



## **O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE**

Sara Sebello Tavares  
Mirian Francisca Rodrigues Couto

### **Resumo**

A região não é uma unidade federativa brasileira, mas existe como território fundamental na compreensão da dinâmica econômica do país. Além disso, constitui-se como importante unidade de planejamento e emprego de políticas públicas, para tanto é necessário diagnosticar a realidade sobre a qual se pretende intervir. O Índice de Vulnerabilidade Social, a partir da perspectiva socioespacial, coopera, em especial, ao estabelecimento de processos de superação das desigualdades. As desigualdades regionais são intrínsecas a formação do espaço brasileiro, da mesma forma, também o são as “desigualdades intraregionais”. Segundo María Laura Silveira (2010, p. 77), “[...] a região pode ser compreendida como um tecido contínuo e heterogêneo de modernidades e formas herdadas, materiais e imateriais, que constituem horizontalidades”. Nesse sentido, este *paper* se propõe olhar a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, localizada no Estado de São Paulo, a partir do índice de vulnerabilidade social, nos trinta e nove municípios integrantes dessa região, com o objetivo de apreender através do método comparativo a composição do cenário da desigualdade social desse território a partir do índice e identificar desafios para a intervenção de políticas públicas e planejamento regional.

Palavras-Chave: Região metropolitana. Vale do Paraíba. Índice de vulnerabilidade social.

### **Introdução**

O fenômeno da urbanização expressa à inevitabilidade da centralidade do fato urbano no mundo contemporâneo. O sistema urbano articula a economia, a sociedade e o espaço-tempo globalizado, e sugere uma organização socioespacial



que perpassa inúmeros processos que dão complexidade ao fenômeno em dimensões multiescalares, que vão do local, regional ao global.

O intenso crescimento urbano-industrial produziu grande diferenciação de concentrações humanas e funcionais no território urbano, gerando o que ficou conhecido como 'mosaico urbano': a justaposição de diversos tipos de usos do solo formando as aglomerações.

Não há dúvidas que a complexidade urbana produto das profundas transformações socioeconômicas desenroladas em diferentes países, primeiro nos centrais, e depois nos emergentes, resultantes da mundialização do capital, globalização, fluidez das fronteiras, reescalamentos processuais, e das políticas imbricadas a estes processos: como liberalização, desregulamentação, privatizações e tendências a criação de blocos regionais estatais (União Europeia, Mercosul, Nafta), indicam uma profunda necessidade de repensar constantemente as bases conceituais e as práticas do planejamento.

No período da globalização, ocorrem bruscas mudanças de funções no território materializando-se em transformações regionais. Segundo Silveira (2010, p. 77), “[...] a região pode ser compreendida como um tecido contínuo e heterogêneo de modernidades e formas herdadas, materiais e imateriais, que constituem horizontalidades”. Santos (1979) já nos alertava do esquecimento analítico de ver a região como um dos atores da vida social, econômica e política, e como intrínseco a formação socioespacial do país.

Portanto, o recorte de análise refere-se à região do Vale do Paraíba, que em 2012 foi institucionalizada como Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, composta por trinta e nove municípios. Estrategicamente situada entre as duas regiões metropolitanas mais importantes do país: São Paulo e Rio de Janeiro. A região abrange cerca de 6,52% da área do estado de São Paulo, 5,49% do total da população e 5,13% do PIB do estado com 94% de taxa de urbanização (IBGE, 2010).

O principal objetivo deste *paper* é analisar o índice de vulnerabilidade social (IVS) por município na região, a fim de que tal diagnóstico confirme a desigualdade



regional existente, mas, sobretudo indique os municípios que estão na situação de exclusão e vulnerabilidade social, de modo a (i) visualizar as áreas de maior lacuna do desenvolvimento regional integrado e coeso, e (ii) orientar gestores públicos municipais, estaduais e federais para o desenho de políticas públicas mais sintonizadas com as carências e necessidades presentes nesse território.

Este artigo apresenta uma discussão relacionando o conceito de território aos desafios do desenvolvimento regional e da vulnerabilidade social. Em seguida, discorre sobre uma caracterização geral das dinâmicas demográficas e econômicas e institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. A terceira seção fala sobre o processo de construção conceitual e metodológica do índice de vulnerabilidade social e apresenta do índice nos trinta e nove municípios. Na última e quarta seção, a desigualdade regional é apresentada a partir do histórico da industrialização que privilegiou certas municipalidades em detrimento de outras, gerando desigualdade intraregional que pode ser abarcada por muitas lentes, e neste caso, avaliamos a desigualdade pelo IVS. Por fim, coloca-se considerações a partir das perspectivas e de desafios futuros para a análise regional

## **1 – Territórios, desenvolvimento regional e vulnerabilidade social**

Uma das consequências inegáveis das mudanças pelas quais passou o Brasil, nas últimas décadas, diz respeito à diversificação das formas de movimentos populacionais e assentamentos humanos, bem como à consolidação de um padrão de expansão urbana caracterizado pela segmentação e diferenciação social, demográfica, econômica e ambiental (CUNHA et al., 2006). Tal padrão distingue-se também pela baixa qualidade de vida urbana e pelo espraiamento territorial, em que fenômenos como a conurbação, desconcentração demográfica, periferização e o conseqüente adensamento excessivo de áreas desprovidas de infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais são realidades cada vez mais presentes nas grandes aglomerações, em especial nas metrópoles.

A região vale paraibana, com mais de dois milhões de habitantes, apresenta estreita semelhança com o que se verifica em outras metrópoles recentemente institucionalizadas,



definindo-se por taxas expressivas de crescimento populacional e pela periferização do crescimento físico-territorial, e principalmente da vulnerabilidade social que cresce a cada dia nas principais aglomerações.

Um dos consensos sobre o “conceito de vulnerabilidade social é que este apresenta um caráter multifacetado, abrangendo várias dimensões, a partir das quais é possível identificar situações de vulnerabilidade dos indivíduos, famílias ou comunidades” (CUNHA et al., 2006, p. 147).

Kaztman (2000) aponta que a vulnerabilidade pode ser entendida como “a incapacidade de uma pessoa ou de um domicílio para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos sócio-econômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração”, ou seja, a condição social da comunidade de determinado território seria resultante de uma “defasagem ou falta de sincronia entre os requerimentos de acesso às estruturas de oportunidades oferecidas pelo mercado, pelo Estado e pela sociedade e os ativos dos domicílios que permitiriam aproveitar estas oportunidades” (KAZTMAN, 2000, p.2). Portanto, um território em estado de vulnerabilidade tem de se dispor, por meio de políticas públicas, ações institucionais e programas, ao enfretamento de riscos existentes que implicam direta ou indiretamente a perda do bem-estar, resultando em regresso do desenvolvimento socioespacial.

Portanto, o desenvolvimento regional, apesar de indicar avanços em diversos âmbitos, e ser lembrado principalmente no âmbito das ações econômicas, o desenvolvimento perpassa esse entendimento, e representa antes de tudo, a capacidades de atenuar o conjunto de fatores que geram efeitos negativos sobre o bem-estar da aglomeração.

As características da recente região metropolitana se dá pelo processo histórico de sua formação. Assim, pensando em uma sociedade globalizada e organizada em rede Silveira (2008, p.44) coloca que o processo de gestação de uma “sociedade em rede” possibilita tanto a fragmentação e segregação de territórios como a abertura de novas possibilidades de vínculo emancipatórios, no caso de constituir o território como ator e sujeito de fluxos, e desta forma, atingir a “construção assim identificada com a ideia de desenvolvimento local”.



Desta maneira a formação de novas interações sociais e políticas, arreda da aprendizagem dos atores locais e institucionais em direção à gestão compartilhada e socialmente participativa, o que se correlaciona à visão neomoderna. Assim, de modo que:

Mais do que instrumentalizar os agentes, é requerida uma capacitação que envolva valores, símbolos, atitudes relacionais, capacidades dialógicas e de protagonismo cooperativo. Todo o processo político de desenvolvimento territorial parece complicar-se caso não tenha como componente intrínseco (e continuado) a aprendizagem, entendida também como desconstrução-reconstrução de padrões culturais. (SILVEIRA, 2008, p.60)

O autor ainda delinea que o desenvolvimento local “deixa de ser a relação oferta-demanda e passa a ser o relacionamento entre o conjunto de capacidades e recursos que se constituem como ativos ou fatores de desenvolvimento” (SILVEIRA, 2008, p.62). O que se pode referenciar na constituição de uma relação regional que se deu por uma governança entre prefeituras e empreendedores da localidade, tal que Silveira continua demonstrando que, as relações entre o local e o extra-local entre os recursos e agentes endógenos e exógenos, como fluxos que conectam um lugar a outros lugares traduzem - mais do que uma lógica de demanda e oferta - uma lógica de cooperação e interdependência. Entra-se, portanto, em outro domínio de relações que passa, sobretudo pelo reconhecimento desses novos sujeitos coletivos. (SILVEIRA, 2008, p.62)

Deste modo, tem-se a competição em escala regional, regiões com regiões e não mais entre cidades, assim com os modelos socioinstitucionais e jurídicos, como consórcios intermunicipais, agências de desenvolvimento, comitês e conselhos de desenvolvimento local projetos são viabilizados com a articulação dessas instâncias provindos de processos de gestão compartilhada e participativa, apresentando, portanto, estes arranjos como sujeitos do planejamento.

Para designar o processo de reorganização e rearranjo dos vínculos entre as escalas geográficas o termo reescalonamento foi adotado por Brenner, de maneira que este marco relaciona-se ao reescalonamento estatal e da estatalidade. Estes



discutidos por Brandão (2011, p.116) colaboram para construção de estratégias territorializadas de desenvolvimento mais consistentes e efetivas. Assim, “essas estratégias, para sua adequada consecução exigem uma abordagem das diversas escalas espaciais que se articulam no território em que se quer promover determinado processo de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2011, 116).

O autor ainda argumenta sobre a estatalidade de maneira que essa deveria agir no sentido de construir ações estratégicas que permitissem suscitar estímulos dinâmicos de modo a ocasionar um acúmulo de renda e de oportunidades e um processo de conexão que apreciase a crescente variedade. Portanto, “a busca de coesão em suas diversas dimensões, deveria ser um dos princípios da construção nacional” (BRANDÃO, 2011, 116), em contradição, a constituição do acordo federativo brasileiro marca o conservadorismo sem nunca ter valorizado a grande diversidade brasileira.

Quanto aos pactos territoriais em contextos institucionais, Brandão (2011, 122) ressalta que a experiência internacional colabora com importantes exemplos para a discussão brasileira referente aos conflitos intergovernamentais e a territorialidade de seu Estado. Conforme descreve o autor foi na década de 1980 que estruturas descentralizadas apareceram com maior clareza em diversos países. Em relação ao movimento de descentralização e de co-responsabilidade e desistência parcial do poder que resolve às instâncias subnacionais do governo, houve significativo crescimento de arranjos horizontais, sendo que estes são desenvolvidos dentro de uma instância de intervenção. Assim, Brandão ainda refere-se aos espaços públicos e privados de modo que:

Os espaços públicos e privado perderam vários elementos de distinção. A sociabilidade estreita é um dos sintomas desta situação estrutural, que obstaculiza uma repactuação civilizatória/federativa que costurasse interesses dispersivos de uma nação em construção, cicatrizada pelo peso da história de profundas heterogeneidades estruturais (social, regional e produtiva). (BRANDÃO, 2011, 128)

Exemplo deste movimento no Brasil é extraído do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de Fevereiro de 1967, o qual foi um marco para o Governo Federal no que tange à



descentralização administrativa, não só estimulando a criação de órgãos dentro da estrutura governamental, mas também prevendo que tal descentralização incluiria os atores privados, por meio de convênios ou contratos, conforme art. 10, §1º, alínea “b”, do referido Decreto-Lei.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

No Brasil o espaço público não pode ser apenas um sinalizador e facilitador do espaço privado, pois deve unir macrodecisões estratégicas que articulem e deem coerência ao desenvolvimento, sempre regulando as arenas de coordenação.

“Assim, o território deve ser tomado como palco de conflitos, pressupondo a necessária construção permanente de canais institucionais, legitimação de interlocutores e de um espaço público de reflexão, mediação, barganha, incentivo ao diálogo e à constituição coletiva de diagnósticos de problemas e meios de seu enfrentamento compartilhado.” (BRANDÃO, 2011, 129)

Considerando o território como unidade de destaque da reprodução social onde ocorrem diversos processos e manifestações de conflitualidades, este não pode ser visto como algo uni-escalar, por isso a abordagem multiescalar possibilita demonstrar as articulações e mediações nas escala regional. Nesta visão de Brandão (2011a), completa-se que os processos de reescalonamento do Estado devem conhecer as consequências da descentralização, pois esta pode afetar as relações de poder e introduzir conflitos entre as relações de esferas governamentais e grupos aleatórios da sociedade.



## 2 – Institucionalização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

No dia 9 de janeiro de 2012, na cidade de Campos do Jordão, o Governo do Estado de São Paulo institucionalizou a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte – RMVPLN. Respalhado no projeto de lei complementar de reorganização metropolitana do Estado, sancionado em 6 de junho de 2011.

A criação da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte objetivava viabilizar o desenvolvimento regional e a expansão da urbanização em sua tendência à metropolização, importante projeto do Governo do Estado de São Paulo, destinado à identificação de oportunidades e barreiras para o desenvolvimento desse território (EMPLASA, 2012).

- Segundo a EMLASA, a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral possui uma população de aproximadamente 2,3 milhões de habitantes e um total de 39 municípios, dividido em cinco sub-regiões:
- Sub-região 1: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos.
- Sub-região 2: Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Pindamonhangaba, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São Luiz do Paraitinga, Taubaté e Tremembé.
- Sub-região 3: Aparecida, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Guaratinguetá, Lorena, Piquete, Potim e Roseira.
- Sub-região 4: Arapeí, Areias, Bananal, Cruzeiro, Lavrinhas, Queluz, São José do Barreiro e Silveiras.
- Sub-região 5: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba (EMPLASA, 2012).

A RMVPLN abrange cerca de 6,52% da área do estado de São Paulo, e 5,49% do total da população e 5,13% do PIB do estado com 94% de taxa de urbanização (IBGE, 2010). Sua localização possibilita que a mesma se destaque no que se refere ao desenvolvimento econômico do Sudeste, principalmente no âmbito do

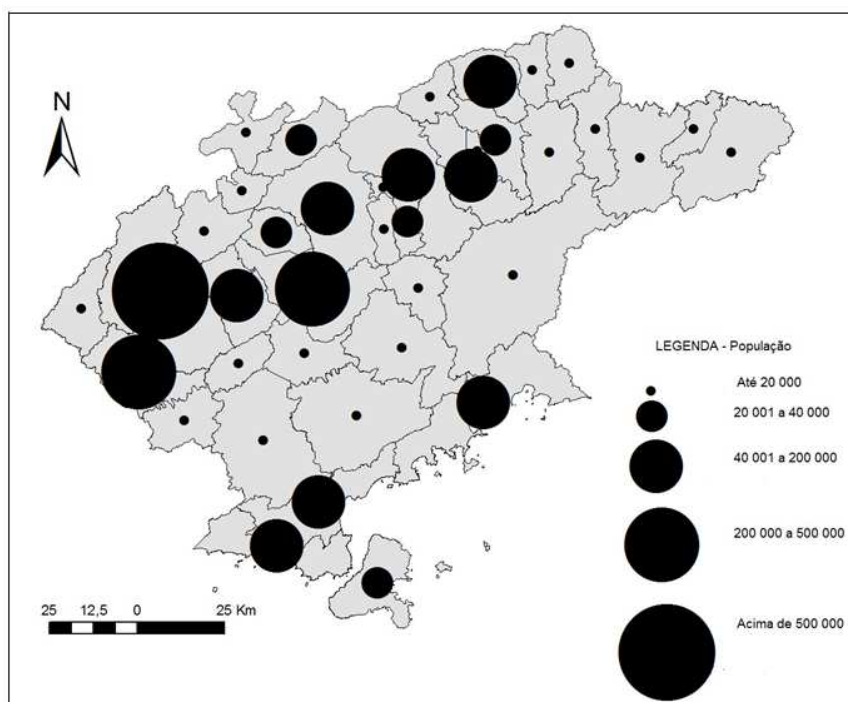




escoamento da produção industrial. Estrategicamente situada entre as duas regiões metropolitanas mais importantes do país: São Paulo e Rio de Janeiro, ela integra o quadrilátero formado pelas cidades de Santos, Campinas, São Paulo e São José dos Campos, chamado de Macrometrópole Paulista, que abriga dois terços da população total do estado (EMPLASA, 2012).

Se analisarmos a população, conforme o mapa que apresenta a população residente por município da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, as informações indicam que a mesma pode ser dividida, segundo o contingente populacional, em três áreas: a primeira, por cidades mais próximas de São Paulo, localizadas as margens da Rodovia Presidente Dutra; e a segunda pelas cidades litorâneas, próximas ao Rio de Janeiro, que possuem menor número de habitantes; e a terceira que constituída pelos municípios serranos de densidade populacional muito baixa. Portanto, a maior parte das cidades de grande e médio porte, localiza-se ao longo do principal eixo rodoviário da região.

Mapa 1 - População residente na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte em 2010



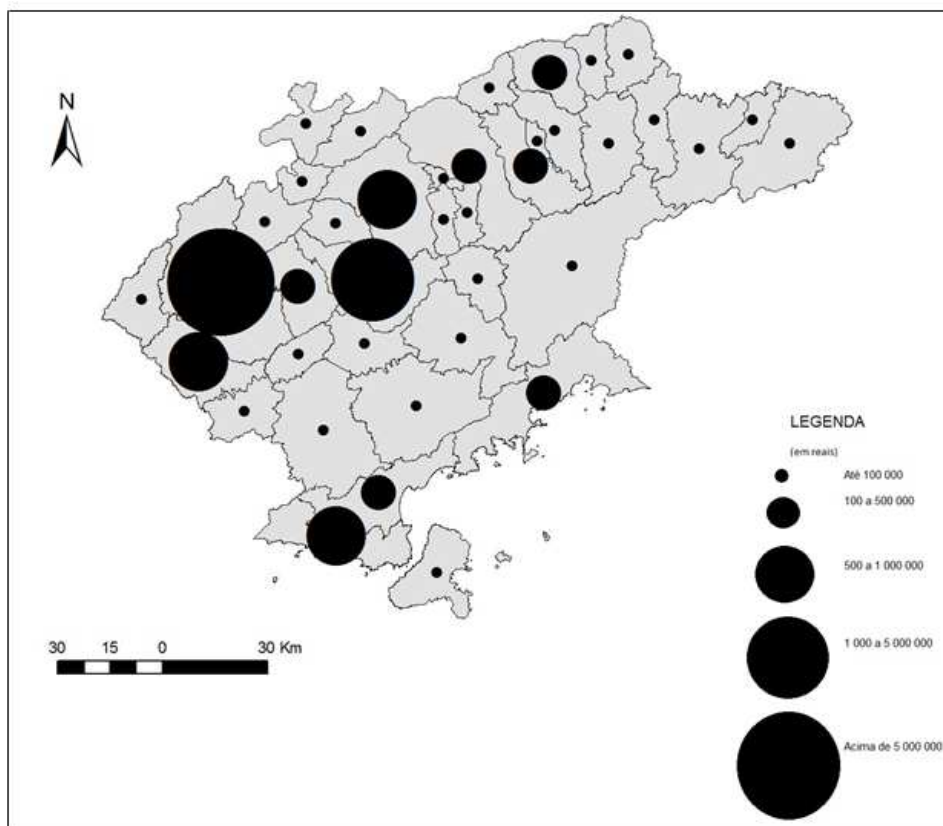
Fonte: IBGE, 2010.



As dinâmicas econômicas da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, apresentam um padrão similar de desenvolvimento de boa parte de outras regiões brasileira. Caracterizado, segundo Comin e Amitrano (2003, p.53-54), como um processo no qual é possível verificar uma industrialização acelerada e concentrada no território e entre os diferentes setores da atividade econômica.

O Vale do Paraíba constitui-se uma das poucas regiões do país a ter participado de quase todos os ciclos econômicos, bem como ser palco das etapas de industrialização do território nacional; constituindo-se em uma das regiões mais industrializadas do Estado, com destaque, aos setores aeroespacial e automobilístico.

Mapa 2 – Produto Interno Bruto na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte em 2009 (em reais)



Fonte: IBGE, 2010.



Entretanto, o processo de industrialização na região foi extremamente concentrado, gerando profunda desigualdade intraregional. Poucos municípios, localizados ao longo da Rodovia Presidente Dutra, concentraram para si o PIB regional e a população. Os municípios menores e menos importantes economicamente passaram a gravitar em torno desses centros, utilizando-se de seus serviços e comércios, provocando grandes volumes de movimentos pendulares para trabalho e estudo.

A distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) de 2009 indica uma concentração econômica nos centros urbanos de maior concentração demográfica, já que as dinâmicas territoriais demográficas e econômicas estão intrinsecamente relacionadas.

### **3 - O Índice de Vulnerabilidade Social no Vale do Paraíba e Litoral Norte**

O caráter multifacetado da vulnerabilidade implica que não necessariamente se deva trabalhar com uma categoria dicotômica do tipo vulnerável versus não vulnerável. “Pode-se criar uma espécie de gradiente de situações a partir do qual se possa melhor identificar as principais “debilidades” (ou conjunto delas) de cada segmento socioespacial da população” (CUNHA et al., 2006, p. 149), e nesse caso identificar as disparidades municipais que apresentam níveis de vulnerabilidade.

De maneira a contribuir para o debate sobre o tema e propor formas de captar o conceito em questão, acredita-se ser possível identificar, mesmo que preliminarmente, as áreas nas quais se localizariam as populações mais vulneráveis identificadas por município localizadas na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

A criação do Índice de Vulnerabilidade Social - IVS foi resultado do projeto Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas do Brasil no âmbito da Rede Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), proposto, inicialmente, pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), e que posteriormente, reuniu outras instituições e centros de pesquisa. A construção do índice utilizou a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obtidos pelos censos demográficos.

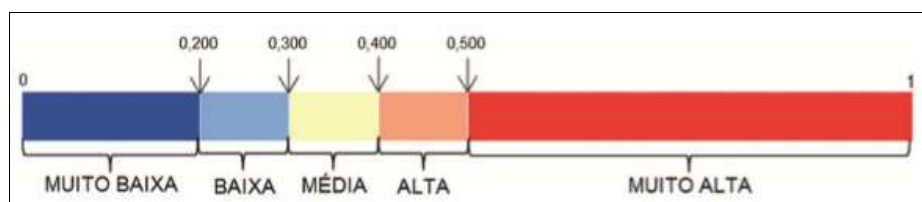


O IVS é um índice que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo a 1, maior é a vulnerabilidade social de um município. Segundo Ipea (2015, p.12), o IVS “tem a pretensão de sinalizar o acesso, a ausência ou a insuficiência de alguns ‘ativos’ em áreas do território brasileiro, os quais deveriam, a princípio, estar à disposição de todo cidadão, por força da ação do Estado”, tais “ativos” entendido como bens e serviços públicos.

Os três subíndices que o compõem o IVS são: i) infraestrutura urbana; ii) capital humano; e iii) renda e trabalho, eles “representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas” (IPEA, 2015 p. 8). Cada dimensão é formada por um conjunto de indicadores que possibilitam apreender o estado vulnerável ou não relacionada ao padrão de vida das famílias.

Para ler o IVS, o índice pode ser classificado em cinco faixas: considera-se que possuem muito baixa vulnerabilidade social os municípios que apresentarem IVS entre 0 a 0,200; baixa, a faixa entre 0,201 a 0,300; média, entre 0,301 a 0,400; entre 0,401 e 0,500 são considerados de alta vulnerabilidade, a partir do valor de 0,501 a 1 indica que o município possui muito alta vulnerabilidade social (IPEA, 2015, p. 18).

Figura 1 – Faixas do Índice de Vulnerabilidade Social



Fonte: Ipea, 2015.

Com relação ao Brasil, o país apresentou redução da vulnerabilidade social. Em 2000 o IVS era igual a 0,446, faixa da alta vulnerabilidade social, e, em 2010 passou para 0,326, passando para a faixa de médio IVS, um avanço equivalente a 27% em direção a níveis mais baixos de vulnerabilidade. Apesar disso, existe persistência na concentração de municípios na faixa da muito alta vulnerabilidade social na região Norte e Nordeste (IPEA, 2015).



A RMVPLN em 2000 apresentava o IVS na faixa da média vulnerabilidade com 0,309. Em 2010, o IVS dessa região muda da faixa de média para baixa vulnerabilidade social, com índice igual 0,214 - uma redução de 21%, muito próximo à porcentagem do país. O IVS nos municípios da RMVPLN acompanharam a melhora que em geral houve em todo o Brasil e na região.

Tabela 1 – Distribuição dos municípios nas faixas de vulnerabilidade social (2000-2010)

Vulnerabilidade Social	Nº de municípios	2000 (%)	Nº de municípios	2010 (%)
Muito Baixa	0	0	7	18
Baixa	8	20,5	26	66,7
Média	24	61,5	6	15,3
Alta	6	15,5	0	0
Muito Alta	1	2,5	0	0
<b>Total</b>	39	100	39	100

Elaboração própria dos autores.

Ao analisar o nível de disparidade do IVS entre os municípios da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, percebe-se que, em termos absolutos, houve uma diminuição da disparidade entre 2000 e 2010. No primeiro período a região possui municípios em quatro faixas diferentes: muito alta, alta, média e baixa. No segundo período, 2010, a região se divide em apenas três: média, baixa e muito baixa.

Outra constatação no período inter censitário analisado diz respeito à concentração de municípios nas faixas. Em 2000, vinte e três municípios, representando 59% estavam concentrados na faixa de média vulnerabilidade. Depois de dez anos, apenas seis municípios pertencem à faixa média; a maior concentração se insere na faixa de baixa vulnerabilidade com 66,7%, igual a vinte seis municípios.

A visualização do índice nos municípios da RMVPLN oferece uma caracterização da exclusão e da vulnerabilidade social na região, e, da identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos no território na escala municipal.



Tabela 2 – Índice de Vulnerabilidade Social 2000 e 2010, faixas de vulnerabilidades, população 2016 nos municípios - RMVPLN

Município	2000	Faixa IVS - 2000	2010	Faixa IVS - 2010
Aparecida	0,295	Baixa	0,188	Muito Baixa
Arapeí	0,362	Média	0,243	Baixa
Areias	0,346	Média	0,286	Baixa
Bananal	0,321	Média	0,259	Baixa
Caçapava	0,290	Baixa	0,183	Muito Baixa
Cachoeira Paulista	0,277	Baixa	0,184	Muito Baixa
Campos do Jordão	0,325	Média	0,262	Baixa
Canas	0,363	Média	0,298	Baixa
Caraguatatuba	0,310	Média	0,204	Baixa
Cruzeiro	0,277	Baixa	0,197	Muito Baixa
Cunha	0,418	Alta	0,321	Média
Guaratinguetá	0,276	Baixa	0,179	Muito Baixa
Igaratá	0,392	Média	0,244	Baixa
Ilhabela	0,326	Média	0,224	Baixa
Jacareí	0,312	Média	0,220	Baixa
Jambeiro	0,364	Média	0,177	Muito Baixa
Lagoinha	0,448	Alta	0,313	Média
Lavrinhas	0,362	Média	0,296	Baixa
Lorena	0,298	Baixa	0,207	Baixa
Monteiro Lobato	0,435	Alta	0,333	Média
Natividade da Serra	0,431	Alta	0,344	Média
Paraibuna	0,347	Média	0,236	Baixa
Pindamonhangaba	0,320	Média	0,216	Baixa
Piquete	0,370	Média	0,268	Baixa
Potim	0,345	Média	0,247	Baixa
Queluz	0,397	Média	0,300	Média
Redenção da Serra	0,519	Muito Alta	0,355	Média
Roseira	0,307	Média	0,202	Baixa
Santa Branca	0,343	Média	0,265	Baixa
Santo Antônio do Pinhal	0,330	Média	0,234	Baixa
São Bento do Sapucaí	0,361	Média	0,297	Baixa
São José do Barreiro	0,341	Média	0,276	Baixa
São José dos Campos	0,322	Média	0,236	Baixa
São Luís do Paraitinga	0,408	Alta	0,283	Baixa
São Sebastião	0,318	Média	0,215	Baixa
Silveiras	0,404	Alta	0,270	Baixa
Taubaté	0,273	Baixa	0,187	Muito Baixa
Tremembé	0,296	Baixa	0,213	Baixa



Ubatuba	0,348	Média	0,236	Baixa
<b>RM Vale do Paraíba e Litoral Norte</b>	0,309	Média	0,214	Baixa

Fonte: População 2016, IBGE. IVS 2000 e 2010, IPEA.

O ano de 2000 as cidades que apresentavam baixa vulnerabilidade social estavam todas localizadas ao longo da Rodovia Presidente Dutra, e podia ser divididas em dois grupos. O primeiro grupo é formado por Caçapava, Taubaté, Tremembé, e o segundo por Aparecida, Guaratinguetá, Lorena, Cachoeira Paulista e Cruzeiro.

Em ambos os grupos os municípios são limítrofes uns aos outros, e possuem certo grau de fluxos, com destaque para os movimentos pendulares de trabalho, visto que esses municípios possui nível elevado de produção industrial no ramo automobilístico – setor de destaque na região como um todo. Confirmando tal tendência, dos componentes que compõe o IVS, o de renda e trabalho é sempre mais elevado em todos os municípios integrantes dessa faixa do IVS, em detrimento do capital humano e infraestrutura urbana.

A faixa de média vulnerabilidade social, nesse período é a que compõe com maior diversidade de cidades, algumas médias, como forte produção industrial e de polarização regional como São José dos Campos e Jacareí; cidades turísticas como Campos do Jordão e São José do Barreiro; cidades litorâneas, Caraguatatuba, Ilha Bela e Ubatuba; cidades de São Sebastião de produção do pré-sal e de logística com atuação do porto; e as cidades do extremo leste que fazem fronteira com estado do Rio de Janeiro – todas as cidades desse grupo mediano de certa forma apresentam alguma dinamização na renda per capita, seja pelo setor industrial seja pelo turístico. Esse grupo difere do anterior nos componentes, que mostram que existe vulnerabilidade maior na dimensão de renda e trabalho, e índices baixos de vulnerabilidade na dimensão de infraestrutura. Podemos afirmar que as cidades desse grupo estão mais bem equipadas em serviços urbanos, estruturas de mobilidade e ativos ambientais.

Na faixa de alta vulnerabilidade social no ano de 2000, o grupo é composto pelos seguintes municípios: Monteiro Lobato, Natividade da Serra, São Luiz do Paraitinga, Lagoinha, Cunha e Silveiras. Caracterizadas como pequenas cidades, apesar da



grande extensão territorial possuem os menores contingentes populacionais. Além disso, esses municípios vivem de atividades voltadas para agricultura e pecuária, sem quase nenhuma atividades industrial expressiva. Ou seja, cidades com poucos moradores e essencialmente agrários, com enormes desafios para se adequarem às novas formas de desenvolvimento.

O único município que apresentou o índice na faixa de alta vulnerabilidade, em 2000, foi Redenção da Serra, com 0,519. Nas dimensões os números para essa cidade são: infraestrutura com 0,345; renda e trabalho 0,531; e capital humano 0,682. Na dimensão de capital humano, a baixa escolaridade da população resultou na alta vulnerabilidade apresentado pelo índice, 55,06% das crianças moram em domicílios em que ninguém tem fundamental completo e 90,49% de crianças de 0 a 5 anos estão fora da escola. No período de 2010, o quadro se altera, mostrando diminuição da vulnerabilidade na região como um todo. Nesse período não existem mais cidades na faixa de alta vulnerabilidade. O município de Redenção da Serra passou para a faixa de média, com diminuição nas porcentagens dos dados acima, respectivamente de 32,0% e 68%.

Assim como o município de Redenção da Serra, São Luiz do Paraitinga e Silveiras também diminuíram a vulnerabilidade social mudando duas faixas, passando de alta para baixa vulnerabilidade. São Luiz do Paraitinga passou de 0,408 para 0,283 no IVS, com melhora em todas as dimensões, mas com destaque na dimensão de capital humano. E Silveiras passou de 0,404 para 0,270, com decréscimo de vulnerabilidade em todas as dimensões como em São Luiz do Paraitinga, mas com significância na dimensão de renda e trabalho.

Apesar de nenhum município apresentar estagnação no IVS, o desenho regional do índice em 2010 é muito próximo ao de 2000, com exceção das mudanças mais densas nos municípios ressaltados no parágrafo anterior, e nos municípios que não mudaram de faixa durante o decênio: Lorena e Tremembé na faixa de baixo, e Queluz na faixa de média.

Com exceção de Lorena e Tremembé o grupo de baixa para muito baixa vulnerabilidade continua praticamente o mesmo com Caçapava, Taubaté,





Aparecida, Guaratinguetá, Cachoeira Paulista e Cruzeiro. Mas com destaque para o acréscimo da cidade de Jambuí, que passou de média para muito baixa vulnerabilidade, com destaque para a dimensão de renda e trabalho que passou de 0,574 para 0,194, na qual o número de empregos formais cresceu, apesar de representar uma pequena parcela dos trabalhadores formais da região.

A visualização do índice nos municípios da RMVPLN oferece uma caracterização da exclusão e da vulnerabilidade social na região, e, da identificação das falhas de oferta de bens e serviços públicos na escala municipal, que proporcionará maior compreensão do cenário social e, futuramente poderá nortear a elaboração de arranjos e novos desenhos de políticas públicas sociais.

#### **4 - Desigualdades Intra-regional na RMVPLN**

A região vale paraibana, com mais de dois milhões de habitantes, apresenta estreita semelhança com o que se verifica em outras metrópoles recentemente institucionalizadas, definindo-se por taxas expressivas de aglomeração populacional, periferização do crescimento físico-territorial, e principalmente pela vulnerabilidade social, no que se refere ao padrão de vida da população.

Não obstante o caráter metropolitano destes fenômenos percebe-se que todos estes elementos reproduzem-se ou são reflexos do que ocorre no âmbito intramunicipal, portanto, as dificuldades de coesão e desenvolvimento regional são em parte resultado das desigualdades econômicas e socioterritoriais municipais.

Como se observa nos mapas de distribuição da população e PIB, existe uma confluência de dados entre a dinâmica demográfica e econômica: as cidades situadas ao longo da Rodovia Presidente Dutra e com maior ligação com a Região Metropolitana de São Paulo, possuem elevados índices tanto de densidade



demográfica como do PIB, diferente das cidades serranas e mais próximas ao estado do Rio de Janeiro. Na análise do IVS por município a desigualdade espacial da região é nítida. Isso decorre das diferentes atividades econômicas exercidas na região, que até meados do século XX eram predominantemente de atividades rurais.

A inauguração da Rodovia Presidente Dutra, na década de 1950, representou um marco no processo de urbanização e industrialização no Vale do Paraíba. Além da atração de indústrias de transformação no ramo automotivo, grandes obras foram instaladas contribuindo para as mudanças demográficas e econômicas, aplicados, principalmente, por meio dos investimentos previstos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Foram realizados investimentos federais em núcleos de desenvolvimento tecnológico (Centro Técnico Aeroespacial - CTA e Instituto Tecnológico de Aeronáutica-ITA) e estratégico (Empresa Brasileira de Aeronáutica- Embraer, Avibras –Indústria Aeroespacial e Engesa - Engenheiros Especializados S/A), localizados principalmente em São José dos Campos. Estas obras foram responsáveis pelo surgimento de novos arranjos produtivos nos setores aeroespacial e bélico e pelo expressivo crescimento industrial na região.

A indústria se estendeu por toda a margem da Via Dutra resultando em dinamização produtiva nas cidades do entorno, como: Jacareí, São José dos Campos, Caçapava, Taubaté, Pindamonhangaba, Guaratinguetá, e Cruzeiro. Por conseguinte, o IVS nessas cidades estão concentradas na faixa de muito baixa e baixa vulnerabilidade. Esse processo aprofundou as desigualdades regionais.

Ao contrário das cidades que margearam a Dutra, que receberam investimentos federais e instalação de indústrias, as áreas serranas do Vale continuaram com suas bases econômicas voltadas para as atividades agrárias e de baixa produção. Apesar de ter sido uma importante região produtora de café até meados de 1950, e bacia leiteira para a grande São Paulo, na década de 1940 até 1990, o Plano Real encareceu os insumos dessa atividade levando muitas fazendas à falência. Hoje o espaço rural da região tem se destacado apenas com a produção de arroz às



margens do Rio Paraíba do Sul. Cidades como Igaratá, Santa Branca, Paraibuna, Redenção da Serra, Natividade da Serra, Monteiro Lobato, Roseira, Potim, Lagoinha e Silveiras, que não conseguiram se dinamizar economicamente, apesar de acompanharem a melhora geral da vulnerabilidade observada na região, ainda estão inseridas nas faixas de média e baixa, mas como dimensões de infraestrutura, capital humano e renda e trabalho mais vulneráveis que as cidades mais industrializadas.

As cidades com desenvolvimento no setor industrial não prevalecem apenas sobre as cidades serranas voltadas para a agricultura e pecuária, mas também sobre as cidades ligadas ao turismo, que recebem pouco investimento e atenção das políticas públicas.

O turismo, com certeza, é à base da economia de muitos municípios no vale, entretanto, apenas Campos do Jordão (decorrência das temperaturas mais baixas devido à altitude a cidade tornou-se um dos principais destinos turísticos de inverno do Brasil); e Aparecida (turismo religioso, por conta da Basílica Nossa Senhora da Aparecida – padroeira nacional) conseguem garantir expressivo desenvolvimento nos diversos setores, como comércio, indústria, agricultura e outros. A maioria das ações e investimentos é realizada pelo governo municipal, através da promoção de eventos e criação de espaços atrativos. Ambas as cidades diferem-se dos outros municípios de cunho turístico, pois possuem uma completa rede de serviços e infraestrutura voltados para essa atividade.

No outro extremo, cidades como Bananal, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga, São Bento do Sapucaí, Areias, Queluz, Lavrinhas, Arapeí, Cunha, voltados para o turismo histórico, tradicional, cultural caipira e rural, passam por estagnação econômica. Também são nesses municípios que a dimensão de renda e trabalho apresentam maior vulnerabilidade.

O litoral norte foge a divisão produtiva de indústria, agrária e turismo. As cidades de Ilha Bela, São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba, apesar do turismo litorâneo, se destacam no setor de serviços logísticos com porto de São Sebastião, e na de produção energética, com extração de petróleo, e recentemente pré-sal. Essas



idades recebem avultosos investimentos em infraestrutura na área de habitação, saneamento e vias de circulação (como por exemplo a duplicação da Rodovia Tamoios que prevê uma investimento de dois bilhões de reais) que justifica melhora do IVS no indicador de infraestrutura e renda e trabalho.

O estudo regional deve contemplar não somente o papel econômico de cada cidade, mas também as necessidades por setores. Por exemplo, no Vale do Paraíba destacam-se as atividades industriais e tecnológicas e atividades turísticas. Entretanto, a atividade turística está consolidada apenas nas cidades de Campos do Jordão e Aparecida, sendo incipiente no Vale Histórico, apesar do potencial possível de ser explorado. Porém essas duas alternativas não contemplam todos os 39 municípios. É necessário ver a região como um território de importância estratégica para políticas públicas buscando às oportunidades para o desenvolvimento local.

### **Considerações Finais**

Nesses últimos anos, o contexto socioeconômico do Estado de São Paulo não está mais ligado à dualidade territorial, da Região Metropolitana de São Paulo versus interior. Com a reestruturação das aglomerações novas regiões metropolitanas foram institucionalizadas com base na existência de pólos regionais com algum grau de integração econômica.

A justificativa para delimitações de territórios regionais é que estes impõem tanto um melhor conhecimento da dinâmica espacial como a construção de instrumentos de política pública adequados da estrutura socioeconômica do território paulista. Apesar da implantação de bases industriais, dinamização das atividades agrícolas, investimentos em infraestruturas viárias de grande porte no interior do Estado, os desequilíbrios sociais persistem e, exigem a construção de um diagnóstico mais integrado de sua diversidade regional, que apoie adequadamente a elaboração de políticas públicas mais consistentes para o desenvolvimento econômico e social paulista.

O olhar sobre a vulnerabilidade social na escala municipal em uma região metropolitana, pode trazer análises mais pontuais sobre os dados e indicadores regionais, por isso o objetivo foi trabalhar com o índice dentro da RMVPLN



pontuando a desigualdade intra-regional - lembrando que a RM foi institucionalizada e não se instrumentalizou para superar tais diferenças.

Considerando a história da construção desse território, principalmente a partir da industrialização que deixou as desigualdades ainda mais evidentes. A RMVPLN ainda caracteriza-se por um território híbrido com desenvolvimento e estagnação.

A espacialização da concentração demográfica e as tabelas do índice de vulnerabilidade social destacam tal desigualdade, que vem crescendo desde a industrialização concentrada no eixo Via Dutra. Entre o campo e a indústria, o turismo emerge como uma atividade que gera renda em alguns municípios, porém são pontuais, caso do alto da Serra da Mantiqueira, o litorâneo e o voltado à religião. Outros municípios, mesmo com o título de estâncias turistas veem nessa atividade uma promessa de desenvolvimento, mas que está longe de se concretizar. As atividades rurais com longa decadência é a que mais carece de programas de incentivos e estratégias para ser mais rentável as famílias nos municípios.

Assim, processo de realização de diagnósticos, bem como o de planejamento e focalização de políticas públicas pode beneficiar-se da compreensão sócio territorial possível através do IVS. No caso, da RMVPLN, apesar do grande avanço do IVS no período inter censitário, o indicador da vulnerabilidade aponta para o fato de que ainda há um longo caminho a ser percorrido em termo de redução das desigualdades intraregionais.

## Referências Bibliográficas

BECKER, Bertha K.; EGLER. Claudio. A. O embrião do projeto geopolítico da modernidade: o Vale do Paraíba e suas ramificações. Laget Textos, 1989. Disponível em: <http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/Embriao.pdf> Acessado em: 10 de outubro de 2011.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In V. R. Dallabrida (Ed.), Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-



administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond. 2011. pp. 115-135

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acessado em: 15 de abril de 2017.

CCR NOVADUTRA. Histórico. 2011. Disponível em: <http://www.novadutra.com.br/sobre/Historico.aspx> Acessado em: 07 de outubro de 2011

COMIN, Álvaro; AMITRANO, Cláudio. Economia e emprego: a trajetória recente da região metropolitana de São Paulo. Novos Estatutos Cebrap, São Paulo, n. 66, julho, 2003.

CUNHA, José Marcos Pinto et al. A vulnerabilidade social no contexto metropolitano: o caso de Campinas. Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: Editora da Unicamp, p. 143-68, 2006.

EMPLASA. (CD-ROM) Por dentro da Região do Vale do Paraíba. São Paulo: Emplasa, 2012

IBGE. Censo Demográfico 2010, PIB e Área. [www.cidade/ibge.com.br](http://www.cidade/ibge.com.br)

IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2010. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/1999\\_2010/default.s](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/1999_2010/default.s) tm>. Acesso em: 01 jul. 2011.

IPEA. Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. Ed: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília, 2015.

KAZTMAN, R. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones. Disponível em <[www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos](http://www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos)>.

LUZ, Márcio da S.; MINARI, Gustavo M.; SANTOS, Isabel C. dos. Aglomerações industriais no setor aeroespacial e automobilístico no Vale do Paraíba Paulista: uma comparação de trajetórias de formação. Journal of Aerospace Technology and Management, V. 2, n. 1, 2010

SANTOS, Milton. Espaço e Sociedade. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 1979.

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
mestrado e doutorado



SILVEIRA, Caio. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In L. Dowbor & M. Pochmann (Eds.), Políticas para o desenvolvimento local (pp. 41-65). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

SILVEIRA, M. L. Região e globalização: pensando um esquema de análise. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 1, p. 47-88, 2010.