

Gestão pública e monitoramento das desigualdades socioespaciais: o mapa da exclusão / inclusão social de Itajaí - SC

Public administration and monitoring of socio-spatial inequalities: a map of social exclusion and inclusion in Itajai, SC, Brazil

Wilson Silva Júnior

Prefeitura Municipal de Itajaí

Resumo: Este artigo contribui com o aprimoramento de ferramentas gerenciais para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade nas ações das administrações públicas municipais e também auxilia na ampliação da metodologia experimentada e já consolidada do Instituto Pólis, otimizando o uso de dados existentes em fontes federais, adequando-os às necessidades locais, a fim de promover a redução da desigualdade socioespacial.

Palavras-chave: desigualdade, espaço urbano, gestão pública

Abstract: This article aims at improving management tools for increasing efficacy, efficiency, and effectiveness of actions of municipal public administrations. It also includes auxiliary recommendations for the already tested and consolidated methodology of the Polis Institute (São Paulo, Brazil) optimizing the adaptation of federal sources to local conditions and targeting the reduction of socio-spatial inequality.

Key words: inequality, urban space, public management

INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros enfrentam dificuldades para avaliar a efetividade das ações promovidas pelos governos locais na implementação de sua gestão. Os escassos recursos disponíveis inviabilizam a criação de uma estrutura de monitoramento de informações sobre investimentos realizados e os resultados obtidos para o cumprimento dos objetivos dos planos de governo. Adicionalmente, os principais da-

dos sistemáticos disponíveis e com maior confiabilidade sobre os municípios estão nas agências federais ou em outros grandes órgãos de pesquisa, produzidos a partir dos interesses e da visão de realidade daquela escala espacial de gestão.

A carência de informações de qualidade é somada às demais características comuns à maioria das administrações públicas municipais brasileiras de pequeno ou médio porte, como a débil aplicação dos recursos financeiros, a defasagem da es-

trutura física, a escassez de recursos humanos de alta qualificação e a indisponibilidade de tecnologias recentes. Mesmo diante desse quadro, o Município de Itajaí se dispôs a aprimorar suas ações gerenciais. Uma das alternativas foi recorrer ao universo de informações existentes nos órgãos federais e outras fontes organizadas por institutos de pesquisa com interesse nacional. Entretanto, esses elementos necessitam ser analisados sob a perspectiva dos interesses da gestão local e transformados em linguagem que viabilize de forma clara as respostas exigidas para o desempenho das instituições municipais e da ação da sociedade civil organizada na que diz respeito à implementação das políticas públicas.

Os sistemas de bancos de dados são, na maioria das vezes, negligenciados pelos gestores, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, já que a apreensão da cidade é realizada de maneira intuitiva e, muitas vezes, as decisões pautadas no conhecimento produzido nas experiências diárias dos gestores públicos tornam-se mais eficazes do que um banco de dados sem consistência. Contudo, o conhecimento pessoalizado, embora também muito importante, quando não sistematizado, impede que haja disseminação de informações e a implantação de um sistema de gerenciamento das ações do Estado que transcenda o tempo de uma gestão ou não dependa do conhecimento empírico desse ou daquele servidor de carreira.

A necessidade de sistematização das informações e de visibilidade da dimensão espacial do fenômeno da desigualdade social permeia a experiência desenvolvi-

da no município de Itajaí em parceria com o Instituto Pólis¹ evidenciada neste trabalho. O Instituto Pólis é uma organização não governamental que tem buscado promover a disseminação da proposta metodológica para as prefeituras interessadas no desenvolvimento de políticas públicas para a diminuição da desigualdade social.

AS CARACTERÍSTICAS DA PROPOSTA METODOLÓGICA APLICADA PELO INSTITUTO PÓLIS NO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ- SC

O objetivo da metodologia desenvolvida em Itajaí é a produção de informações geo-referenciadas de diferentes áreas da cidade através de uma série de variáveis capazes de medir o grau de desenvolvimento humano, equidade, qualidade de vida, autonomia, democracia e cidadania. As variáveis agregadas em índices compostos produzem um índice de exclusão/inclusão social para cada área da cidade, permitindo comparações entre elas. Identificar as características de cada local permite o desenvolvimento de novas relações entre os moradores e a cidade como um todo, assim como relacionar suas áreas de moradia com as demais, promovendo um olhar crítico de sua situação socioespacial e tornando-se um interessante instrumento para apoio nas decisões políticas e de democratização de informações para a sociedade como um todo.

Uma importante característica da metodologia desenvolvida é a possibilidade de agregação de dados, permitindo diversos recortes espaciais, desde o setor

¹ É importante ressaltar que a experiência desenvolvida em Itajaí resulta de uma longa trajetória de investigação realizada por várias instituições que, em conjunto, consolidaram uma sólida metodologia de trabalho. A contribuição metodológica inicial foi do Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, sob a coordenação da professora Aldaíza Sposati que realizou a experiência na cidade de São Paulo. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) agregou seu conhecimento à perspectiva da produção de ferramentas tecnológicas e o Instituto Pólis contribuiu com a proposta a partir de sua especialização em análises urbanísticas. Enfim, foi da junção das habilidades específicas de cada órgão que se construiu uma base comum de trabalho e possibilitou o desenvolvimento de vários outros projetos e, também, o incremento metodológico da proposta.

cenitário, passando por vilas, bairros, regiões e, até mesmo, a área urbana como um todo. Outro elemento central é a utilização de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) como instrumento para o tratamento de dados socioeconômicos desagregados espacialmente. Essa desagregação espacial auxilia na focalização das ações do Poder Público, o que vem ao encontro de uma política global restritiva dos gastos do Estado e melhoria nas condições gerais de políticas públicas de redistribuição de renda e acesso aos bens e serviços públicos.

Sposati (2000) e Koga (2001) sustentam que é de fundamental importância construir um pacto social em torno daquilo que se considera um padrão básico para cidadania e satisfação das necessidades básicas. Afinal, aquilo que se considera 'exclusão social' é uma construção social e, portanto, composta de disputas de poder entre os diversos grupos sociais sob diversos pontos de vista. Sposati (1996) argumenta que é um fenômeno multifacetado, composto por diversas instâncias complementares (social, econômica, cultural, política) e, ainda, interdependente da inclusão. Evidencia, portanto, que a análise da exclusão pressupõe a criação de uma 'utopia da inclusão'. Ou seja, é um projeto de sociedade, um objetivo a ser atingido, mas que, até chegar ao ideal, deve ultrapassar vários estágios de evolução. Sposati (1996 e 2000) e Koga (2003) afirmam que a relação de duplo vínculo entre a exclusão e a inclusão é resultante da interação entre múltiplas dimensões associadas, como a autonomia, a qualidade de vida, o desenvolvimento humano, a equidade, a democracia, a cidadania e a felicidade.

O significado de autonomia, na construção do Mapa da Exclusão/Inclusão, foi

considerado como a capacidade do cidadão no suprimento de suas necessidades em geral, num contexto de respeito às idéias individuais e coletivas e em que o Estado assegure a satisfação das necessidades coletivas, mas que também possibilite ao cidadão o acesso à oferta privada. São imperativos o exercício da liberdade e a representação pública dos interesses dos cidadãos, constituindo, portanto, o campo dos direitos humanos fundamentais.

O conceito de qualidade de vida está relacionado à melhor distribuição da riqueza social e tecnológica para assegurar aos cidadãos as condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente. Desenvolvimento humano significa a capacidade dos cidadãos promoverem uma sociedade melhor capaz de usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana. Equidade é o direito da manifestação das diferenças que conformam vários grupos ou pessoas, sem que sejam discriminadas e a condição de combate às práticas de preconceito às diferenças sociais de qualquer natureza.

Esses conceitos não são aplicáveis de forma direta, mas são relacionais no espaço e no tempo. São referências e posturas ideológicas a serem diagnosticadas pelos indicadores e operacionalizadas por ferramentas de geo-processamento, utilizando as linguagens de comparabilidade qualitativas e quantitativas, produzindo índices que hierarquizam as diversas áreas da cidade quanto ao grau de inclusão/exclusão social.

O grau de segregação socioespacial se manifesta através da comparação entre as diversas unidades de vizinhança. Segundo Ramos (2002), a mensuração do grau de eficácia social² de uma política urbana associa-se a 'variáveis' comparando diver-

² Esse indicador é utilizado para medir a eficácia das políticas de habitação e a segregação espacial em relação aos equipamentos sociais disponíveis e seu efetivo acesso pela comunidade.

sas séries cíclicas e históricas que caracterizam a estrutura produtiva do município, A localidade está inserida e comparada com outras demais localidades e permite definir uma posição em relação às demais, abrangendo as características qualitativas através de dados quantitativos mensuráveis dos meios de circulação material e os meios de circulação social.

Dowbor (2003) realiza importante crítica a esse respeito e traz mais um parâmetro a ser contemplado na construção dos indicadores. Argumenta o autor que, além da ausência de informações, há o problema da falta de uma base comum de organização de dados que possibilite o intercâmbio entre os próprios órgãos estatais e, entre estes e a sociedade em geral. Mesmo com uma coleta diária de dados sobre a cidade, o fato deles não serem organizados de forma sistemática não transforma a situação dos governos municipais que continuam com informações precárias para a efetivação de suas ações. Tal transformação depende da qualidade da participação popular na gestão pública associada à qualidade da base informativa produzida e disponibilizada, dessa forma, há necessidade de se elaborar e disseminar uma metodologia básica de um sistema de informações integradas do município. Além disso, lembra o autor, na sociedade globalizada, é imprescindível que se construam indicadores padronizados e reprodutíveis que possibilitem a compreensão multidimensional do fenômeno da exclusão/inclusão social, articulando as escalas global e local.

A operacionalização da concepção da exclusão/inclusão pressupõe estabelecer os indicadores dos padrões básicos que permitam medir a situação de cada parte em relação ao todo. Ou seja, é preciso definir qual é a referência que determina

a situação idealizada e se uma área está em relação positiva ou negativa do padrão geral concebido coletivamente. Para Sposati (1996), o padrão básico adotado nunca deve ser a média, mas é o ponto de inflexão de uma variável. A partir desse ponto, mede-se o índice de discrepância (IDI) para cada uma das variáveis em intervalos de classe percentuais que agregadas constroem o índice de exclusão/inclusão que são convertidos para notas utilizando a escala de menos um a mais um, sendo o zero o padrão de inclusão adotado como referência. O índice de exclusão/inclusão (IEX) é obtido através da soma entre os resultados positivos e negativos, gerando uma hierarquia entre as áreas da cidade que podem expressar cada uma das variáveis estabelecidas, assim como os índices gerais. A expressão dos dados quantitativos na forma de notas e de comparação através da geração de um 'ranking' permite o desenvolvimento da percepção qualitativa dos dados, facilitando a compreensão por parte da população em geral. Por fim, a distribuição espacial dos dados obtidos é expressa pela cartografia, através da elaboração de mapas coropléticos³ e de tendência de superfície. Pode-se afirmar, assim, que há uma operação conjunta de dados quantitativos e subjetivos que permite uma certa flexibilidade da proposta facilitada pela visualização temática da exclusão em suas múltiplas dimensões.

A escala de análise adotada deve priorizar o espaço intra-urbano para responder a questões relativas ao espaço total do município, através de agregações. A unidade básica adotada foram os setores censitários, mas outras escalas podem ser referências espaciais de análise como as regiões, os bairros e as vilas. Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Es-

³ Os mapas coropléticos apresentam os resultados em forma de cores e homogeneizam a área e os mapas de tendência de superfície são aqueles que distribuem os resultados relacionando a população e a área.

estatística (IBGE) do Censo de 2000 foram a base do trabalho implementado. As mais de duas mil variáveis referentes às características do domicílio e da população residente foram organizadas conforme a divisão espacial dos cento e quarenta setores censitários urbanos excluindo os oito rurais.

A divisão espacial da cidade para efeito de planejamento e gestão já havia sido realizada na implantação do Orçamento Participativo no início da gestão em 2005. Foram criadas as Unidade Locais de Gestão (ULGs), que são espaços demarcados segundo as identidades grupais em relação aos espaços de vivência cotidiana (SILVA JR, 2002). A agregação de várias unidades locais geram as Unidades Espaciais de Gestão (UEGs) que se constituem na referência espacial para a constituição do Conselho do Orçamento Participativo. Dessa forma, já havia a concepção de que a dimensão espacial não poderia ser subestimada em qualquer processo de gestão e, assim, procurou-se reconhecer as identidades grupais já estabelecidas para garantir maior efici-

ência no processo de participação popular e a concretização dos objetivos de gestão. Assim, as estruturas espaciais já criadas para operacionalizar o Orçamento Participativo (ULGs e UEGs) foram agregados aos limites dos setores censitários e toda sua base de dados. Dessa composição inicial definiu-se a célula espacial básica de organização do mapa de exclusão/inclusão de Itajaí.

A escolha da escala de análise é de fundamental importância, já que ela influencia a visibilidade do fenômeno. Por mais que se saiba que as desigualdades que se manifestam no espaço intra-urbano são resultado de relações sociais e econômicas oriundas de outras escalas espaciais, a divisão do espaço total em unidades menores permite reflexões sobre a condição de existência de cada coletividade.

Assim, a organização do espaço em diversas escalas espaciais passíveis de agregação permitiu sua qualificação e evidenciou as diferenças e as particularidades presentes em Itajaí e os conceitos puderam ser operacionalizados de acordo com os quadros a seguir:

QUADRO 1- Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajaí – SC – 2005 na categoria equidade.

| Categoria | Indicador proposto | Variáveis | Escala |
|-----------|--|---|---------|
| Eqüidade | IEX Mulheres chefes de família não alfabetizadas | Total de mulheres chefes de família analfabetas / total de mulheres chefes de família | -1 a +1 |
| | IEX Mulheres chefes de família nos domicílios | Total de mulheres chefes de família / total de chefes de família | -1 a +1 |

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajaí – SC.
Organizador: Silva Jr

QUADRO 2- Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajaí – SC – 2005 na categoria autonomia de renda.

| Categoria | Indicador proposto | Variáveis | Escala |
|--------------------|--|---|--------|
| Autonomia de renda | IEX precária condições de sobrevivência familiar | Chefes de família abaixo da linha da pobreza (sem rendimento) IBGE | -1 a 0 |
| | | Chefes de família na linha da pobreza até 2 salários mínimos | -1 a 0 |
| | IEX distribuição de renda | Chefes de família com ganho até 1 salário mínimo | -1 a 0 |
| | | Chefes de família com rendimento entre 1 e 2 salários mínimos | -1 a 0 |
| | | Chefes de família com rendimento entre 2 e 3 salários mínimos | 1 a 0 |
| | | Chefes de família com rendimento entre 3 e 5 salários mínimos (padrão básico de inclusão) | 0 |
| | | Chefes com rendimento entre 5 e 10 salários mínimos | 0 a +1 |
| | | Chefes de família com rendimento entre 10 e 15 salários mínimos | 0 a +1 |
| | | Chefe de família com rendimento entre 15 e 20 salários mínimos | 0 a +1 |
| | | Chefes de família com 20 ou mais salários mínimos | 0 a +1 |

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajaí – SC.
Organizador: Silva Jr

QUADRO 3- Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajaí – SC – 2005 na categoria desenvolvimento humano.

| Categoria | Indicador proposto | Variáveis | Escala |
|------------------------|---------------------------------|---|---------|
| Desenvolvimento Humano | IEX escolaridade precária | Chefes de família não alfabetizados | -1 a 0 |
| | | Chefes de família com alfabetização precária (entre 1 e 3 anos de estudo) | -1 a 0 |
| | IEX desenvolvimento educacional | Chefes de família não alfabetizados | -1 a 0 |
| | | Chefes de família com 1 a 3 anos de estudo | -1 a 0 |
| | | Chefes de família com 4 a 7 anos de estudo | 0 |
| | | Chefes de família com 8 a 10 anos de estudo | 0 a +1 |
| | | Chefes de família com 11 a 14 anos de estudo | 0 a +1 |
| | | Chefes com mais de 15 anos de estudo | 0 a +1 |
| | IEX Estímulo a educação | Crianças alfabetizadas precocemente (5 a 9 anos de idade) | 0 a +1 |
| | | Crianças alfabetizadas tardiamente (10 a 14 anos de idade) | -1 a 0 |
| | IEX Longevidade | Concentração da população acima dos 70 anos de idade | -1 a +1 |

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajaí – SC.
Organizador: Silva Jr

QUADRO 4 - Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajaí – SC – 2005 na categoria qualidade de vida.

| Categoria | Indicador proposto | Variáveis | Escala |
|----------------------------|--|---|---|
| Qualidade de vida | IEX qualidade ambiental | Precariedade de abastecimento de água | -1 a 0 |
| | | Precariedade instalação sanitária | -1 a 0 |
| | | Precariedade coleta de lixo | -1 a 0 |
| | IEX conforto domiciliar | Densidade habitacional (total de moradores / por total de domicílios) | -1 a +1 |
| | | Condições de privacidade (dormitórios / por domicílios); | -1 a +1 |
| | Condições de privacidade (pessoas / dormitórios / por domicílios); | -1 a +1 | |
| | I ex conforto sanitário | Banheiros / domicílios | -1 a +1 |
| | | Pessoas / banheiros / domicílios | -1 a +1 |
| | | IEX habitação precária | Presença de moradias improvisadas Domicílios improvisados / total de domicílios |
| IEX Propriedade domiciliar | | | Total de domicílios não próprios / total de domicílios |

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajaí – SC.
Organizador: Silva Jr

UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES PROPOSTOS PELA METODOLOGIA DO INSTITUTO PÓLIS

A espacialização dos dados estatísticos e sua composição em índices permitiram a apreensão da totalidade da diferenciação das características das áreas que compõem Itajaí. A visualização dos resultados através das técnicas cartográficas evidencia as assimetrias das condições de vida dos diferentes grupos sociais e possui também a potencialidade de constituir-se num instrumento político e pedagógico de participação popular na gestão pública, como tem argumentado o Instituto Pólis.

Numa primeira apreensão dos resultados compostos pela interação das dimensões de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano, equidade e demo-

cracia, pode-se afirmar que a totalidade do espaço urbano possui duas grandes divisões. A primeira grande área, voltada para o mar e limitada pelo rio Itajaí-Mirim, apresenta os melhores índices e, a outra, além do Itajaí-Mirim até a BR 101, concentra os piores resultados. O Índice de Qualidade de Vida da área à oeste do Itajaí-Mirim compõe as duas primeiras frações desse indicador. Na primeira fração, que varia entre -1 à -0,295, encontram-se as áreas de mais baixa qualidade de vida como Espinheiros, Nossa Senhora das Graças e Canhanduba. Nessa área, vivem 3.414 pessoas que representam 2,3% da população total do município. Na segunda faixa de valores, que varia de -0,294 a -0,174, estão as Unidades Locais de Gestão conhecidas como Portal, São Vicente, Salseiros, Imaruí, Bambuzal, Jardins, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Rio Novo, Votorantim, Itaipava Velha, a porção sul da Fazenda, São Pedro e Praia Brava. Essa

área abriga uma população de 70.091 habitantes e representa 47,8% da população. As áreas de maior equilíbrio de qualidade de vida são: Costa Cavalcanti, Cordeiros e Rio Bonito. Esta porção do espaço conta com 13,6% do total populacional, totalizando uma população de 19.930 habitantes e seu índice varia entre -0,173 a -0,001.

O Índice de Desenvolvimento Humano é menor e possui como importante limite espacial o rio Itajaí-Mirim, tal qual evidenciado nos níveis de qualidade de vida. Entretanto, essa dimensão da exclusão/inclusão apresenta-se de forma diferente da anterior. O mais baixo índice que varia entre -1 a -0,001 é característica da área de Nossa Senhora das Graças, Nilo Bitencourt, Espinheiros, São Pedro e Imaruí. O número de habitantes totaliza 13.167, perfazendo 8,9% da população. A segunda fração, que varia entre 0,001 a 0,198, está presente em Salseiros, Jardins, Cordeiros, Votorantim, Barra do Rio, Portal, São Roque, Promorar II e III, e Canhanduba, contendo uma população de 38.080 pessoas, abrigando 26% da população. O Índice de Desenvolvimento Humano mais equilibrado está na área que corresponde as ULGs do Rio Bonito, São Vicente, Promorar I, Bambuzal, porção sul da Fazenda, Praia Brava, Itaipava Velha e Rio Novo. O índice de IDH varia de 0,199 a 0,399 e abriga uma população de 35.890 habitantes que representam 24,5%. Os índices positivos, entre 0,34 à 0,522, caracterizam as áreas Costa Cavalcante, São João, São Judas e Dom Bosco, com uma população de 28.192 pessoas, perfazendo 19,3% do contingente populacional.

Os índices mais altos estão no Centro, Cabeçudas, Norte da Fazenda, Ressacada e Vila Operária, variando de 0,234 a 1. O espaço comporta 17,5% da população com 25.652 habitantes. A autonomia está expressa no cartograma 3. Os piores índices, entre -0,001 a -0,449 são característicos

do Portal, Jardins, Imaruí, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Nossa Senhora das Graças e Canhanduba, que juntos possuem 36.928 moradores, correspondendo a 25,2% da população total. Entre -0,450 a -0,253 estão os índices das áreas de Salseiros, Espinheiros, Itaipava Velha, São Pedro, Bambuzal, Rio Novo e Praia Brava. Seus moradores representam 11% da população e somando 16.146 habitantes. A área de transição é representada por Cordeiros, Costa Cavalcanti, São Roque, Votorantim, São Vicente, Rio Bonito, Barra do Rio e porção sul da Fazenda. Seus índices variam de -0,252 à -0,001 e correspondem a 44.816 pessoas e perfazendo 30,6% da população total. Os índices positivos de autonomia variam de 0,001 a 0,233 relativos a São João, Dom Bosco, São Judas e Vila Operária, com uma população de 31.834 habitantes que perfazem 21,7% da população total. Os melhores índices, de 0,234 a 1, mais uma vez, se encontram no Centro, porção norte da Fazenda, Cabeçudas e Ressacada, que abrigam 19.498 pessoas e que representam 13,3%.

O Índice de Equidade apresenta seus mais baixos valores na faixa de -1 a -0,639, característicos das áreas Salseiros, Promorar I e II, Portal, Nilo Bitencourt, Rio Novo e Itaipava Velha. A população moradora é de 20.608 pessoas, representando 14% da população total. A segunda pior fração que varia de -0,638 a -0,447 está nas áreas dos Jardins, Votorantim, Promorar III, Rio Bonito, São Pedro, Imaruí, Cabeçudas e Dom Bosco. Sua população é de 39.441 pessoas, constituindo 27% do total. As áreas Cordeiros, São Vicente, Canhanduba, Vila Operária, Espinheiros, São Roque, Costa Cavalcante, São João, Barra do Rio, São Judas, Praia Brava e porção sul da Fazenda são marcadas pelos índices que variam de -0,446 a -0,257. A população que está sob essas características é de 56.036 habitan-

tes ou 38,2% da população total. Os índices de -0,256 a -0,001 são assimilados pelas áreas de Nossa Senhora das Graças, Bambuzal e porção norte da Fazenda que abrigam 10.181 pessoas e correspondem a 7% da população total. Os melhores índices de equidade, 0,001 a 1, ocorrem somente no Centro e na Ressacada e correspondem a uma população de 12.168, ou seja, 8,3% da população total.

Depois de organizados os índices de cada dimensão, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia e equidade, foi realizado um trabalho estatístico para elaboração do mapa síntese de exclusão/inclusão social. O cartograma 1 representa os diferentes índices que caracterizam as condições socioespaciais de Itajaí. Os dados de população têm como referência o censo 2000.

Os maiores índices de exclusão, que

variam entre -1 a -0,407, estão presentes nas áreas Jardins, Portal, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Itaipava Velha, São Pedro, Canhanduba, Imaruí e Nossa Senhora das Graças. Ou seja, cerca de 55.083 habitantes vivem nas áreas de piores condições socioespaciais, o que corresponde a nada menos do que 37,6% da população total.

As áreas conhecidas como Salseiros, Votorantim, Rio Novo, Praia Brava e Rio Bonito, estão caracterizadas pela segunda fração dos índices de exclusão, variando entre -0,406 a -0,231. Juntas essas áreas abrigam 29.401 moradores, o que equivale a 20% do total da população. Se forem consideradas as duas piores faixas de índices de exclusão pode-se dizer que mais da metade da população de Itajaí vive em áreas com os piores índices de exclusão de seu espaço total.

QUADRO 5 - Ranking das ULGs em relação aos indicadores

| NOME_UEG | Nome_ULG | IEx Desenv Humano | Qual Vida | Incl / Excl | Auton Renda | Equidade |
|----------------------|------------------|-------------------|-----------|-------------|-------------|----------|
| Ressacada | Ressacada | 0.515 | 0.249 | 0.778 | 0.398 | 1 |
| Centro Vila Operária | Centro | 0.692 | 0.329 | 0.513 | 0.444 | -0.042 |
| Fazenda Cabeçadas | Cabeçadas | 0.611 | 0.181 | 0.304 | 0.528 | -0.475 |
| Centro Vila Operária | V Operária | 0.535 | 0.173 | 0.2 | 0.165 | -0.317 |
| Fazenda Cabeçadas | Fazenda | 0.478 | 0.086 | 0.151 | 0.027 | -0.182 |
| São João N Brasília | São João | 0.457 | 0.128 | 0.126 | 0.034 | -0.27 |
| Dom Bosco | São Judas | 0.463 | 0.179 | 0.119 | -0.012 | -0.302 |
| São João N Brasília | Barra do Rio | 0.345 | 0.018 | 0.053 | 0.085 | -0.31 |
| Dom Bosco | Dom Bosco | 0.449 | 0.031 | -0.019 | -0.069 | -0.477 |
| Cordeiros | Costa Cavalcante | 0.376 | -0.041 | -0.06 | -0.138 | -0.378 |
| Cordeiros | Cordeiros | 0.254 | 0.039 | -0.139 | -0.149 | -0.553 |
| Itaipava | São Roque | 0.188 | -0.136 | -0.142 | -0.207 | -0.262 |
| São Vicente | São Vicente | 0.223 | -0.238 | -0.195 | -0.141 | -0.419 |
| São Vicente | Bambuzal | 0.238 | -0.311 | -0.219 | -0.285 | -0.285 |
| São Vicente | Rio Bonito | 0.256 | -0.161 | -0.235 | -0.237 | -0.548 |
| Sub-urbana | Limoeiro | 0.107 | -0.2 | -0.248 | -0.511 | -0.124 |
| Brava | Brava | 0.273 | -0.264 | -0.256 | -0.305 | -0.455 |
| Cordeiros | Votorantim | 0.184 | -0.159 | -0.269 | -0.178 | -0.638 |
| Itaipava | Rio Novo | 0.304 | -0.213 | -0.341 | -0.274 | -0.819 |
| Salseiros | Salseiros | 0.119 | -0.166 | -0.377 | -0.47 | -0.591 |

(continua)

Para melhorar as condições de análise das informações sobre o processo de exclusão/inclusão foram classificadas as áreas da cidade a partir da maior incidência de índices positivos e negativos em relação ao padrão básico adotado. Em seguida, foram atribuídas notas que possibilitaram uma organização hierárquica das condições socioespaciais de exclusão/inclusão. As notas variaram de 1 a 5, que correspondem aos mais baixos e aos mais altos índices respectivamente. Quanto à organização hierárquica na utilização de cores, foi definido que a cor mais forte, representa os valores mais altos e o mais claro, representa os valores mais baixos e, assim sucessivamente. A hierarquização foi adotada para cada uma das dimensões da exclusão/inclusão, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia e equidade e, posteriormente, realizou-se a hierarquização da síntese geral. O quadro acima demonstra a hierarquização das diferentes áreas de Itajaí e permite a comparação entre elas, evidenciando a distribuição das condições de vida naquela sociedade.

Como demonstrado no quadro 5 acima, dividimos as ULGs em 5 categorias distintas, variando do preto para altos valores dos indicadores e para o branco com os mais baixos valores dos indicadores. Os valores foram separados pelo número de células (31 em cada coluna) distribuído em 6 – 6 – 7 – 6 – 6. Assim, a montagem do ranking se deu da seguinte forma: os primeiros 6 maiores valores de cada coluna considerados como positivos os indicadores. Os segundos 6 valores apesar de positivos ainda encontram-se em possibilidade de ascensão. Os terceiros 7 valores estão em situação de transição; os quartos 6 valores estão abaixo do normal e já considerados como excluídos; e os quintos 6 valores correspondem às situações críticas.

As áreas que possuem maiores concentrações de índices positivos foram o Centro, a Ressacada, a porção norte da Fazen-

da, Cabeçadas, Vila Operária, São João, São Judas, Dom Bosco e Costa Cavalcanti. As áreas que apresentam índices que demonstram uma transição entre a inclusão e a exclusão foram Bambuzal, porção sul da Fazenda, São Vicente, Cordeiros, São Roque, Rio Bonito, Praia Brava, Votorantim e Rio Novo. Por fim, as áreas que apresentam as características mais marcantes de exclusão socioespacial foram, por ordem de hierarquia, Nilo Bitencourt, Imaruí, Promorar II, Portal, São Pedro, Nossa Senhora das Graças, Promorar III, Jardins, Canhanduba, Promorar I, Salseiros e Itaipava.

Um caso interessante de explorar é a Unidade Espacial de Gestão Nossa Senhora das Graças. Ela apresenta altos níveis de exclusão, mas na dimensão da equidade há uma marcante diferenciação do padrão, que pesa no computo da síntese geral. A variável que envolve essa diferenciação é a capacidade de mobilização da comunidade em torno do Orçamento Participativo. No cálculo da equidade foi levada em consideração a participação política dos moradores, envolvendo a atuação comunitária medida pelas ações da Associação de Moradores e pelo percentual de participantes e o número de delegados eleitos pela Unidade Espacial de Gestão.

A fim de suplementar as análises realizadas foram detalhadas outras informações oriundas das Secretarias Municipais que, em contato com o cotidiano da administração pública, foram capazes de produzir dados para construção de indicadores. Foi elaborado um mapa de valores do solo urbano que cruzado com o mapa da exclusão/inclusão, demonstra que as áreas com melhores índices de valorização são aquelas com melhores condições naturais e, também, com mais altos índices de inclusão. Apenas a área que corresponde ao Imaruí não obedece ao padrão, já que ela está sendo objeto de especulação imobiliária e incorpora as futuras obras de ampliação do Porto agregando grande potencial para desenvolvi-

mento industrial. No entanto, atualmente, é uma área de baixa renda ocupada por famílias que vivem em palafitas. Com a futura implantação de um corredor de deslocamento de carga entre a BR 101 e o Porto de Itajaí, a área ficou sob a influência do mercado que desde o início de 2006 vem sendo adquirida por empresas interessadas em montar depósitos de containers.

A inexistência no município de Itajaí de uma política pública voltada para a habitação promoveu uma indução à produção de lotes urbanizados e habitações para populações de baixa renda clandestinas, em parte decorrente das restrições legais fortaleceu o processo de ocupação irregular de áreas urbanas ou de expansão da zona urbana, principalmente no fim da década de 90 e início do novo milênio.

As dimensões da Exclusão / Inclusão trabalhadas na metodologia proposta pelo Instituto Pólis não permitem um processo direto de comparação. Entretanto, alerta Sposati (2000), ficam muito claros os condicionantes que definem a hierarquia do acesso às boas condições socioespaciais de cada uma das áreas da cidade. As informações complementares dizem respeito aos elementos ambientais que influenciam na qualidade de vida da população e nos níveis de investimento necessários para minimizar algumas situações de risco, como é o caso do alcance das cheias do rio Itajaí-açu e Mirim que causou a inundação de áreas ocupadas em 1983 e 1984. Esse fenômeno provocou intensa mobilidade residencial intra-urbana, assim como impactou na distribuição dos recursos públicos e no preço do solo urbano. As áreas de piores índices de exclusão/inclusão são justamente as áreas que mais têm sofrido com os resultados dos desequilíbrios ambientais. Os condicionantes geológicos e geomorfológicos marcam também a distribuição dos índices de exclusão/inclusão. São as áreas de solos aluvionares e aquelas das margens dos rios que congregam os

piores indicadores socioespaciais.

A organização das informações da forma visual tem sido um grande facilitador no processo de participação popular no município de Itajaí - SC, pois permite à população das diversas Unidades Locais de Gestão assimilar as informações, sem necessariamente compreender os complicados cálculos e, acima de tudo, fomenta um espírito crítico quando o sujeito compara a situação socioespacial de seu local de moradia com as demais. Além disso, possibilita uma ferramenta de acompanhamento das ações públicas pela sociedade civil, assim como argumenta Pochmann (2002), a criação de ferramentas gerenciais de informações é necessária ao acompanhamento de políticas públicas e a democratização da informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exclusão territorial na distribuição dos recursos públicos é um fenômeno que vem se repetindo em praticamente todas as cidades brasileiras. Os trabalhos executados pela parceria entre o Instituto Pólis e a Prefeitura Municipal de Itajaí - SC evidenciaram as desigualdades que marcam a cidade, pois cerca de 60% da cidade encontra-se excluída, com carências de diversas ordens. A administração pública municipal, embora tenha desenvolvido algumas ações, não conseguiu gerar a contrapartida infra-estrutural nos fluxos de informação, nem no treinamento de pessoal para assumir a inovação tecnológica associada a geoinformação. A geração do mapa da exclusão/ inclusão juntamente com o Instituto Pólis chamou a atenção para vários problemas de incompatibilidades nas arquiteturas de informação, tornando-se impossível, no formato atual, a troca de dados e seu conseqüente inter cruzamento. Em muitos casos, os dados ou inexistem pela falta de preocupação em armazená-lo

de forma adequada, ou encontram-se na cabeça de um ou outro funcionário mais antigo, que se utiliza dos dados como forma de exercer poder ou pressão sobre o gestor. Mesmo assim, considera-se que a experiência desenvolvida possibilitou o aperfeiçoamento de ferramentas para o planejamento e gestão de políticas públicas que visam a diminuição das desigualdades socioespaciais. Importante ressaltar que a trajetória desenvolvida gerou vários questionamentos e desafios a serem vencidos para incorporação da ferramenta no cotidiano da administração pública, que visa promover um processo contínuo de construção participativa tanto da própria metodologia quanto do processo de desenvolvimento socioespacial.

da cidade de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 1996.

SPOSATI, Aldaiza. **Mapa da exclusão/inclusão social no município de São Paulo.** São Paulo: PUC-SP, 2000.

(Recebido em 09/05/2007 e aceito para publicação em 15/06/2007)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável.** 2003 Disponível em <http://ppbr.com/ld/artigos/03hazelindicadores.pdf>. Acesso: 10/11/2005.

KOGA, Dirce. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras** http://www.abong.org.br/novosite/download/6_dirce.pdf.2001. Acesso: 13/02/2005

KOGA, Dirce. **Medidas das cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2003.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade.** São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

RAMOS, Maria Elena Ruta. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. RAMOS Maria Elena Ruta. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro DP&A, 2002.

SILVA JR, Wilson. **Participação Popular na Constituição de Unidades Espaciais de Gestão em Ponta Grossa – PR.** 2002. Monografia (TCC) Bacharelado em Geografia. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

SPOSATI, Aldaiza. **Mapa da exclusão/inclusão**