



Sistema de indicadores que compõem o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) foi criado a partir da solicitação, em 2000, da Assembléia Legislativa do Estado à Fundação Seade, para a construção de indicadores que expressassem o grau de desenvolvimento social e econômico dos 645 municípios do Estado de São Paulo. A partir desse sistema de indicadores, a Assembléia Legislativa passou a dispor de novos subsídios para a reflexão a respeito dos elementos que induzem diferentes desempenhos econômicos e sociais dos municípios paulistas.

Entretanto, ao classificar esses municípios segundo os diferentes graus de desenvolvimento presentes no Estado de São Paulo, o IPRS não respondeu integralmente às questões da equidade e da pobreza existentes no interior dessas localidades. Isso porque, mesmo nos municípios mais bem posicionados nos grupos do IPRS, sobretudo os de maior porte – como São Paulo e Campinas –, há parcelas de seus territórios que abrigam expressivos segmentos populacionais expostos a diferentes condições de vulnerabilidade social. Assim, a desigualdade das condições de vida, aliada aos grandes contingentes populacionais residentes nos principais centros urbanos, traz importantes desafios às políticas públicas estaduais e municipais, especialmente no campo do combate à pobreza, nem sempre revelados em indicadores agregados em âmbito municipal, como é o caso do IPRS.

Resultado de um padrão de crescimento das cidades que, ao longo dos anos, não têm sido capazes de incorporar parcelas significa-

tivas de suas populações aos benefícios do desenvolvimento. Esse cenário é observado, em maior ou menor escala, em todo o Brasil e na América Latina, sobretudo nos grandes centros urbanos. A Região Metropolitana de São Paulo é exemplo emblemático desse processo de desenvolvimento concentrador e excludente. Responsável por cerca de 21% da produção industrial brasileira¹ e abrigando aproximadamente a metade da população paulista, essa região concentra, simultaneamente, áreas com padrão de vida próximo ao de países desenvolvidos e outras em situação de pobreza extrema, comparáveis às regiões mais pobres do Brasil. Já nos pequenos municípios, apesar da pobreza estar presente, principalmente no meio rural, esses contrastes, reveladores da grande desigualdade social que caracteriza o país, são menos expressivos que os verificados naqueles centros urbanos, o que faz com que indicadores municipais reflitam, com igual ou maior precisão, a situação de seus residentes. Mesmo assim, não deixa de ser relevante identificar, nesses locais, as áreas que concentram parcelas da população em situação de pobreza ou vulneráveis a ela.

Estudos recentes sobre condições de vida e pobreza têm destacado a necessidade de se levar em conta os recursos acumulados (ou sua ausência) por indivíduos, famílias e comunidades em simultâneo às oportunidades acessíveis para empregá-los. É no confronto dessas duas dimensões que podem ser identificadas as diferentes situações de vulnerabilidade social a que eles estão submetidos (Katzman, 1999).

Assim, partindo da compreensão de que a vulnerabilidade social decorre de fenômenos diversos, com causas e conseqüências distintas,

1. Pesquisa Industrial Anual – PIA 2000. IBGE.

obtem-se uma visão mais abrangente das condições de vida e dos riscos sociais que atingem os vários segmentos populacionais, bem como das possibilidades de sua superação ou minimização. Nessa perspectiva, é no confronto entre as características individuais e familiares – ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, renda corrente, formas de inserção no mercado de trabalho e condições de saúde – e suas possibilidades de desfrute dos bens e serviços ofertados pelo Estado, sociedade e mercado que se definem suas efetivas condições de vida e possibilidades de mobilidade social. Como afirmaram Nussbaun e Sen (1998), “necessitamos saber não só do dinheiro que (as pessoas) possuem ou de que carecem, mas também se são capazes de conduzir suas vidas”. Ou seja, para se abordar o tema da qualidade de vida, faz-se necessário incorporar à análise os outros elementos que permitem a um indivíduo viver com dignidade e segurança.

Um desses elementos, de particular interesse no presente trabalho, relaciona-se com as diversas formas de fragmentação urbana existentes nas grandes cidades e áreas metropolitanas. Essas, expressas em níveis crescentes de segregação residencial, constituem um dos determinantes do processo de manutenção e reprodução da pobreza e da desigualdade social. A diferenciação entre áreas intra-urbanas, em termos de infra-estrutura, segurança, disponibilidade de espaços públicos, etc. influencia os níveis de bem-estar de indivíduos e famílias e sua ausência pode gerar desintegração e marginalidade social. Em sua forma extrema, a segregação residencial cria “guetos” de famílias pobres ou que comungam de determinadas características que as tornam vulneráveis à pobreza e, no outro extremo, produz as áreas que concentram as parcelas da população com altíssimos níveis de riqueza.

Distintos níveis de acesso a serviços públicos, como educação, saúde e oferta de bens

culturais, afetam as possibilidades de contato e interação entre pessoas de diferentes grupos sociais, dificultando – e, no limite, impedindo – a geração de comunidades plurais e socialmente integradas (Busso, 2001). O Estado, como um dos principais agentes transformadores do espaço urbano, seja por meio de investimentos em infra-estrutura, construção habitacional e implantação de equipamentos públicos, seja pela oferta de serviços públicos, tem o poder de torná-lo mais ou menos segregado.

Assim, tanto para as políticas públicas emergenciais de combate à pobreza, quanto para aquelas de caráter universal e de médio e longo prazos, que objetivam a diminuição das desigualdades sociais, a dimensão territorial torna-se decisiva. Nessa perspectiva, assume particular importância a localização, no perímetro do município, das áreas que concentram os contingentes populacionais mais sensíveis aos efeitos negativos da segregação residencial. A caracterização da população residente nessas áreas torna-se elemento central para a formulação de políticas e a definição de prioridades, pois contribui para a maior efetividade da ação pública no combate à pobreza e à segregação.

Em face desses elementos, criou-se o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Esse novo indicador, ao permitir ao gestor público e à sociedade uma visão mais detalhada das condições de vida do seu município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza, incorpora ao sistema de indicadores de desenvolvimento, iniciado com o IPRS, mais um instrumento para a avaliação das políticas públicas.

O IPVS baseou-se em dois pressupostos. O primeiro foi a compreensão de que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas em um estudo sobre vulnerabilidade social. Nesse sentido, buscou-se a criação de uma tipologia de situações de exposição à

vulnerabilidade que expressasse tais dimensões, agregando aos indicadores de renda outros referentes à escolaridade e ao ciclo de vida familiar. O segundo pressuposto foi a consideração de que a segregação espacial é um fenômeno presente nos centros urbanos paulistas e que contribui decisivamente para a permanência dos padrões de desigualdade social que os caracteriza. Isso levou à utilização de um método de identificação de áreas segundo os graus de vulnerabilidade de sua população residente, gerando um instrumento de definição de áreas prioritárias para o direcionamento de políticas públicas, em especial as de combate à pobreza. Para tanto, entendeu-se que os resultados precisavam ser fortemente detalhados do ponto de vista espacial, de forma a permitir o desenho de ações locais focalizadas, especialmente por parte do poder público municipal.

Com essa abordagem, introduz-se a dimensão espacial na operacionalização do indicador de vulnerabilidade social a partir das características de indivíduos e famílias nela residentes. Porém, a visão que a norteia não se limita a compreender a segregação residencial como consequência dos ativos financeiros, cognitivos ou de qualquer outra natureza acumulados por indivíduos e famílias. Embora o seja, a segregação residencial também determina as possibilidades de uso desses ativos e de acesso a mercados e a bens e serviços públicos e privados. Em outros termos, o local de residência de pessoas e famílias não só é resultado, mas também influencia suas condições de vida.

As informações utilizadas nesse estudo são provenientes do Censo Demográfico 2000, detalhadas por setor censitário,² sendo essa a única fonte de dados existente em escala intra-urbana para todo o Estado de São Paulo. Ado-

udou-se um Sistema de Informação Geográfica (SIG), por meio do qual a maioria dos 48 mil setores censitários do Estado foram tratados e representados em cartografias temáticas.

2. A unidade geográfica utilizada foi o setor censitário, que corresponde a unidade de coleta do Censo Demográfico, sendo definido como um agrupamento contíguo de aproximadamente 300 domicílios.