

O ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL – IPRS

Que elementos induzem as diferentes *performances* econômicas e sociais dos municípios paulistas?

Em 2000, no âmbito do Fórum São Paulo Século XXI, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo incumbiu a Fundação Seade de responder esta questão na forma de um instrumento que permitisse o acompanhamento e a aferição, em seus desdobramentos, de tais *performances*.

Surgiu assim o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), um sistema de indicadores socioeconômicos referidos a cada município do Estado de São Paulo, destinado a subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas na esfera municipal.

O IPRS compartilha o paradigma que sustenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse modelo pressupõe a insuficiência da renda *per capita* como o único indicador das condições de vida de uma população, considerando que outras dimensões devem ser incluídas para essa mensuração. Longevidade e escolaridade – ou seja, os níveis de saúde e de educação da população – são as dimensões que o IDH incorpora à renda para gerar um indicador mais abrangente sobre condições de vida.¹

Com o IPRS, a Fundação Seade procurou criar para o Estado de São Paulo um indicador que, preservando as três dimensões componentes do IDH – renda, escolaridade e longevidade –, tivesse como base:

- variáveis aptas a captar mudanças nas condições de vida do município em curto espaço de tempo;
- registros administrativos, que satisfazem as condições de periodicidade e cobertura, necessárias para atualização do indicador para os anos entre os censos demográficos e para todos os municípios do Estado;
- uma tipologia de municípios que permitisse identificar, simultaneamente, a situação de cada um nas dimensões renda, escolaridade e longevidade. Esse tipo de indicador, apesar de não ser passível de ordenação, possibilita um maior detalhamento das condições de vida existentes no município, o que é fundamental quando se pensa no desenho de políticas públicas específicas para municípios com diferentes níveis e padrões de desenvolvimento.²

A partir desses parâmetros compôs-se o IPRS de quatro indicadores: três setoriais, que mensuram as condições atuais do município em termos de renda, escolaridade e longevidade – permitindo, nesse caso, o ordenamento dos 645 municípios do Estado de São Paulo segundo cada uma dessas dimensões – e uma tipologia constituída de cinco grupos, denominada grupos do IPRS, que resume a situação dos municípios segundo os três eixos considerados. Assim, apesar de representarem as mesmas dimensões, os componentes dos indicadores setoriais são distintos daqueles utilizados pelo IDH.

Em cada uma das três dimensões, foram criados indicadores sintéticos, que permitem a hierarquização dos municípios paulistas conforme seus níveis de riqueza, longevidade e escolaridade. Esses indicadores, expressos em uma escala de 0 a 100, constituem uma combinação linear das variáveis selecionadas para compor cada dimensão. A estrutura de ponderação foi obtida de acordo com um modelo de análise fatorial, em que se estuda a estrutura de interdependência entre diversas variáveis.³

Para melhor captar o padrão de desenvolvimento dos municípios, a presente edição do IPRS incorpora várias alterações metodológicas. A principal foi a geração de um indicador de escolaridade baseado em registros administrativos e não em base censitária. Deveu-se isso ao fato de o indicador sintético de escolaridade, nas edições anteriores, praticamente centrar-se em informações do Censo Demográfico.

Longe de ser um processo trivial – grandes foram os desafios de ordem operacional e analítica –, a substituição das fontes de dados significou a possibilidade de atualização do indicador em períodos intercensitários.

Da mesma forma, alteraram-se as faixas etárias consideradas nas variáveis componentes do indicador sintético de escolaridade, com a finalidade de garantir a adequação dos indicadores para a realidade atual do Estado de São Paulo.⁴

O indicador de riqueza também sofreu pequena alteração, decorrente de mudança no cálculo do consumo anual de energia elétrica por ligação residencial. A forma de operacionalização dessa variável foi alterada para os 61 municípios definidos por lei como estâncias turísticas, de acordo com demanda surgida

1. PNUD. *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília, PNUD, 1998.

2. TORRES, H.G.; FERREIRA, M.P.; DINI, N.P. Indicadores sociais: porque construir indicadores como o IPRS. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.17, n.3-4, 2003.

3. Fundação SEADE. *Índice Paulista de Responsabilidade Social – metodologia*. São Paulo, Fundação Seade, 2004. Mimeografado.

4. A apresentação da forma de geração do novo indicador de escolaridade está no volume metodológico.

Quadro 1

Síntese das Variáveis Seleccionadas e Estrutura de Pesos Adotada, segundo Dimensões do IPRS

Dimensões	Componentes	Contribuição para o Indicador Sintético
Riqueza Municipal	Consumo residencial de energia elétrica	44%
	Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços	23%
	Remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público	19%
	Valor adicionado fiscal <i>per capita</i>	14%
Longevidade	Mortalidade perinatal	30%
	Mortalidade infantil	30%
	Mortalidade de pessoas de 15 a 39 anos	20%
	Mortalidade de pessoas de 60 anos e mais	20%
Escolaridade	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental	36%
	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de escolaridade	8%
	Porcentagem de jovens de 18 e 19 anos que concluíram o ensino médio	36%
	Porcentagem de crianças de cinco e seis anos que freqüentam pré-escola	20%

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

no Fórum Legislativo de Desenvolvimento Econômico Sustentado. O método usual – total anual do consumo de energia dividido pelo número correspondente de ligações residenciais à rede – pode provocar distorções no resultado do indicador de riqueza municipal para os municípios turísticos. A grande presença, nessas localidades, de domicílios de uso ocasional acaba por subestimar o consumo residencial *per capita* de energia elétrica. A correção para o problema deu-se por meio da projeção do percentual de domicílios de uso ocasional, com a criação de um redutor para o número de ligações que compõem o denominador do indicador de consumo residencial *per capita* de energia elétrica.

Para o indicador de longevidade manteve-se a mesma metodologia utilizada nas edições anteriores do IPRS.

Tais alterações impuseram a necessidade de refazer os indicadores do IPRS para 2000, no sentido de manter a comparabilidade entre a edição anterior e a atual. O Quadro 1 sintetiza as variáveis consideradas em cada uma das dimensões do IPRS e a estrutura de ponderação obtida, considerando-se todas as alterações metodológicas.⁵

O indicador de *riqueza municipal* procura captar, ao mesmo tempo, a riqueza do município (por meio das variáveis consumo

de energia elétrica na agricultura, no comércio e em serviços e valor adicionado *per capita*) e a renda familiar (por meio das variáveis consumo de energia elétrica residencial e rendimento médio dos empregados no setor privado com carteira assinada e no setor público). As fontes de informações utilizadas foram os registros administrativos fornecidos pelas Secretarias de Estado dos Negócios da Fazenda e da Energia do Estado de São Paulo e do Ministério do Trabalho e Emprego.

Para a dimensão longevidade, optou-se por um indicador fundamentado em quatro tipos de mortalidade, em detrimento da esperança de vida que, a rigor, permite captar as condições médias da mortalidade de determinada região para todos os diferentes grupos de idade. Essa escolha baseou-se no forte componente inercial que um indicador como a esperança de vida carrega, o que o torna incapaz de revelar as particularidades da mortalidade em diferentes regiões. O indicador de *longevidade* do IPRS é expresso pela combinação das seguintes taxas de mortalidade específicas: mortalidade perinatal, infantil, de pessoas de 15 a 39 anos e a de pessoas de 60 anos e mais. A ênfase nessas variáveis deveu-se às particularidades do Estado, com crescente mortalidade de adultos e significativos problemas

5. Somente é possível refazer o IPRS para 2000, pois para anos anteriores não se pode calcular a taxa de atendimento à pré-escola para crianças de cinco e seis anos, que corresponde a um dos componentes do indicador sintético de escolaridade. Para maiores detalhes ver o volume metodológico.

Quadro 2
Critérios Adotados para Formação dos Grupos de Municípios
Edição 2002

Grupos	Categorias
Grupo 1	Alta riqueza, alta longevidade e média escolaridade Alta riqueza, alta longevidade e alta escolaridade Alta riqueza, média longevidade e média escolaridade Alta riqueza, média longevidade e alta escolaridade
Grupo 2	Alta riqueza, baixa longevidade e baixa escolaridade Alta riqueza, baixa longevidade e média escolaridade Alta riqueza, baixa longevidade e alta escolaridade Alta riqueza, média longevidade e baixa escolaridade Alta riqueza, alta longevidade e baixa escolaridade
Grupo 3	Baixa riqueza, alta longevidade e alta escolaridade Baixa riqueza, alta longevidade e média escolaridade Baixa riqueza, média longevidade e alta escolaridade Baixa riqueza, média longevidade e média escolaridade
Grupo 4	Baixa riqueza, baixa longevidade e média escolaridade Baixa riqueza, baixa longevidade e alta escolaridade Baixa riqueza, média longevidade e baixa escolaridade Baixa riqueza, alta longevidade e baixa escolaridade
Grupo 5	Baixa riqueza, baixa longevidade e baixa escolaridade

Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Nota: Os pontos de corte utilizados foram:

- 2000: Escolaridade (baixa: até 40 pontos; média: de 41 a 46; alta: 47 e mais);
Longevidade (baixa: até 64 pontos; média: de 65 a 71; alta: 72 e mais);
Riqueza (baixa: até 49; alta: 50 e mais);
- 2002: Escolaridade (baixa: até 50 pontos; média: de 51 a 55; alta: 56 e mais);
Longevidade (baixa: até 66 pontos; média: de 67 a 72; alta: 73 e mais);
Riqueza (baixa: até 40; alta: 41 e mais).

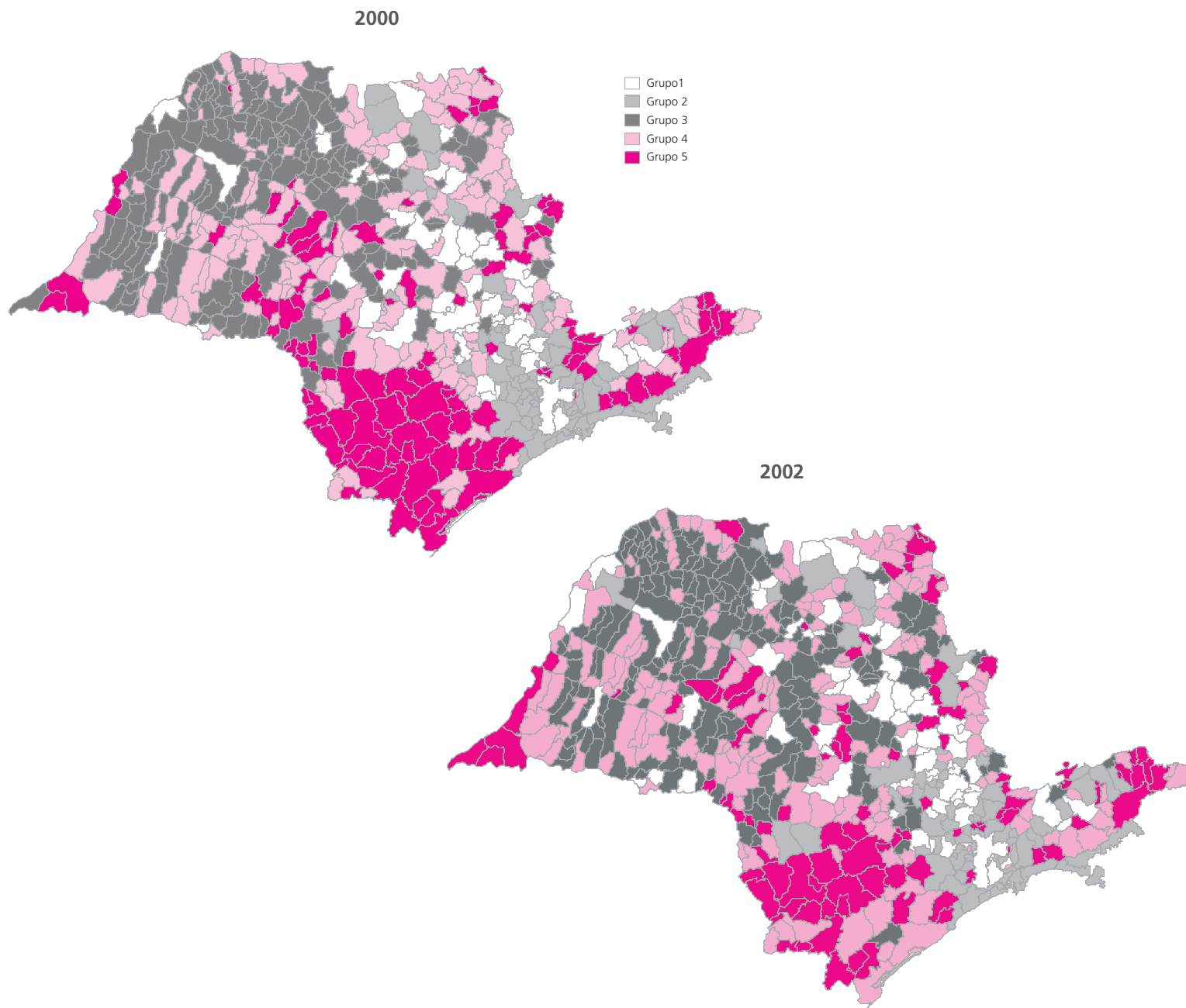
de óbitos maternos e perinatais, que abrangem os natimortos. As fontes de informação utilizadas foram os dados do registro civil, organizados e disponibilizados pela Fundação Seade. Da mesma forma, utilizaram-se projeções populacionais para as faixas etárias específicas produzidas por esta Fundação.

Na construção do indicador de *escolaridade*, enfatizou-se a situação escolar das crianças, adolescentes e jovens. Em primeiro lugar, pelo fato de o nível de escolaridade dos jovens e adolescentes refletir, com maior precisão, a situação geral do sistema de ensino para os últimos anos. Em segundo, porque os jovens comporão a força de trabalho no futuro. Os locais com menor escolaridade nesses segmentos populacionais tendem e tenderão a ter, em geral, mais problemas no que diz respeito à inserção desses indivíduos no mundo do trabalho, uma vez que esse mercado é crescentemente seletivo de acordo com a

escolaridade. Nesse sentido, o indicador combina o nível de escolaridade dos adolescentes e jovens (por meio das variáveis: porcentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental e porcentagem de jovens de 18 e 19 anos que concluíram o ensino médio), a frequência à educação infantil (porcentagem de crianças de cinco e seis anos que freqüentam pré-escola) e a questão do analfabetismo funcional (porcentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo). As fontes de dados utilizadas foram o Censo Demográfico e o Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), órgão pertencente ao Ministério da Educação (MEC).

Além de sintetizar a situação de cada município nos aspectos riqueza, escolaridade e longevidade, tais indicadores foram combinados gerando uma tipologia que classifica os 645 municípios

Mapa 1
Municípios Paulistas, segundo os Grupos do IPRS
2000-2002



Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

do Estado de São Paulo em cinco grupos com características similares de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. A identificação de cinco grupos de municípios, com padrões similares em termos de condições de vida, baseou-se em técnicas de estatística multivariada. Para tanto, os três indicadores sintéticos foram transformados em uma escala discreta formada pelas categorias Baixa, Média e Alta (no caso do indicador de riqueza municipal definiram-se apenas as categorias Baixa e Alta). O Quadro 2 apresenta os critérios de formação de cada um dos cinco grupos que compõem a tipologia de municípios do IPRS.⁶

Os limites de corte são atualizados a cada edição do IPRS, dado o caráter relativo do indicador, definido com base na situação apresentada por todos os 645 municípios do Estado no ano em questão. Uma descrição geral de cada grupo, para 2002, é apresentada a seguir:⁷

Grupo 1: municípios localizados ao longo dos principais eixos rodoviários do Estado (Vias Anhangüera e Presidente Dutra), que se interceptam no município de São Paulo. Em 2002, os 71 municípios que compunham este grupo abrigavam 19 milhões de pessoas (50% da população estadual), tornando-o o maior dos cinco grupos em população. Faziam parte dele grandes municípios paulistas (São Paulo, Campinas, São José dos Campos, São Bernardo do Campo, Sorocaba e Ribeirão Preto), além de importantes pólos regionais (Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Araçatuba, São Carlos e Araraquara). Os municípios desse grupo se caracterizam por um nível elevado de riqueza e bons indicadores sociais. No entanto, sobretudo nos maiores, existem significativas disparidades, em termos de condições de vida de sua população, não perceptíveis nos indicadores municipais agregados.

Grupo 2: municípios que, embora tenham níveis de riqueza elevados, não são capazes de atingir bons indicadores sociais. São basicamente aqueles situados nas áreas metropolitanas do Estado e em seu entorno. Em 2002, este grupo incluía 81 municípios que abrigavam mais de 10 milhões de habitantes. Identificavam-se, nesse conjunto de municípios, três importantes segmentos: municípios industriais localizados em regiões metropolitanas (Mauá, Cubatão, Diadema, Santo André e Guarulhos); municípios que abrigam condomínios de alto padrão (Cotia, Santana de Parnaíba e Itapeverica da Serra); e municípios turísticos (Santos, Guarujá, São Vicente, Praia Grande, Campos do Jordão e outros).

Grupo 3: municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores sociais. Este grupo, caracterizado por pequenos e médios municípios, englobava 201 municípios com uma população de 3,0 milhões de pessoas em 2002 (média de 15,1 mil habitantes por município). Entre eles, apenas Marília possuía, em 2002, mais de 100 mil habitantes. Uma das possíveis explicações para a emergência dessas localidades encontra-se em seu pequeno tamanho populacional, que, em tese, é um elemento que poderia tornar mais transparentes e eficazes os instrumentos de política de descentralização em saúde e educação. Além disso, os dados demográficos disponíveis apontam para a continuidade do padrão histórico de emigração nessas áreas. Em princípio, esse elemento torna menos premente a necessidade de investimentos em infra-estrutura viária para a urbanização de novas áreas.

Grupo 4: engloba 188 municípios (3,4 milhões de habitantes, em 2002) que apresentam baixos níveis de riqueza e níveis intermediários de longevidade e/ou escolaridade. Compõe-se de municípios dispersos em todas as regiões do Estado, em especial nas áreas tradicionalmente consideradas problemáticas.

Grupo 5: composto por localidades tradicionalmente pobres, caracterizadas por baixos níveis de riqueza municipal, longevidade e escolaridade. Este grupo concentra os municípios mais desfavorecidos do Estado, tanto em riqueza como nos indicadores sociais. Em 2002, seus 104 municípios englobavam uma população de aproximadamente 2,1 milhões de pessoas e se localizam em áreas bem específicas no Estado: parte do Vale do Paraíba, Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema.

Esses grupos permitem traçar um retrato do Estado de São Paulo, com a identificação de padrões espaciais que demonstram que os indicadores gerados caracterizam, de forma efetiva, sua heterogeneidade regional. Segundo a tipologia de municípios do IPRS, existem dois eixos que acompanham as principais rodovias do Estado e se interceptam no município de São Paulo, concentrando municípios com os maiores níveis de riqueza (Grupos 1 e 2). O Grupo 1 engloba os maiores municípios da região e sedes das regiões metropolitanas. Os do Grupo 2 localizam-se basicamente na Região Metropolitana da Baixada Santista e nos entornos metropolitanos de São Paulo e Campinas. O noroeste paulista concentra municípios pequenos e com baixos níveis de riqueza, mas sua população detém bons indicadores

6. Alteraram-se também os critérios de formação dos grupos de municípios, com maior exigência para o município ser classificado no primeiro grupo do IPRS, caracterizado por englobar os municípios mais bem posicionados em termos de riqueza e indicadores sociais. Em consequência desse fato, ampliou-se o número de combinações entre os três indicadores que possibilitam a um município ser classificado no segundo grupo do IPRS.

7. Deve-se salientar que as descrições mais gerais são válidas tanto para o período 2000-2002, quanto para 1997 e 1992, correspondentes às edições anteriores do IPRS.

sociais (Grupo 3). Os municípios do Grupo 4 caracterizam-se por não possuir um claro padrão espacial, estando presentes em praticamente todas as regiões do Estado. Os do Grupo 5, por sua vez, concentram-se nos tradicionais bolsões de pobreza do Estado: Vale do Ribeira, Pontal do Paranapanema e alguns municípios da região da Serra da Mantiqueira (Mapa 1).

Agrupados segundo as 15 regiões administrativas do Estado de São Paulo, para facilitar o uso das informações e a comparação intermunicipal, esta edição do IPRS tem, na versão impressa, seus resultados apresentados em nove volumes. Oito enfocam cada região e contêm, além desta apresentação geral, uma análise agregada do IPRS para o Estado de São Paulo e suas regiões administrativas, uma análise da região específica em seu conjunto

e uma para cada um dos municípios que a compõem. O 9º volume reúne uma síntese de todas as regiões. Como se frisou, em razão das mudanças metodológicas realizadas, os indicadores referentes a 2000 foram refeitos para permitir a comparação no período 2000 a 2002.

Espera-se assim oferecer à sociedade paulista e aos administradores municipais um instrumento que permita avaliar os resultados da ação governamental ao longo dos últimos dois anos, contribuindo para o importante debate sobre os fatores que, de fato, conduzem ao desenvolvimento. Quanto mais se puder compreender o funcionamento e o impacto desses fatores, mais eficazes serão as políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento humano.