

# Índice de Bem-Estar Urbano na Baixada Santista: crescimento econômico e desigualdade social.

Marinez Villela Macedo Brandão<sup>1</sup>

André da Rocha Santos<sup>2</sup>

Maria Graciela Gonzalez de Morell<sup>3</sup>

Felipe Granado de Souza<sup>4</sup>

## 1. Introdução

O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) é um instrumento de medição do bem-estar urbano coletivo usufruído pelo cidadão nas principais metrópoles brasileiras levando em conta cinco diferentes indicadores: mobilidade urbana (D1); condições ambientais urbanas (D2); condições habitacionais urbanas (D3); atendimento de serviços coletivos urbanos (D4); infraestrutura urbana (D5). Desenvolvido pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) - Observatório das Metrópoles o indicador se constitui como um importante instrumento para análise e avaliação das condições de vida urbana das regiões metropolitanas do Brasil.

Seu diferencial está justamente em sua concepção que compreende aquilo que a cidade deve proporcionar à população em termos *coletivos* de condições materiais de vida. Nesse sentido, o indicador se afasta de uma concepção de bem-estar decorrente do consumo individual e mercantil e se aproxima de uma visão de bem-estar que se constitui e se realiza no plano do coletivo, promovidos tanto pelo mercado – via consumo mercantil – quanto pelos serviços sociais – prestados pelo Estado (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

Concebido como um instrumento de avaliação e formulação de políticas urbanas, o IBEU foi estruturado de dois modos diferentes: Global e Local. O IBEU

---

<sup>1</sup>Doutora em Ciências Sociais (PUC/SP). Professora da UNIFESP-Baixada Santista e coordenadora do Observatório das Metrópoles-Núcleo Baixada Santista.

<sup>2</sup>Doutor em Sociologia (UNESP). Pesquisador do Observatório das Metrópoles-Núcleo Baixada Santista.

<sup>3</sup>Doutora em Demografia (USP). Professora da UNIFESP-Baixada Santista e coordenadora do Observatório das Metrópoles-Núcleo Baixada Santista.

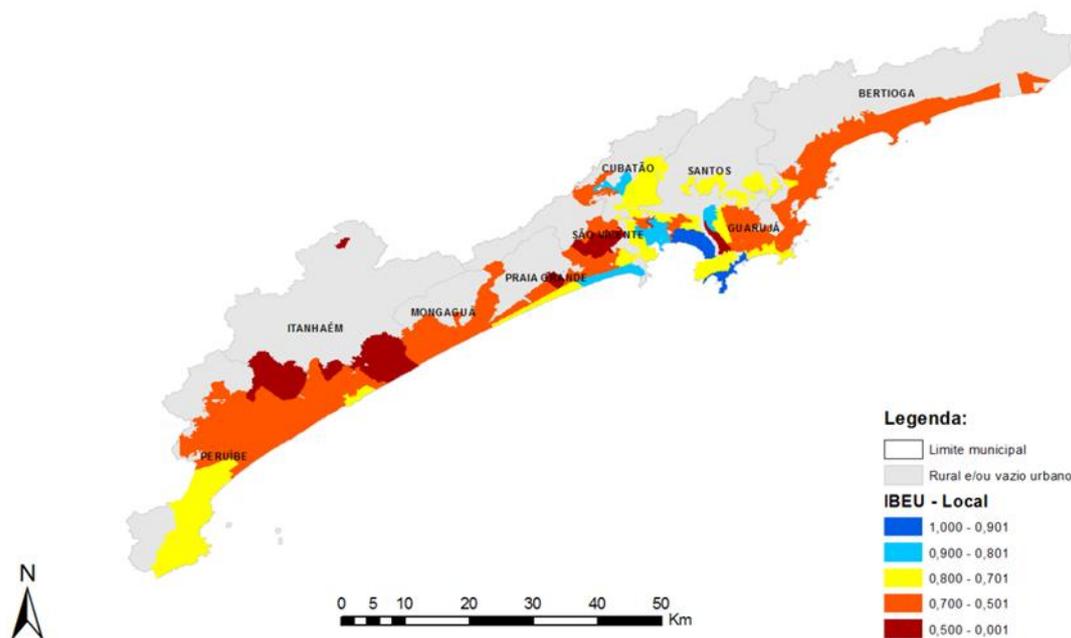
<sup>4</sup> Graduado em Estatística (UEM) e colaborador do Observatório das Metrópoles-Núcleo Baixada Santista.

Global é calculado para os quinze grandes aglomerados urbanos que o INCT - Observatório das Metrôpoles identificou em outros estudos como sendo as principais metrôpoles brasileiras, por exercerem funções de direção, comando e coordenação de fluxos econômicos. Assim, as regiões metropolitanas identificadas foram: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, Campinas, Florianópolis e Grande Vitória. Tal metodologia permitiu comparar as condições de vida urbana em três escalas: entre as metrôpoles, entre os municípios metropolitanos e entre bairros que integram o conjunto das metrôpoles a partir do censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010. (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

Já o IBEU Local foi calculado especificamente para cada metrópole, permitindo avaliar as condições de vida urbana interna de cada região metropolitana o que proporcionou maior detalhamento do espaço *intrametropolitano*, independente de ser considerado funcionalmente como metrópole. Isso permitiu calcular o IBEU de regiões metropolitanas institucionais, mas que não necessariamente exercem função metropolitana no país, tendo em vista sua capacidade de polarização econômica e populacional no território, tanto em termos nacionais quanto em termos regionais, como são os casos das Regiões Metropolitanas da Baixada Santista (RMBS), de Maringá (RMM) e de Natal (RMN).

Essas regiões metropolitanas, apesar de institucionalmente constituídas, ainda não apresentam características funcionais de metrópole e por este motivo não foram consideradas no cálculo do IBEU Global, apenas no IBEU Local. Desse modo, a Região Metropolitana da Baixada Santista analisada pelo IBEU Local é composta por nove municípios, sendo eles: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente, contando com cerca de 1,6 milhões de habitantes fixos e uma população flutuante que gira em torno 4,9 milhões, segundo dados de 2011.

## Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU - Local) - Região Metropolitana da Baixada Santista - 2010



Fonte: INCT-Observatório das Metrôpoles, 2013.

Em uma caracterização geral, a RMBS, por estar localizada no litoral do estado de São Paulo, ter razoáveis vias de acesso e pela sua proximidade da capital – com apenas 75 km de distância – é um núcleo receptor que acolhe milhares de turistas em feriados, finais de semana e durante a temporada de verão. Com uma área de 2.422,776 km<sup>2</sup> que corresponde a menos de 1% da superfície do estado, é a terceira maior região paulista em termos demográficos. O parque industrial de Cubatão e o complexo portuário de Santos desempenham as principais funções relacionadas ao emprego. Além dessas, o turismo, os setores de comércio atacadista e varejista e as atividades de suporte ao comércio de exportação – pela proximidade do complexo portuário – têm presença marcante.

Com aproximadamente 13 km de cais, quase 500 mil m<sup>2</sup> de armazéns, o Porto de Santos movimentava anualmente 76 milhões de toneladas (com previsão de alta), entre carga geral, líquidos e sólidos a granel e mais de 40% do movimento nacional de

contêineres, ou seja, de cada cinco contêineres embarcados ou desembarcados na costa brasileira, dois passam pelo Porto de Santos. Para o estado de São Paulo, a presença do Porto representa enorme avanço econômico, permitindo o direcionamento de grande parcela de suas atividades industriais e agrícolas para o suprimento de mercados internacionais. As atividades industriais, localizadas predominantemente em Cubatão, assim como as portuárias em Santos e as ligadas ao comércio e serviços têm reflexos diretos na economia da região e corresponde pela geração de um Produto Interno Bruto de R\$ 41,2 bilhões (IBGE/2008), o que representa 3,2% do PIB do estado. O turismo também tem grande participação no PIB regional, quesito que inclui todas as cidades da Baixada Santista, contribuindo para que isso ocorra a existência de vários atrativos naturais e culturais. Ademais, com a descoberta de petróleo na camada pré-sal situada na Bacia de Santos, a expectativa é a de que o PIB da região aumente gradativamente nos próximos anos.

## **2. Características importantes do IBEU Local na RMBS**

O IBEU Local se refere à análise intrametropolitana feita para cada região metropolitana que considera apenas o relacionamento existente entre suas áreas de ponderação. Dessa forma, a área de ponderação interna de cada metrópole está sendo definida apenas em relação às demais áreas de ponderação que constituem a *mesma* metrópole, independente de outras regiões metropolitanas. Segundo Ribeiro e Ribeiro (2013):

(...) a vantagem do IBEU Local diz respeito ao nível de detalhamento existente, na medida em que é possível analisar de modo comparativo as diferenças internas existentes em cada região metropolitana. E, neste sentido, essa comparação interna possibilita captar melhor as desigualdades dentro de uma mesma metrópole, o que pode ser difícil de percepção no quadro de uma análise nacional das regiões metropolitanas do país (p. 186).

Assim, apesar da análise do IBEU Local na Baixada Santista não permitir compará-la com outras regiões metropolitanas, pode ser comparada internamente entre seus próprios municípios, o que evidencia de forma bastante clara a enorme “desigualdade dentro da mesma metrópole”. A região é composta por 61 áreas de ponderação e 2.968 setores censitários, sendo que 82% destas áreas possuem condições intermediárias de bem-estar urbano (0,800 – 0,501), já 04% das áreas encontram-se em melhores condições de bem-estar urbano (1 – 0,801) e 12% possuem condições de bem-estar urbano inferiores (entre 0,500 – 0,001).

**Tabela 1. Número de setores censitários por classificação de cada dimensão do IBEU**

Dimensão	Classificação	Bertioga	Cubatão	Guarujá	Itanhaém	Mongaguá	Peruíbe	Praia Grande	Santos	São Vicente	Total	%
D1	Muito bom	60	0	0	0	0	29	0	0	0	89	3,0%
	Bom	37	70	104	169	0	90	0	51	44	565	19,0%
	Médio	0	60	265	58	44	0	20	432	90	969	32,7%
	Ruim	0	53	112	0	51	0	410	172	249	1047	35,3%
	Muito ruim	0	0	0	0	0	0	184	0	114	298	10,0%
D2	Muito bom	0	123	185	0	0	0	307	430	162	1207	40,7%
	Bom	0	60	131	0	0	29	169	153	221	763	25,7%
	Médio	0	0	85	40	0	0	0	0	32	157	5,3%
	Ruim	97	0	80	81	44	45	96	51	35	529	17,8%
	Muito ruim	0	0	0	106	51	45	42	21	47	312	10,5%
D3	Muito bom	0	0	67	0	0	0	94	430	0	591	19,9%
	Bom	0	0	0	40	0	29	321	0	118	508	17,1%
	Médio	0	28	128	106	51	45	61	53	174	646	21,8%
	Ruim	97	95	206	81	44	45	138	151	71	928	31,3%
	Muito ruim	0	60	80	0	0	0	0	21	134	295	9,9%
D4	Muito bom	0	28	260	0	0	0	295	534	331	1448	48,8%
	Bom	0	0	89	0	0	0	156	100	83	428	14,4%
	Médio	0	42	52	40	0	29	163	0	83	409	13,8%
	Ruim	37	84	62	48	51	45	0	21	0	348	11,7%
	Muito ruim	60	29	18	139	44	45	0	0	0	335	11,3%
D5	Muito bom	0	0	0	0	0	0	0	430	78	508	17,1%
	Bom	0	154	67	0	0	0	415	53	186	875	29,5%
	Médio	0	29	146	0	0	0	20	100	119	414	13,9%
	Ruim	0	0	165	40	95	74	156	0	67	597	20,2%
	Muito ruim	97	0	103	187	0	45	23	72	47	574	19,3%

Fonte: INCT-Observatório das Metrópoles, 2013. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista.

Alguns dados podem ser vistos na Tabela 1, acima, onde alguns dados chamam a atenção pela sua desigualdade como, por exemplo, o fato de apenas 3% dos setores censitários da RMBS ter a classificação de “muito bom” para a Dimensão

Mobilidade Urbana (D1). Da mesma forma, Bertioga tem todos os seus setores censitários identificados como “ruins” nos indicadores Condições Ambientais Urbanas (D2) e Condições Habitacionais Urbanas (D3). O Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos (D4) teve a maior porcentagem (48,8%) de setores censitários como sendo “muito bom” o que equivale a 1448 setores censitários em toda a Baixada Santista. Na Dimensão 5 (Infraestrutura Urbana) o município de Mongaguá teve todos os seus 95 setores censitários destacados como “ruim”, seguido Itanhaém e Peruíbe que tiveram todos ora classificados como “ruim”, ora como “muito ruim” e, por fim, Bertioga que teve todos os 97 setores censitários como “muito ruim”.

## 2. 1. Mobilidade Urbana

Como pode ser visto na tabela abaixo, é possível vermos a desigualdade de certos aspectos de forma bastante explícita quando comparamos, por exemplo, a dimensão mobilidade urbana (D1) da cidade polo que é Santos com as demais. A partir do indicador *deslocamento casa-trabalho* temos o tempo de deslocamento das pessoas que trabalham fora do domicílio e retornam diariamente para casa. É considerado como tempo de deslocamento adequado quando as pessoas gastam até 1 hora por dia no trajeto casa-trabalho.

**Tabela 2. Dimensão Mobilidade Urbana na RMBS**

<b>Município</b>	<b>D1</b>
Bertioga	0,935
Cubatão	0,768
Guarujá	0,732
Itanhaém	0,819
Mongaguá	0,708
Peruíbe	0,905
Praia Grande	0,478
Santos	0,743
São Vicente	0,536

Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista.

O município santista é o único que não detém nenhuma área de ponderação entre as inferiores nesse indicador, o que evidencia o seu alto poder de atração em termos de trabalho e emprego. Em contraponto, os municípios de São Vicente e Praia Grande possuem juntas, seis (06) áreas de ponderação entre as inferiores nesse indicador e quatorze (14) no nível intermediário de mobilidade urbana. Chama atenção ainda os municípios de Bertioga (ao Norte) e Peruíbe (ao Sul) que se localizam “nas pontas” da região metropolitana e que pela distância em relação à cidade polo acabam trabalhando em seus próprios municípios, geralmente com empregos de menor remuneração.

## **2. 2. Condições Ambientais Urbanas**

O indicador condições ambientais urbanas (D2) foi concebida a partir de três indicadores: a arborização do entorno dos domicílios, o esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e o lixo acumulado no entorno dos domicílios. A *arborização no entorno dos domicílios* foi obtida a partir da proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui arborização. Essa variável foi considerada tanto para árvores existentes na face de quadra onde os domicílios estão localizados quanto na face confrontante ou no canteiro central do logradouro.

A característica de *esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios* foi construída a partir da proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui esgoto a céu aberto. Para tanto, foi considerado esgoto a céu aberto tanto a face onde se localizam os domicílios quanto a sua face confrontante. Já o aspecto *lixo acumulado no entorno dos domicílios* foi obtido a partir da proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui lixo acumulado. Da mesma forma, foi considerado lixo acumulado quando existente na face de quadra e na face de quadra confrontante onde se localizam os domicílios.

O melhor índice nessa dimensão foi encontrado na orla do município polo da Região Metropolitana com 0,991 (1.000 – 0,901). A área de ponderação identificada

com o pior índice 0,192 (0,500 - 0,001), muito ruim, localiza-se no Dique da Vila Gilda, a maior favela da região também localizada em Santos. Cabe ressaltar, nesse estudo, no caso específico dessa dimensão, que o município industrial de Cubatão, área conhecida pela intensa poluição industrial nos anos 1970-80 de concentração de indústrias metalúrgicas, petroquímicas, de fertilizantes e outras, obteve bons resultados neste quesito. Essa distorção – que não condiz com a realidade do município – se deu, pois, indicadores relacionados aos níveis de poluição ao meio ambiente não estiveram presentes no cálculo do IBEU. Caso tivessem feito parte do índice, certamente rebaixaria de forma significativa a dimensão condições ambientais urbanas do município. Portanto, fica a ressalva de que os resultados neste, e nos demais municípios, não contemplaram esse importante indicador que, entretanto, não foi utilizado por não fazer parte do banco de dados do IBGE, referência para construção do IBEU.

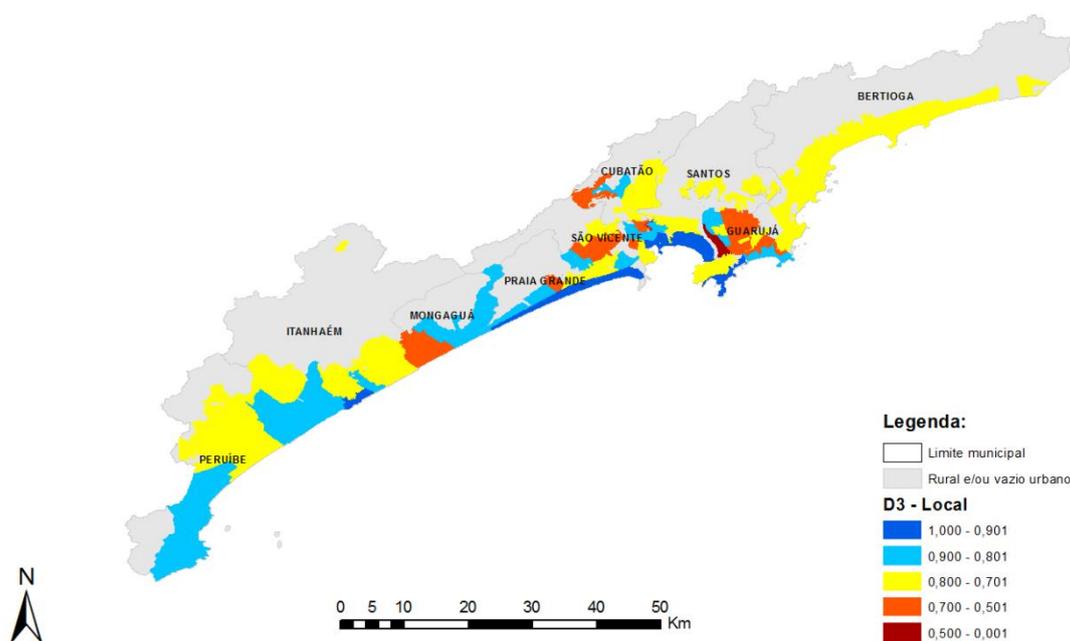
### **2. 3. Condições Habitacionais Urbanas**

O indicador D3 referente às condições habitacionais urbanas foi compreendido por cinco indicadores: aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material das paredes dos domicílios e espécie dos domicílios. O aspecto *aglomerado subnormal* correspondeu à proporção de pessoas da área de ponderação que não moram em aglomerado subnormal. Esse indicador foi obtido a partir da identificação dos setores censitários correspondentes ao aglomerado subnormal, a partir da base de setores censitários de aglomerado subnormal, divulgado pelo IBGE (2010).

Já a característica *densidade domiciliar* foi construída a partir da razão entre número de pessoas no domicílio e número de dormitórios. Assim, considerou-se como densidade domiciliar adequada quando havia até duas pessoas por dormitório. A variável *densidade morador/banheiro* considerou como adequado o domicílio que possui até quatro pessoas por banheiro. O aspecto *material das paredes dos*

*domicílios* avaliou como adequado o domicílio cujas paredes externas são do tipo de alvenaria com revestimento ou madeira apropriada para construção (aparelhada). Neste caso, o indicador correspondeu à proporção de pessoas que estão em domicílios com material das paredes adequado. Por fim, o quesito espécie dos domicílios, considerou-se como adequado os domicílios do tipo casa, casa de vila ou condomínio ou apartamento. Foram considerados como espécie de domicílios inadequados as habitações em casa de cômodo, cortiço, tenda ou barraca, dentro de estabelecimentos e outros (vagão, trailer, gruta, etc.).

#### Condições Habitacionais Urbanas (D3 - Local) - Região Metropolitana da Baixada Santista - 2010



Fonte: INCT-Observatório das Metrôpoles, 2013.

Para a RMBS, na média do conjunto das áreas de ponderação por município, Itanhaém apresentou o melhor índice (0,800 – 0,701). Santos e seus três municípios limítrofes, São Vicente, Cubatão e Guarujá apresentaram internamente áreas consideradas como muito ruim entre (0,500 – 0,001). A área de ponderação com o menor índice da região localiza-se no município do Guarujá (0,191). No entanto,

considerando-se a média por município, Cubatão ficou com o pior índice da região considerado ruim (0,700 - 0,501), mas internamente, de forma isolada, o seu pior índice por área de ponderação foi de 0,473.

## **2. 4. Atendimento de Serviços Coletivos Urbanos**

O atendimento de serviços coletivos urbanos (Dimensão 4) foi concebido a partir de quatro diferentes indicadores baseados no atendimento adequado de água, de esgoto, de energia e coleta de lixo. Esses foram os indicadores que expressaram os serviços públicos essenciais para garantia de bem-estar urbano, independente de ser ofertado por empresas públicas ou por empresas privadas através de concessão pública. Segundo Ribeiro e Ribeiro (2013):

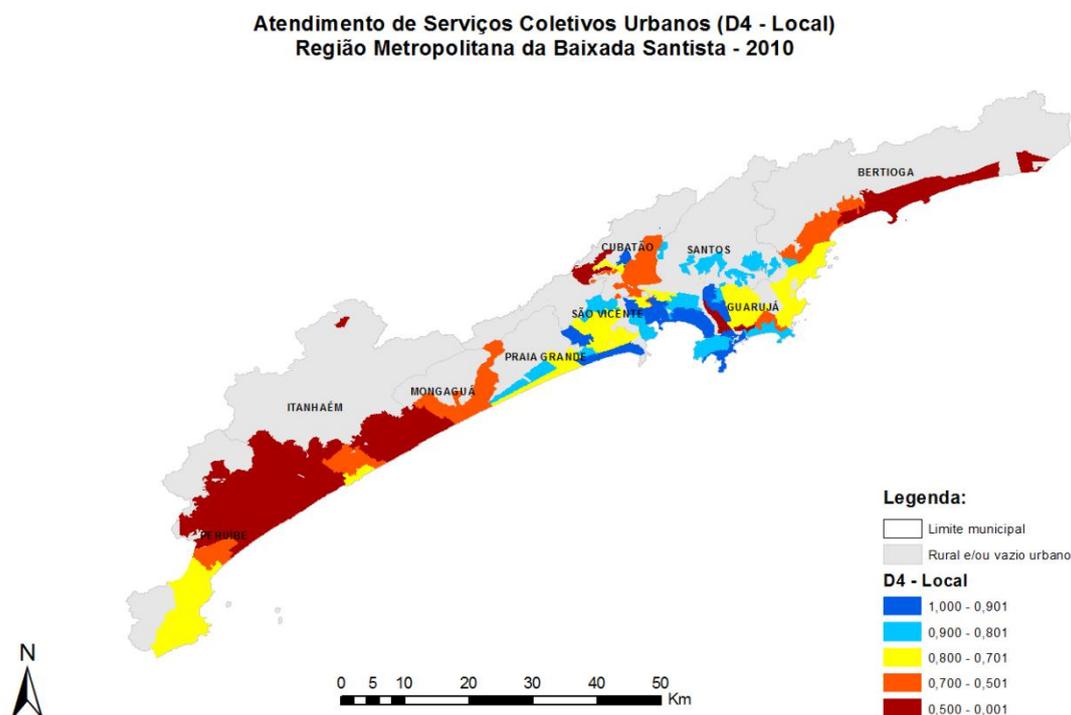
Atendimento de água - O atendimento adequado de água é considerado quando é feito por rede geral de água. O indicador de atendimento de água corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio com atendimento adequado de água.

Atendimento de esgoto - O atendimento adequado de esgoto é considerado quando é feito por rede geral de esgoto. O indicador de atendimento de esgoto corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio com atendimento adequado de esgoto.

Atendimento de energia - O atendimento adequado de energia é considerado quando há energia elétrica de companhias distribuidoras ou de outras fontes, e sendo de companhia distribuidora quando houver existência de medidor. O indicador de atendimento de energia corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio com atendimento adequado de energia.

Coleta de lixo - A coleta adequada de lixo é considerada quando o lixo é coletado diretamente por serviço de limpeza ou quando colocado em caçamba em serviço de limpeza. O indicador de coleta de lixo corresponde à proporção de

pessoas que moram em domicílio com coleta adequada de lixo (p. 20-21).



Fonte: INCT-Observatório das Metrôpoles, 2013.

No conjunto interno das áreas de ponderação dos municípios, São Vicente apresentou o melhor índice 0,906 (1.000 – 0,901), seguido de Santos com 0,889 e Praia Grande com 0,849. Os piores índices foram encontrados, vistos independentes do conjunto interno dos municípios, localizados em Bertioga (0,590), Mongaguá (0,543) e Itanhaém (0,592). Neste mesmo quesito, na sequência vem Cubatão com o índice 0,645. Santos ficou como a segunda melhor cidade na média do conjunto interno da região, e com relação às áreas de ponderação, com o segundo pior índice. Dessa forma, o município santista enquanto centro econômico regional reúne, tanto nessa dimensão como nas demais, alguns dos melhores e dos piores índices.

## 2. 5. Infraestrutura Urbana

Já na dimensão infraestrutura urbana, os indicadores analisados foram: iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio/guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirantes e logradouros. Esses indicadores expressam as condições de infraestrutura na cidade que podem possibilitar (quando da sua existência) melhor qualidade de vida para pessoas, estando relacionados com a acessibilidade, saúde e outras dimensões do bem-estar urbano. Pode-se observar que os municípios com melhor IBEU-Infraestrutura são, nesta ordem, Cubatão, Santos, São Vicente e Praia Grande, Guarujá e Mongaguá, todas com índice acima da média do conjunto dos municípios que é de 0,579. Como ponto negativo destacamos Bertioga com índice considerado muito ruim como pode ser visto na Tabela abaixo:

**Tabela 3. Dimensão Infraestrutura Urbana na RMBS**

<b>Município</b>	<b>D5</b>
Bertioga	0,182
Cubatão	0,805
Guarujá	0,6
Itanhaém	0,365
Mongaguá	0,588
Peruíbe	0,473
Praia Grande	0,7
Santos	0,763
São Vicente	0,735

Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista

## Considerações Finais

O desenvolvimento econômico da Região Metropolitana da Baixada Santista historicamente apresenta estreitas relações com o Porto de Santos e com o Complexo Industrial de Cubatão. Na última década (2000-2010) esse processo se intensificou apresentando profundas marcas de crescimento econômico centradas na ampliação e privatização do Porto e no início da operacionalização da extração de petróleo na

camada Pré-Sal pela Petrobrás. Esses fatores intensificaram a dinâmica do mercado imobiliário aumentando sobremaneira o valor dos imóveis. Essa dinâmica refletiu-se em toda região, entretanto com maior intensidade em Santos e em São Vicente, pela proximidade com a cidade polo. Com isso, o expressivo aumento do valor dos imóveis estendeu-se a aluguéis de alto valor que, conseqüentemente, remeteu a um efeito cascata no custo de vida provocando uma modificação profunda no território e uma expulsão da população dos municípios centrais para outros municípios da região, principalmente Praia Grande que teve o maior crescimento populacional nesse período.

Desse modo, pode-se verificar a estreita relação entre trabalho/emprego e maiores índices de bem-estar urbano nos municípios centrais (Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande), ou seja, o espaço de onde se centralizam as atividades ligadas à cadeia produtiva industrial e portuária e como esse índice vai caindo na medida em que essa distância aumenta. Portanto, pode-se dizer, conforme aponta a espacialização do IBEU e suas dimensões, que há uma estreita relação entre um melhor índice nas proximidades das áreas com índices deste eixo econômico.

Entretanto, mesmo em Santos, município de maior crescimento econômico na última década e que mais se aproxima de características próprias de metrópole, pode-se verificar marcas dos piores índices, pois também nessa mesma área há aglomerados subnormais, ocupações em manguezais, áreas de ocupadas em morros, cortiços e um aumento da população em situação de rua sem domicílio fixo (censo 2010). Dessa forma, o espaço metropolitano central consegue reunir tanto o melhor índice IBEU, quanto as maiores favelas da região metropolitana, além de uma crescente população sem domicílio fixo. Na RMBS, o crescimento econômico, infelizmente, andou de mãos dadas com a desigualdade social.

## Referência

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Índice de Bem-Estar Urbano - IBEU**. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles, 2013.