparecer algumas diferenças. Na primeira gestão de Luiz Marinho (2009-2012) houve um crescimento do gasto urbano de 7,48%, em 2009, para 19,13%, em 2011, conforme o gráfico abaixo. Esses números podem traduzir a pressão do capital urbano por investimento em infraestrutura urbana, serviços urbanos e transporte (sob a rubrica de “urbanismo”), como fica patente no gráfico

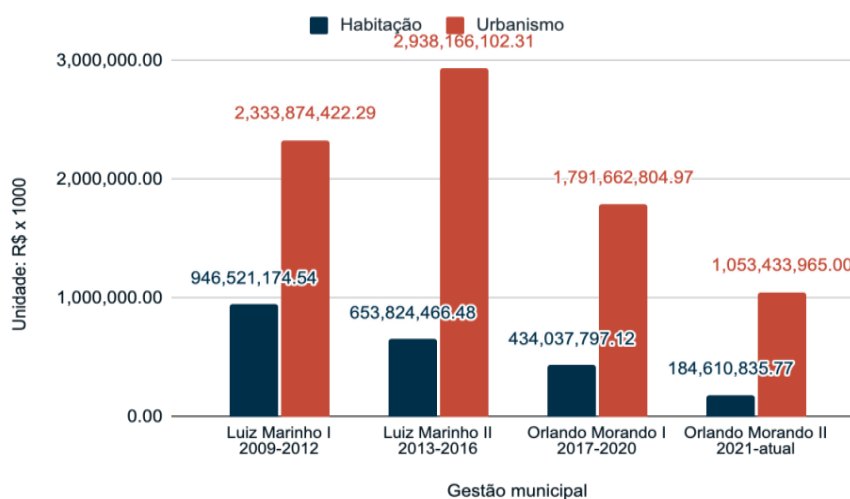
seguinte. O investimento em habitação, por sua vez, percorre trajetória inversa, um pouco maior no primeiro mandato de Luiz Marinho e com queda mais significativa em seu segundo mandato (2013-2016).

Gráfico 6. Gasto urbano do município de SBC de 2009 a 2022, por ano



Fonte: Finbra/Siconfi. Memória de cálculo: Sol Garson. Elaboração própria.

Gráfico 7. Despesas de gasto urbano do município de SBC de 2009 a 2022, por gestão municipal



Fonte: Finbra/Siconfi. Elaboração própria².

Já na primeira gestão de Orlando Morando (2017-2020), o gasto urbano é menor, decorrente da queda de investimento tanto em urbanismo como em habitação. No entanto, foi na sua gestão que houve um aumento de arrecadação de IPTU e ISS.

² Observação: os valores da segunda gestão Orlando Morando (PSDB) estão inferiores porque se trata da gestão atual, e os dados disponíveis se referem apenas aos seus dois primeiros anos (2021 e 2022).

Em suma: por meio dos dados de gestão fiscal, parece que a pressão do capital urbano sobre o município de São Bernardo do Campo lhe garantiu maior arrecadação de IPTU e ISS, com tendência de aumento mais significativo exatamente no período imediatamente posterior ao boom imobiliário (2008-2013), sugerindo que o município obteve ganhos arrecadatórios decorrente dos investimentos do capital urbano. No entanto, a aproximação dos valores referentes à arrecadação dos dois tributos pode significar que o ISS seja referente aos “serviços simples e banais” destinados ao consumidor final dos empreendimentos imobiliários, agenda de pesquisa a ser desenvolvida.

No entanto, apesar do aumento na arrecadação, não vemos a mesma tendência em relação ao gasto urbano. Quando observamos alguma alteração nessa direção, está diretamente associada ao maior investimento em urbanismo e não em habitação. O único momento em que o investimento em habitação está relativamente próximo do urbanismo é na primeira gestão de Luiz Marinho (PT). Do seu segundo mandato em diante, esse investimento cai, enquanto aumenta o investimento em urbanismo. Na gestão de Orlando Morando, o investimento em urbanismo é menor, podendo refletir também o menor número de lançamentos imobiliários na sua gestão.

Considerações finais

O objetivo desse artigo foi demonstrar que as receitas do município de São Bernardo do Campo, prejudicadas pela fuga das plantas industriais de seus territórios, estão sendo recompostas pela produção e apropriação da mais-valia urbana (sobvalorização da terra urbana decorrente dos investimentos públicos e privados historicamente aportados na produção do espaço urbano). A hipótese pode ser demonstrada por meio dos dados de lançamentos imobiliários, que comprovam o boom entre os anos de 2008 e 2013 e, implicitamente, o avanço do capital urbano (cuja valorização está associada diretamente à cidade) sobre seu território.

Da mesma forma, os dados sobre doação de campanha para as eleições municipais durante o período do boom imobiliário podem indicar uma pressão por parte do setor da construção civil sobre a gestão do prefeito Luiz Marinho (PT), que explicaria em parte a mudança de orientação da gestão, quando analisado o indicador de gasto urbano, por exemplo, de um mandato para outro, priorizando investimentos em urbanismo e não em habitação. Esse padrão de queda acentuada de investimentos em habitação manteve-se no primeiro mandato de Orlando Morando (PSDB), prefeito que mais obteve arrecadação de IPTU e ISS, mas que não garantiu sua tradução em gasto urbano, que caiu significativamente em relação ao da gestão anterior. Ironia: a cidade que mais lançamentos teve no ano de 2013 foi a que menos investiu em habitação para a população de baixa renda. Uma evidente situação de desigualdade social na produção do espaço urbano.

Por fim, o crescimento do ISS indica a possibilidade de crescimento das atividades de serviços de baixa complexidade, voltados ao consumidor final, que acompanha o capital urbano, embora os dados utilizados não comprovem diretamente essa hipótese.

Agenda de pesquisa futura poderá confirmar se, ao que tudo indica, a cidade de São Bernardo do Campo está indo na direção da substituição das receitas advindas do capital produtivo pelas advindas do capital rentista, e da mudança da paisagem urbana industrial/operária pela paisagem urbana residencial/dormitório.

Referências

- Abdal, Alexandre; Madio, Felipe. (2025 – no prelo). “O processo de esvaziamento industrial da metrópole paulista: restrições, tendências e perspectivas”. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 27, n. 62. [Consult. 10-12-2024]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-62>
- Abdal, Alexandre; Torres-Freire, Carlos Torres; Callil, Victor. (2015). “A geografia da atividade econômica no Estado de São Paulo: identificando territórios segundo a intensidade de tecnologia e conhecimento”. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 19, n. 37. [Consult. 10-12-2024]. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5837>
- Arantes, Otília; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Araujo Junior, Edmar Augusto S. (2023). “Instrumentos urbanísticos de recuperação de mais-valias fundiárias na cidade do Rio de Janeiro: análise descritiva da proposta do Plano Diretor de 2021”. *Risco Revista de Pesquisa Em Arquitetura e Urbanismo*, v. 21. [Consult. 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2023.202931>
- Cano, Wilson. (2012). “A desindustrialização no Brasil”. *Economia e Sociedade*. Campinas, v.21, Número Especial. pp. 831-851. [Consult. 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400006>
- Carvalho, Mônica. (2000). “Cidade global: anotações críticas de um conceito. São Paulo em Perspectiva”. *Revista da Fundação Seade*. São Paulo, v. 14, n. 4, pp. 70-82. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400008>
- Carvalho, Mônica. (2020). “Operação Urbana Consorciada: disputas em torno da apropriação territorial de São Bernardo do Campo” in Bógus, Lúcia Maria M.; Pasternak, Suzana; Magalhães, Luis Felipe A. (org). *Metropolização, governança e direito à cidade: dinâmicas, escalas e estratégias*. São Paulo, EDUC, PIPEq, pp. 163-190.
- Carvalho, Mônica de. (2020). “Regimes urbanos: perspectiva comparada entre operações urbanas consorciadas”. *Cadernos Metrópole*, v. 22, n. 49, pp. 1009-1032. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4915>
- Ferreira, José Sette Whitaker. (2007). *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, RJ, Vozes; São Paulo, SP, Editora UNESP; Salvador, ANPUR, 2007.
- Fix, Mariana. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- Fix, Mariana; Paulani, Leda M. (2019). “Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização”. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, n. 4, pp. 638-657. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2954>

- Goicoechea, Maria E.; Mejica, Maria S. A. (2025 – no prelo). “Espacios del terciario ¿tendencias de reestructuración urbana en contextos de desindustrialización?”. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 27, n. 62. [Consult 10-12-2024]. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2025-62>
- Harvey, David. (2000). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola.
- Jameson, Fredric. (2001). “O tijolo e o balão: arquitetura, idealismo e especulação imobiliária”. In: *A cultura do dinheiro: ensaios sobre a globalização*. Petrópolis, Vozes. pp. 173-206.
- Lacerda, Norma; Tourinho, Helena L. Z. (2022). “Mercados imobiliários: universalidades, particularidades e singularidades”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, p. e202230pt. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202230pt>
- Marenco, André; Strohschoen, Maria T. B.; Joner, William (2017). “Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, pp. 03-21, dez. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>
- Maricato, Ermínia (2000). “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, in Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes. pp. 121-192.
- Marques, Eduardo. (2016). “De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas”. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, pp. 15-33. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020002>
- Martins, José de S. (2009). “O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira”. In: *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo, Contexto. pp. 131-179.
- Melo, Erick O. (2021). “Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras”. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 50, pp. 41-66. [Consult 14-12-2024]. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5002>
- Mioto, Beatriz Tamasso (2022). “Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010”. *Cadernos Metrópole*, v. 24, n. 53, pp. 15-32, jan. [Consult 14-12-2024]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5301>
- Molotch, Harvey (1976). “The city as a growth machine: toward a political economy of place”. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 82, n. 2. pp. 309-332.
- Oreiro, José Luís; Feijó, Carmem (2010). “Desindustrialização: conceituação, causas, efeito e o caso brasileiro”. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, pp. 219-232. [Consult 14-12-2024]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>
- Pasternak, Suzana; Gaspar, Ricardo Carlos; Magalhães, Luís Felipe A.; Rossini, Gabriel A. A.; ABDAL, Alexandre. (2022). “Restrições, tendências e perspectivas da indústria de transformação na RMSP: o caso do ABCD Paulista”, in Ógus, Lúcia Maria M.; Pasternak, Suzana; Nakano, Anderson K.; Magalhães, Luis Felipe A. Gaspar, Ricardo. (org.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade*. São Paulo: Letra Capital. pp. 103-122.
- Ranieri, Julio A. (2019). *Incorporação imobiliária residencial no ABC: reflexos e influências a partir da entrada das incorporadoras de capital aberto*. 2019. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do ABC, Santo André.
- Ribeiro, Marcelo G. (2024). “Desindustrialização nas metrópoles brasileiras”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 26, n. 1. [Consult 10-12-2024] Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7486>

Ribeiro, Tarcyla F. (2018). “A Propriedade Privada no Capitalismo sob Dominância Financeira no Brasil: Uma Análise a Partir do Novo Marco Normativo Nacional de Regularização Fundiária”. In: *Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil*. São Paulo, Blucher. pp. 241-259.

Sassen, Saskia. (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

Gabriela Barreiros

 <https://orcid.org/0009-0002-0682-0117>

 <http://lattes.cnpq.br/0985973978055919>

Bacharela em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. Mestranda em Ciências Sociais, com foco em Sociologia Urbana, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: ra00226975@pucsp.edu.br

Mônica de Carvalho

 <https://orcid.org/0000-0003-2391-6735>

 <http://lattes.cnpq.br/2930061226547898>

Professora Doutora do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. Pesquisadora da Rede INCT-Observatório das Metrópoles-Núcleo São Paulo. E-mail: monicarvalho@pucsp.br