

Construindo novas metodologias para a espacialização dos indicadores sociais: o caso de Marília/SP

Sandra Paula Daura¹

Sueli Andruccioli Felix²

RESUMO: Este artigo consiste em um relato das experiências do Grupo de Pesquisa GUTO/Unesp na construção de uma nova territorialização da cidade de Marília/SP para transformar a divisão antiga, composta por centenas de bairros, em 13 setores (Zonas), respeitando as características espaciais, demográficas, as vias de acesso e acidentes geográficos, visando facilitar as análises acadêmicas e as ações públicas. Com o relato da operacionalização, das dificuldades e do resultado final pretendemos contribuir com os demais municípios que estão sujeitos aos mesmos problemas de excesso de divisões territoriais internas, o que muito dificultam o desenvolvimento das políticas públicas municipais.

PALAVRA CHAVE: Políticas Públicas, Metodologias de Espacialização, Sistemas de Informações Geográficas, Criminalidade.

Introdução

A Geografia, desde o processo de expansão territorial ocorrido em grande escala nos séculos XV e XVI com a conquista e anexação de novos espaços pelos colonizadores europeus, é a ciência por excelência da espacialização de fenômenos geográficos e humanos. Em tempos um pouco mais recentes, início do século XX, começaram a surgir mapeamentos de indicadores sociais com o objetivo de conhecer o perfil econômico, social e até mesmo cultural e as suas inter-relações. Mais recentes, ainda, década de 1990, tais informações passaram a compor a pauta das políticas públicas, com significativos avanços na área de

¹Mestre em Ciências Sociais pela Unesp. Pesquisadora do GUTO/Unesp – Grupo de Pesquisa e de Gestão Urbana de Trabalho Organizado e do LEVS/Unesp- Laboratório de Estudos da Violência e Segurança da Unesp.

²Doutora em Geografia Humana (ênfase na Geografia do Crime). Docente do Curso de Pós-Graduação da FFC/Unesp, Coordenadora do GUTO/Unesp – Grupo de Pesquisa e de Gestão Urbana de Trabalho Organizado e do LEVS/Unesp- Laboratório de Estudos da Violência e Segurança da Unesp. Autora do livro *Geografia do Crime: interdisciplinaridade e relevâncias*. Marília: Unesp Publicações, 2002 e organizadora do livro *Violência e segurança: entre as percepções, um convite ao debate*. MARÍLIA: Instituto GUTO, 2007

planejamento urbano, especialmente com a elaboração do Estatuto das Cidades para a implantação do Plano Diretor Participativo, lançado em maio de 2005³.

A descentralização político-administrativa dos modelos de gestão cria a necessidade de conceitos e práticas inovadoras que forneçam suporte técnico-político para a sua efetivação, o que ampliam as potencialidades locais de pesquisa e ação. Estudos que se valham de novas metodologias locais para a compreensão dos espaços e indicadores sociais vêm crescendo e se tornando ferramenta eficaz na criação de políticas públicas. Visto que

com a transferência de atribuições e responsabilidades da instância federal para os níveis estaduais e municipais de governo, evidencia uma crescente necessidade de produção, organização e atualização de informações que tenham como referência o território, para auxiliar a definição e execução de políticas públicas estratégicas (GENOVEZ, 2002, p 27)

Contudo, como observa Genovez (2002), baseado em diversos outros autores (Koga, 2001; Bava, 2001; Cunha & Cunha, 2002; Costa, 2002), ao reconhecermos as heterogeneidades locais com o processo de descentralização, as políticas públicas não podem se reduzir e se fragmentar ao ponto de se tornarem programas focalizados e seletivos, os quais contrariam o princípio da universalização, agravando as desigualdades sociais. Essa tendência é vista como um desafio para a formulação de políticas públicas que trabalhem com a produção e análise de indicadores territoriais padronizados e reprodutíveis, capazes de refletir a multidimensionalidade da exclusão/inclusão social, articulando análises “globais” às análises “locais”. (GENOVEZ, 2002, p 27)

Com a informatização em processo acelerado de evolução, os Sistemas de Informações Geográficas (SIG) surgem como ferramentas para o tratamento e sistematização de dados demográficos diversificados, dando celeridade ao trabalho de mapeamento e interpretação dos fenômenos no espaço urbano. Contudo, a geração de mapas informatizados prescinde de suporte metodológico diversificado, especialmente para espaços urbanos menores que, por demandar menos interesse de grandes grupos econômicos, nem sempre possuem a sua malha urbana digitalizada.

Mesmo a despeito da existência ou não do espaço urbano digitalizado, há necessidade do desenvolvimento de mecanismos de interpretação deste espaço, de agregação dos seus

³ Lei Federal 20.247/2001 <http://www2.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo>

fenômenos e de suas configurações espaciais, população, malha urbana, vias de acesso, acidentes geográficos etc., a partir de metodologias gerais já consolidadas e outras criadas com o fim específico de servir para as análises espaciais particularizadas⁴, como o que ocorreu no município de Marília/SP.

Metodologias de Espacialização: contribuições para a pesquisa e ação

As pesquisas do GUTO/LEVS/UNESP configuram-se um amplo estudo da criminalidade, abordando os aspectos sociais, econômicos, políticos, demográficos e suas manifestações espaciais – organização espacial da cidade de Marília, cuja metodologia, acreditamos, poderá ser aplicada em outras cidades médias brasileiras. O principal objetivo é fornecer subsídios para a compreensão e minimização da criminalidade com a criação de políticas públicas municipais, intervindo positivamente nas suas causas, que são essencialmente sociais.

A Geografia do Crime, apesar de recente, já está consolidada na forma atual de fazer Geografia Urbana, que vai além da análise dos aspectos demográficos, da expansão espacial e da função econômica das cidades. Fazer Geografia é se preocupar com as transformações e fragmentações urbanas conseqüentes do ritmo acelerado dessas mudanças que têm, em suas dimensões negativas, a pobreza, o desemprego, a circulação de drogas, a desintegração familiar, a falência das instituições da comunidade etc.

O Grupo de Pesquisa GUTO/LEVS/UNESP faz Geografia do Crime com as divisões cartográficas da Prefeitura Municipal de Marília e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma nova metodologia na construção de seus mapas, conforme explicações a seguir.

1) A Divisão Espacial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Há quase 70 anos o IBGE analisa o território brasileiro, conta a população, mostra como a economia evolui através do trabalho e da produção das pessoas e ainda revela como elas vivem.

As pesquisas censitárias têm como apoio cartográfico fundamental os mapas municipais, de localidades urbanas e de setores censitários. Para efeito da coleta de

⁴ A cidade de Marília foi fragmentada em mais de 80 sub-setores

informações, o território nacional é compartimentado em pequenas áreas geográficas denominadas setores censitários, que são a unidade básica de coleta. Esses setores estão representados em mapas elaborados para cada município e localidade brasileiros, constituindo os mapas municipais para fins estatísticos. (<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/online/catalogo2/doccarttema.php?tema=Mapeamentoestat&pagatual=inicio>)

Assim, os setores censitários correspondem à unidade de coleta do Censo Demográfico, definidos a partir de um agrupamento contíguo de aproximadamente 300 domicílios. Os setores censitários, nos últimos Censos, vêm usando a divisão de bairros realizada pelas Prefeituras Municipais. Contudo, nem sempre um setor censitário corresponde a um bairro, podendo dividir grandes bairros em diversos setores ou unir bairros pequenos em um único setor. Isso dificulta bastante o uso desse instrumento (setores censitários), uma vez que pode ocorrer o agrupamento de populações com desníveis sócio-econômicos em um mesmo setor censitário.

2) A Divisão Espacial da Prefeitura Municipal de Marília

A Prefeitura Municipal de Marília divide a cidade em mais de 230 segmentos, chamados de bairros. São loteamentos que, com o tempo de criação e a ocupação, passam a ser considerados e nominados bairros pelos próprios moradores. Dessa forma, há “bairros” formados a partir de uma quadra e outros com centenas delas. A figura 1 ilustra a divisão de Bairros utilizada pela Prefeitura.

Essa divisão é usada pelos Cartórios de Registro de Imóveis. A Prefeitura de Marília, após a realização do Plano Diretor em 2006, passou a utilizar oficialmente a metodologia do GUTO/LEVS/UNESP com algumas modificações. Essa metodologia agrupa os 230 bairros em abairramentos que, por sua vez, se agrupam em 08 grandes regiões:

- Região Sul: 10 abairramentos;
- Região Oeste: 08 abairramentos;
- Região Norte: 09 abairramentos;
- Região Leste: 08 abairramentos;
- Região Centro:
 - o Região Centro-Norte: 03 abairramentos;
 - o Região Centro-Oeste: 02 abairramentos;
 - o Região Centro-Leste: 05 abairramentos;

o Região Centro-Central: 01 abairramento.

A antiga divisão dificultava as intervenções públicas e as pesquisas acadêmicas, o que levou o Grupo de Pesquisa GUTO/LEVS/UNESP a elaborar os estudos da viabilidade de redução no número de segmentos, respeitando as características da população, condições sócio-econômicas e demográficas, acessibilidade e outros indicadores, gerando agrupamentos mais próximos da realidade.

Marília: divisão por bairro (metodologia Prefeitura Municipal 2000)

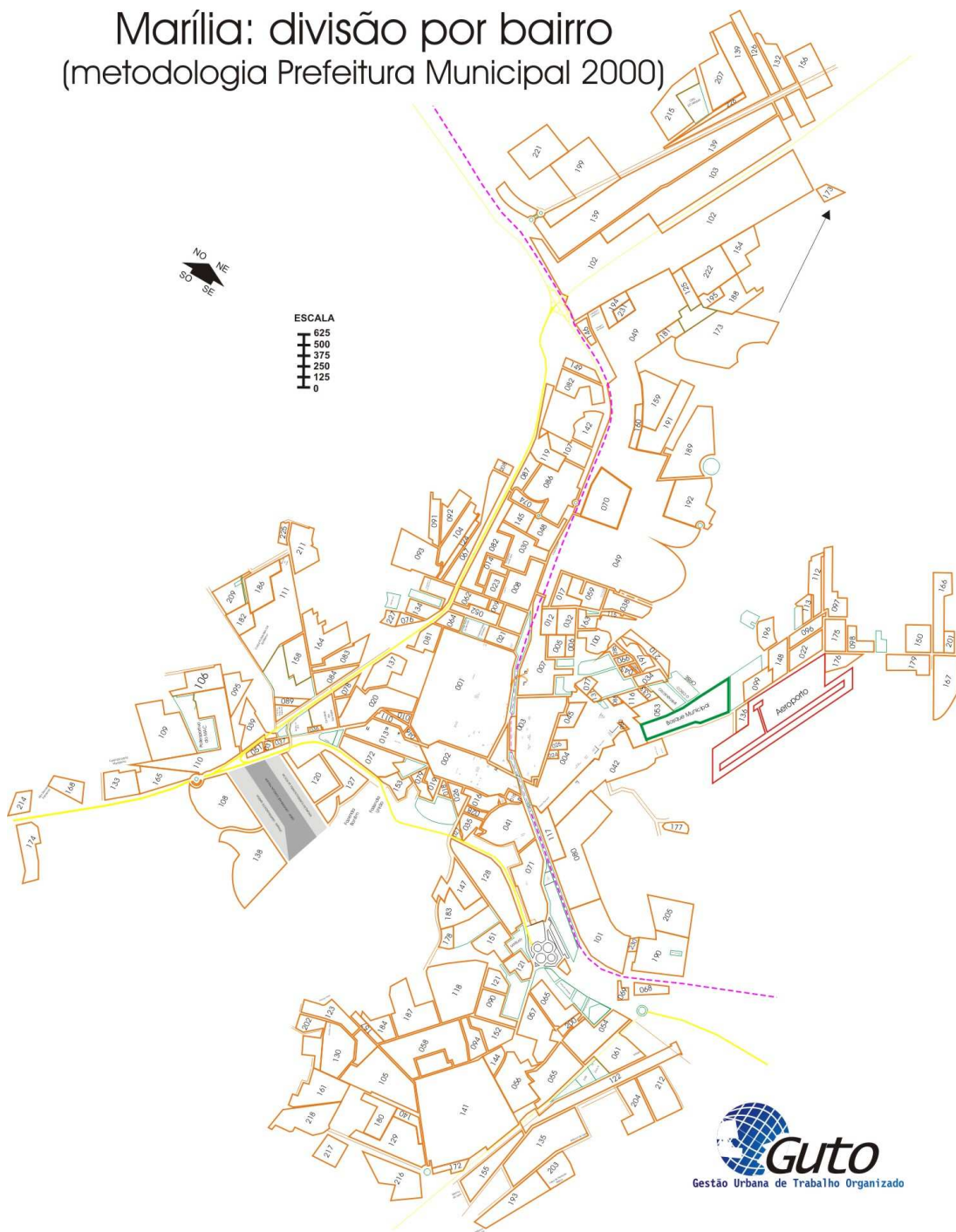


Figura 1. Marília: divisão por bairro (Metodologia Prefeitura Municipal)
Fonte: Prefeitura Municipal – Guto Org. FELIX. Gustavo Henrique A.

3) A Construção da Divisão Espacial do GUTO/LEVS/UNESP

A setorização por abairramento (agrupamento de 230 “bairros” em 13 setores) na cidade de Marília facilitou as análises acadêmicas e as ações públicas.

Esta espacialização exigiu um complexo estudo que aproveitasse ao máximo os limites criados pelo IBGE (263 setores censitários em Marília, 2001), respeitando as vias de acesso, a topografia e as características sócio-econômicas da população.

A dificuldade em trabalhar integralmente com os dados censitários do IBGE é a adoção de critérios numéricos (300 domicílios determinam o tamanho do setor censitário) em detrimento de critérios mais subjetivos como as características sócio-econômicas dos habitantes. Outro fator que dificulta o uso dos setores censitários são as alterações espaciais nos diversos Censos. Devido ao critério numérico (300 domicílios) nem todos os setores censitários permanecem com os mesmos limites, o que invalida análises temporais. A construção de condomínios residenciais verticais, concentrando muitos domicílios, é um exemplo.

Veja a figura 2 com a divisão dos setores censitários no município de Marília/SP.

Fonte: Guto/Levs

Orgs. FELIX, Sueli. A.; DAURA, Sandra Paula

III. 3. a) A construção dos 83 sub-setores

Mesmo com os problemas com os setores censitários, descritos no item anterior, alguns indicadores sociais só podem ser obtidos pelos Censos Demográficos. Assim, os setores censitários do IBGE foram agrupados em 83 áreas ou sub-setores. Esta divisão foi a forma encontrada para conciliar a divisão utilizada pela Prefeitura Municipal com a do IBGE, onde temos os setores censitários agrupados nos limites territoriais da cidade (bairros). Veja o mapa dos 83 sub-setores:

Marília: divisão em 83 sub-setores de bairro

(metodologia G.u.t.o. - 2000)

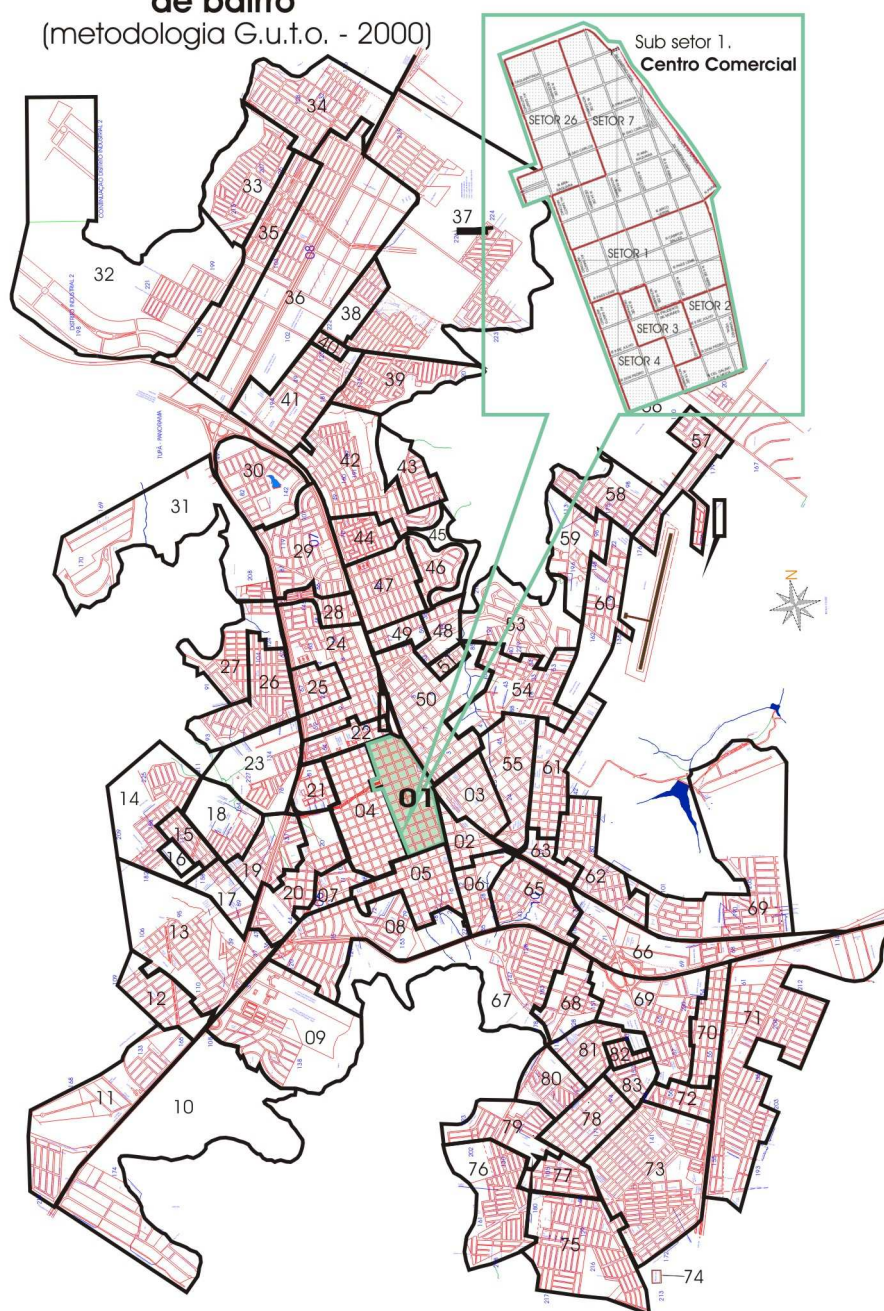


Figura 3. Marília: divisão em 83 setores de bairro (metodologia GUTO-2000)
Fonte: Guto/Levs

Orgs. FELIX, Sueli. A.; DAURA, Sandra Paula

III. 3. b) O Resultado Final: os 13 setores de bairro.

Para análises de cunho mais geral, a fragmentação em 83 sub-setores apresentava-se ainda como um obstáculo. Nesse sentido, foram agregados os 83 sub-setores de bairro em 13 setores de bairro. Como destacado anteriormente, para a criação dessa metodologia foram respeitados os pontos cardeais, as vias de acesso, a topografia e as características sócio-econômicas da população.

Assim, a cidade de Marília ficou dividida em treze setores de bairro, sendo eles: 1. Centro, 2. Centro Leste, 3. Centro Norte, 4. Centro Oeste, 5. Centro Sul, 6. Leste, 7. Nordeste, 8. Noroeste, 9. Norte, 10. Oeste, 11. Sudeste, 12. Sudoeste, 13. Sul, como se segue na figura 4

Atualmente, todas as pesquisas desenvolvidas pelo GUTO/LEVS/UNESP estão geo-referenciadas, o que permite trabalhar com pesquisas amostrais com maior precisão, diminuindo as possíveis distorções regionais, visto os 13 setores de bairros possuírem características socioeconômicas uniformes. Essa divisão da cidade foi pauta de discussão das comissões que elaboraram o Plano Diretor Participativo, nos anos de 2006 e 07 e, com pouquíssimas alterações, configura-se hoje a nova divisão territorial da cidade de Marília.

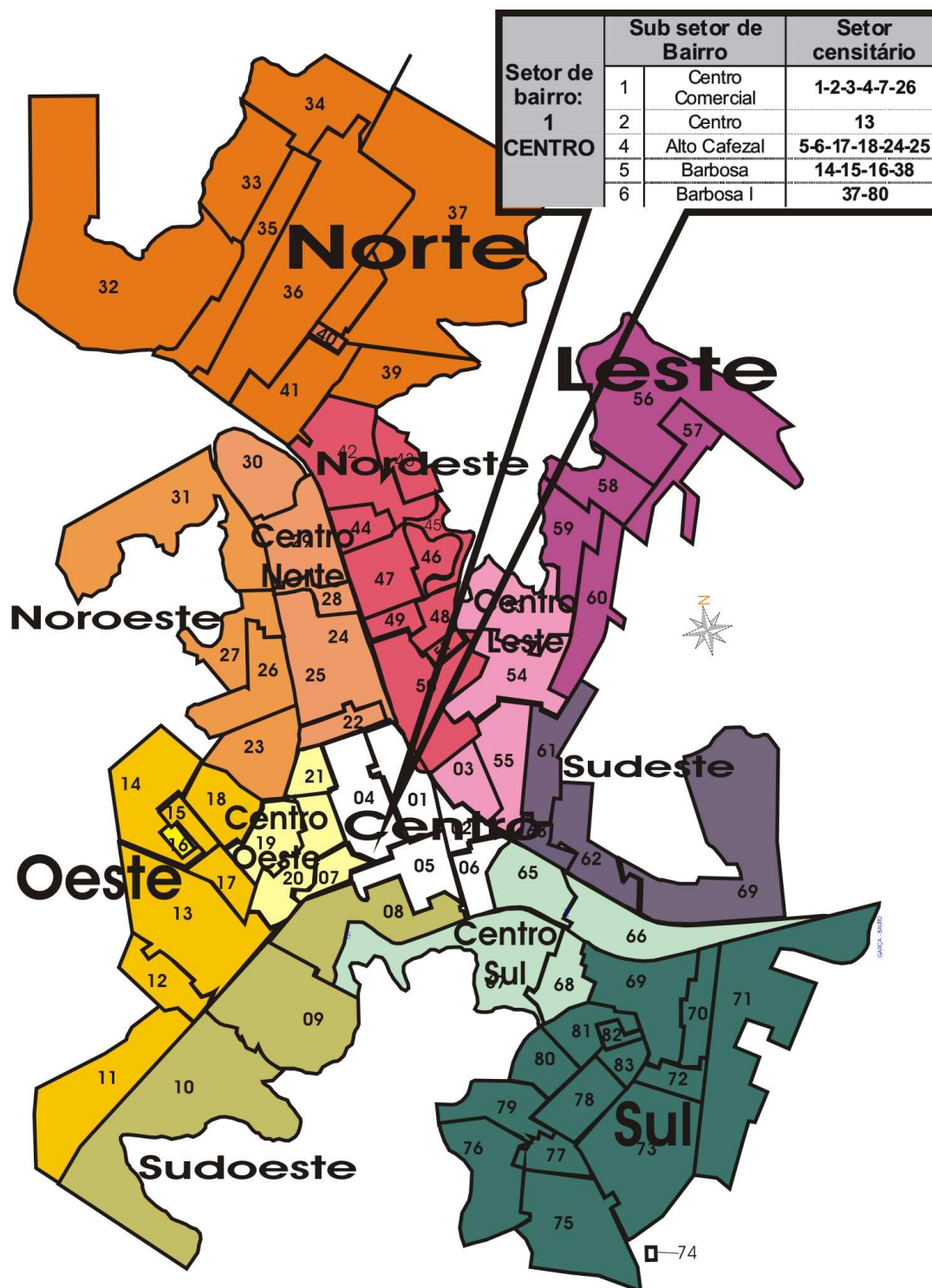


Figura 4. Marília: divisão em 13 setores de bairro (metodologia GUTO-2000)
 Fonte: Guto/Levs org. DAURA, Sandra Paula

Considerações finais

Entendemos que o debate sobre a construção de metodologias para a espacialização dos indicadores sociais, é extremamente amplo, constitui-se como uma importante ferramenta

no auxílio e planejamento de políticas públicas, principalmente em âmbito local (municipal). Assim apresentação destas experiências pode ter um efeito multiplicador sendo aplicada em outras cidades médias brasileiras.

Referência

Costa, B. “As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação”, in ***Políticas Públicas***, organizado por Carvalho, A., Salles, F., Guimarães, M. e Ude, W. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2002.

Cunha, E.P, Cunha E.S.S. “Políticas Públicas Sociais”, in ***Políticas Públicas***, organizado por Carvalho, A., Salles, F., Guimarães, M., Ude, W. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2002.

Bava, S. C. A reapropriação das cidades: A democratização e a descentralização das cidade são uma resposta à crise de governabilidade que o predomínio da lógica de mercado impôs aos governos e à sociedade. ***Cadernos Le Monde***

Diplomatique, janeiro de 2001.

FELIX, S. A. Geografia do Crime: diagnóstico para uma ação social comunitária. Relatório de Pesquisa do Programa de Políticas Públicas da FAPESP. www.guto.marilia.unesp.br/relatorio, Acesso em: 01 de abril 2009

FELIX, S. A. Geografia do Crime Urbano: aspectos teóricos e o caso de Marília/SP. Rio Claro:Unesp, 1996, (Tese de Doutorado)

GENOVEZ, Patrícia C. **Território e desigualdades**: Análise espacial intra-urbana no estudo da dinâmica de inclusão / exclusão social no espaço urbano em São José dos Campos – SP. Dissertação de Mestrado apresentado Curso de pós-graduação em sensoriamento remoto São José dos Campos, Dez. 2002. Disponível em:<http://www.dpi.inpe.br/teses/genovez/Capa_Abstract.pdf> Acesso em 07 jun. 2006.

Koga, D. “Cidades Territorializadas entre enclaves e potências”. ***Tese de Doutorado*** PUC São Paulo, 2001.