

Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre

Human Development Units of the Metropolitan Area of Porto Alegre

Cristina Maria dos Reis Martins

Economista e Mestre em Economia pela Unisinos, Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística-FEE

Liane Rose Reis Garcia Bayard das Neves Germano

Pedagoga e Pesquisadora do Observatório da Cidade de Porto Alegre

Rodrigo Rodrigues Rangel

Sociólogo e Pesquisador do Observatório da Cidade de Porto Alegre

Resumo

Este texto tem como objetivo apresentar e discutir a metodologia adotada para a organização das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), que compõe o Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas (2014), como também destaca a importância das análises de indicadores sociais para a percepção das desigualdades intraurbanas municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Humano, Região Metropolitana, Metodologia.

Abstract

This article aims to present and discuss the methodology adopted for the organization of the Human Development Units (UDHs), which makes up the “Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas”(2014), but also highlights the importance of social indicators analysis for perception municipal intra-urban inequalities in the metropolitan area of Porto Alegre City.

Key-words: Human Development, Metropolitan Area, Methodology.

Introdução

Com a finalidade de evoluir nas análises dos indicadores e potencializar o uso dos índices do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil lançado em 2013¹, desenvolvido em parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de

¹ O Atlas 2013 é uma plataforma *online* que disponibiliza a consulta do novo Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) para todos os 5.565 municípios brasileiros, e permite a análise de 230 indicadores sobre população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, calculados a partir dos dados do Censo 1991/2000/2010. Essa ferramenta apresenta um panorama do desenvolvimento humano dos municípios e da desigualdade entre eles (PNUD, IPEA, FJP, 2013).

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), fazia-se necessário repensar as territorialidades para além da divisão municipal, com possibilidade de organização de outras subdivisões que pudessem retratar a realidade socioeconômica em níveis espaciais mais desagregados possíveis.

As médias que tratavam da realidade dos municípios como um todo não revelavam suas disparidades e as desigualdades intraurbanas. Desta maneira, numa segunda fase de desenvolvimento da plataforma² do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, foi produzido em 2014 o Atlas das Regiões Metropolitanas, com o cálculo do IDHM intrametropolitano para 16 RMs brasileiras. O trabalho foi realizado mediante parcerias entre os organizadores (PNUD, IPEA, FJP) e algumas instituições estaduais e municipais³, em cada uma das regiões metropolitanas participantes. No projeto do Atlas Metropolitano, a partir de critérios mínimos estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, e de critérios estabelecidos pelos organizadores, as regiões metropolitanas deveriam propor subdivisões intramunicipais que refletissem os contrastes dentro dos municípios metropolitanos.

Desta forma, este trabalho apresenta e discute a metodologia das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre, por meio do relato dos procedimentos realizados para a constituição desses recortes, e traz a exemplificação do acesso aos 230 indicadores agregados em 8 dimensões, oriundos do Censo Demográfico 2010, com dados tanto do universo, como da amostra, que foram disponibilizados na plataforma do Atlas para esses recortes territoriais.

Na análise dos dados por meio das UDHS observa-se que as disparidades entre elas são maiores do que as disparidades observadas entre os municípios. Assim, as UDHS traduzem com maior precisão os pontos mais frágeis em cada tema consultado, objetivando um maior auxílio nos processos decisórios de qualquer natureza, principalmente aos gestores municipais.

1 Divisão intramunicipal: Metodologia para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHS)

1.1 Projeto de Criação das UDHS

² Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>

³ Fundação de Economia Estatística Sigmund Heuser (FEE), Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan).

⁴ Para extração dos dados do questionário da amostra, o principal critério do IBGE para os recortes territoriais e que a agregação tivesse no mínimo 400 domicílios particulares permanentes.

As Unidades de Desenvolvimento Humano são um retrato resumido de espaços intramunicipais brasileiros, que reúne um conjunto de dados comparativos, com informações dos Censos⁵ de 2000 e 2010. Nele são apresentados os principais indicadores socioeconômicos das áreas de demografia, saúde, educação, habitação, renda, trabalho e vulnerabilidade social, além do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

A etapa da construção das UDHs muitas vezes não é percebida pelos usuários-fim. Contudo, esta fase é a “forma do bolo”, a partir da qual foram atreladas todas as demais informações para análises posteriores. Ressalta-se que, a ocorrência de problemas nos critérios elencados e estabelecidos para a definição dessas áreas pode resultar em erros na análise dos dados estatísticos, e, conseqüentemente, na identificação distorcida dos problemas sociais que se deseje observar. Portanto, essa foi uma etapa significativa do processo, em que o principal objetivo foi a definição de recortes territoriais mais adequados a serem formatados para a plataforma.

Para obter o acesso aos dados do questionário da amostra do Censo/IBGE para recortes espaciais diferentes daqueles correspondentes às áreas de ponderação⁶, ou para agregações dessas áreas, os usuários devem submeter um projeto com a proposta da nova agregação para avaliação do IBGE, observando as exigências de confiabilidade estatística e obedecendo a critérios que serão rigorosamente avaliados por um comitê técnico. Entre os parâmetros avaliados pelo comitê, destaca-se, em especial, a exigência de que as áreas criadas devem ter, pelo menos, 400 domicílios particulares permanentes amostrados. Assim, para aprovação do projeto do Atlas, a territorialização definida para a localização das informações e identificação social, obrigatoriamente seguiu os critérios mínimos estabelecidos pelo IBGE.

Uma vez aprovado o projeto com a criação de novos recortes espaciais para extração de dados, os usuários utilizaram uma sala especial disponibilizada pelo IBGE, a chamada “sala de sigilo”, onde foi possibilitado o acesso aos microdados dos Censos, segundo sua agregação espacial mínima, os setores censitários. Os resultados agregados obtidos a partir dos microdados ainda passaram por uma avaliação de consistência, realizada pelo IBGE, antes de serem, finalmente, liberados aos usuários.

⁵ Não há dados de RM, UDH e Regionais para o ano de 1991 devido à compatibilização do recorte censitário daquela época com 2000 e 2010.

⁶ É a menor unidade geográfica, formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos, utilizada pelo IBGE para divulgar os dados do Censo, cujo critério para a criação é baseado na rota do recenseador para a aplicação dos procedimentos de calibração dos pesos de forma a produzir estimativas com as informações conhecidas para a população como um todo.

Entre os desafios do projeto Atlas 2014, estava a construção, a partir da agregação de setores censitários, de unidades intraurbanas com o máximo de homogeneidade socioeconômica possível, para a análise espacial por meio de divisões espaciais que retratassem as desigualdades de forma mais incisiva. Dessa maneira, o objetivo era gerar áreas socioeconômicas mais homogêneas do que as áreas de ponderação do IBGE, que fossem capazes de captar mais profundamente a diversidade de situações relacionadas com o desenvolvimento humano no interior dos espaços intrametropolitanos e, assim, observar o que não é percebido pelas médias municipais agregadas, que foram apresentadas no Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios em 2013.

Destaca-se que a diferença entre as áreas de ponderação e as UDHS, é que, enquanto as primeiras buscam atender os quesitos técnicos relacionados ao processo de coleta e amostragem de dados, as segundas foram voltadas para a análise espacial das RMs, relacionada a uma maior homogeneidade socioeconômica e identidade local.

Observa-se também que para organização dessas áreas contíguas não foi possível utilizar nenhum modelo econométrico, que poderia ser contemplado pela análise das variáveis disponíveis para todos os setores censitários, uma vez que um modelo único não atenderia a diversidade dos espaços metropolitanos. As características da vida urbano/metropolitana levam a conformações sócio espaciais diversas⁷ e cada lugar tem a sua morfologia e sua história de ocupação do espaço urbano. Isto fez com que fosse necessário construir a proposta específica das UDHS em cada RM, atentando-se para as características de cada espaço metropolitano considerado.

Dessa maneira, na elaboração do Atlas das RMs o desafio foi agrupar áreas amplamente reconhecidas pela população local e por isso foi necessário construir a proposta das UDHS de modo “customizado”, atentando-se para as especificidades de cada espaço metropolitano. Por outro lado, também foi necessário propor a configuração de recortes espaciais que atendessem às exigências técnicas do IBGE, portanto, as áreas deveriam ter no mínimo 400 domicílios ocupados amostrados, com aspectos econômicos aproximados e que levasse em consideração a identidade social da área delimitada.

Assim, o processo de delimitação das UDHS contou com o conhecimento e a colaboração técnica de instituições e pesquisadores de todas as RMs participantes no Atlas. Além da validação dos recortes espaciais intrametropolitanos, as novas unidades espaciais

⁷ Diversas situações que alteram a média dos dados de um setor censitário, como por exemplo, a existência de um único condomínio vertical, e a idade e o perfil dos assentamentos podem não ser captadas pelas variáveis disponíveis e podem interferir nos indicadores sócio demográficos das UDHS.

deveriam ser reconhecidas por denominações já utilizadas pela população, e na medida do possível, constituídas pela agregação de setores censitários de forma contígua, que facilitasse a nomenclatura e o reconhecimento pela população residente.

Entre as limitações na construção das UDHs encontra-se o fato de que em alguns casos não foi possível atender, ao mesmo tempo, o critério de homogeneidade socioeconômica e de perfil de ocupação urbana com o critério do IBGE de agregação de no mínimo 400 domicílios. Com isso, a construção das UDHs foi realizada em duas etapas. Num primeiro momento as UDHs foram delimitadas conforme os critérios de homogeneidade, contiguidade e identidade, sem obrigatoriamente atender ao critério de agregação de 400 domicílios e num segundo momento, em função da extração dos dados, os recortes da primeira etapa foram ajustados para atender ao critério do IBGE. No entanto, nessa segunda fase para agregação do número mínimo de domicílios para atender a maior homogeneidade socioeconômica, o critério de contiguidade espacial não necessariamente deveria ser atendido⁸. O quadro 1 apresenta as etapas realizadas no processo de construção das UDHs.

Quadro 1 – Etapas no processo de construção das UDHs

Etapa	Responsável
Divisão das áreas homogêneas dos municípios, a partir dos limites das macrorregiões existentes: - Criação de banco de dados georreferenciado com indicadores sociais do Censo 2010, a partir da malha censitária do IBGE; - Delimitação de áreas homogêneas municipais a partir de recortes pré-estabelecidos como bairros e áreas de ponderação; - Criação de novas subdivisões.	Organizadores do Atlas
Análise crítica da proposta de divisão: - Identificação e ajuste das áreas divididas; - Nomeação das UDHs	Equipes Locais
Ajuste final para submeter à aprovação do IBGE - Obtenção dos dados para as novas áreas propostas - Compilação e análise crítica dos dados na plataforma Web	Organizadores
Análise crítica dos dados compilados	Equipes Locais
Finalização da análise crítica dos dados Lançamento da Plataforma Web	Organizadores

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os municípios com uma população muito pequena e que possuem somente uma área de ponderação também corresponderam apenas a uma UDH, e assim somente apresentam os

⁸ Esse procedimento se justifica para os casos em que se registram pequenas vilas/favelas em bairros de alta renda, ou, nos casos de condomínios de luxo em bairros de população de baixa renda.

indicadores para o município como um todo. As RMs onde havia recortes regionais compatíveis com a malha dos setores censitários do Censo 2010, permitindo a agregação de UDHS para fins de extração dos dados da amostra, também puderam disponibilizar indicadores para essas escalas em diferentes níveis territoriais.

1.2 UDHS da RM de Porto Alegre

No Atlas das RMs foram construídas 9.825 UDHS em 16 RMs que corresponde a uma abrangência populacional de 37%. A Região Metropolitana de Porto Alegre foi dividida em 2010 em 722 UDHS, que representa 7,3% do total das UDHS do Brasil. Na RM Porto Alegre, composta por 34 municípios que concentram 37,7% da população do estado do Rio Grande do Sul, 24 deles puderam ser subdivididos. Porto Alegre, o município sede da RM, concentrou o maior número de unidades, 46,4% do total, seguido dos municípios de Gravataí, com 6,4% e São Leopoldo 5,1% do total das UDHS (tabela 1).

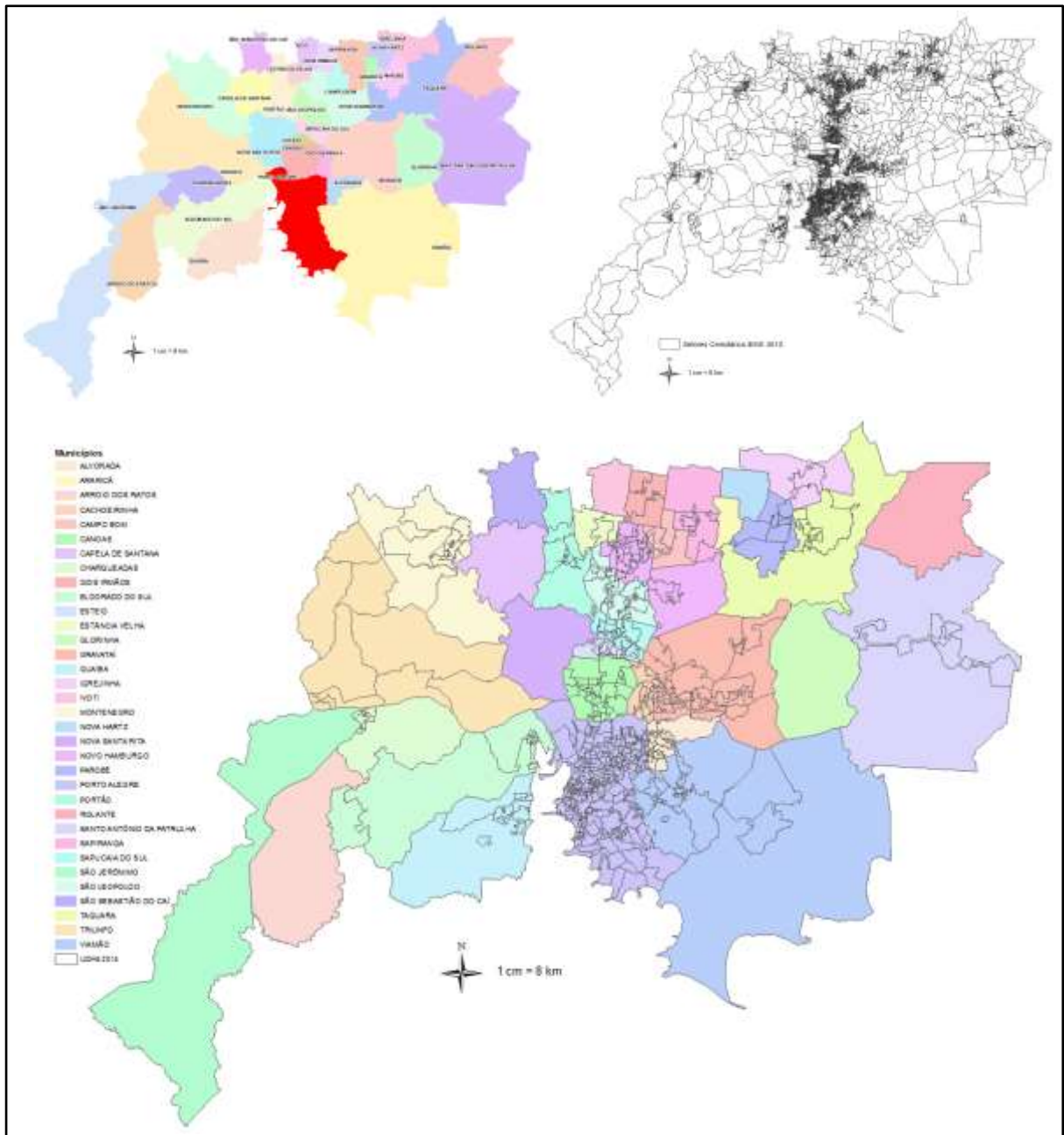
Tabela 1 – Distribuição das UDHS e população nos municípios da RM de Porto Alegre (2010)

Município	Nº UDHS	% Nº UDHS	População 2010	% Pop.	Município	Nº UDHS	% Nº UDHS	População 2010	% Pop.
Porto Alegre (Sede)	335	46,4%	1.409.351	35,0%	Taquara	8	1,1%	54.643	1,4%
Gravataí	46	6,4%	255.660	6,3%	Charqueadas	7	1,0%	35.320	0,9%
São Leopoldo	37	5,1%	214.087	5,3%	Dois Irmãos	6	0,8%	27.572	0,7%
Novo Hamburgo	34	4,7%	238.940	5,9%	Campo Bom	5	0,7%	60.074	1,5%
Canoas	29	4,0%	323.827	8,0%	Estância Velha	4	0,6%	42.574	1,1%
Viamão	29	4,0%	239.384	5,9%	Santo Antônio da Patrulha	4	0,6%	39.685	1,0%
Sapucaia do Sul	24	3,3%	130.957	3,2%	Igrejinha	2	0,3%	31.660	0,8%
Alvorada	21	2,9%	195.673	4,9%	Araricá	1	0,1%	4.864	0,1%
Cachoeirinha	20	2,8%	118.278	2,9%	Arroio dos Ratos	1	0,1%	13.606	0,3%
Montenegro	19	2,6%	59.415	1,5%	Capela de Santana	1	0,1%	11.612	0,3%
Esteio	15	2,1%	80.755	2,0%	Glorinha	1	0,1%	6.891	0,2%
Guaíba	14	1,9%	95.204	2,4%	Ivoti	1	0,1%	19.874	0,5%
Eldorado do Sul	13	1,8%	34.343	0,9%	Nova Hartz	1	0,1%	18.346	0,5%
Sapiranga	11	1,5%	74.985	1,9%	Nova Santa Rita	1	0,1%	22.716	0,6%
Triunfo	11	1,5%	25.793	0,6%	Rolante	1	0,1%	19.485	0,5%
Parobé	10	1,4%	51.502	1,3%	São Jerônimo	1	0,1%	22.134	0,5%
Portão	8	1,1%	30.920	0,8%	São Sebastião do Caí	1	0,1%	21.932	0,5%

Fonte: Atlas (2014), Censo IBGE (2010). Elaborado pelos autores.

A Figura 1 apresenta a divisão territorial da RM de Porto Alegre, por municípios, setores censitários e UDHS por município.

Figura 1 - Divisão territorial da RM de Porto Alegre, por municípios, setores censitários e UDHs por município



Fonte: ObservaPOA (2015). Elaborado pelos autores.

1.2.1 Validação das UDHs dos municípios do entorno de Porto Alegre

Para os municípios do entorno foram definidas 377 UDHs que agregaram 4.413 setores censitários, distribuídos em 23 dos municípios metropolitanos.

A partir dos recortes propostos pelos organizadores do Atlas para a validação das UDHs dos municípios do entorno foi baseada no conhecimento dos técnicos do órgão de planejamento metropolitano em conjunto com técnicos das prefeituras. Nesse processo foram

considerados critérios do nível socioeconômico dos locais e considerações, em especial, sobre a localização territorial, o tipo de malha urbana, a homogeneidade interna dos recortes em função da fisiologia das edificações.

Para 12 municípios a proposta inicial foi mantida em função de ser considerada adequada às características locais. No caso de Campo Bom, Estância Velha, Montenegro, Portão e Triunfo a proposta das UDHs foi mantida, porém, foram destacadas algumas considerações na análise. Nesses municípios havia locais ocupados intensamente e grandes extensões de terra não urbanizadas na mesma UDH. As residências dispostas nos setores censitários de acordo com a renda aparentemente apresentavam o mesmo perfil de edificação.

Na maior parte dos municípios a adequação nas UDHs se referiu a realocação dos setores censitários entre as UDHs propostas. Em Alvorada alguns setores foram realocados em função de áreas rurais ou industriais e para manter unificado um condomínio de apartamentos em uma mesma UDH. No município de Guaíba ocorreu também a realocação de setores com áreas rurais e setores com vilas. Em Viamão a realocação dos setores foi sugerida em função da continuidade territorial e da presença de edificações que não justificavam a distinção de renda. As realocações em Gravataí se referiram a unificação de loteamentos. Em Novo Hamburgo a redefinição dos setores censitários entre as UDHs se referiu a divisão entre áreas urbanas e áreas rurais. Em Charqueadas as alterações sugeridas estiveram relacionadas à presença de áreas com características rurais e em função das áreas do complexo penitenciário, localizado no município.

Observou-se que diferentemente do município sede da RM os municípios do entorno apresentam algumas características locais distintas e também são marcados ainda pela presença de áreas com características rurais.

Após a validação das áreas, foi realizado o processo de nomeação das UDHs de acordo com a nomenclatura dos bairros e pontos de referência reconhecidos pela população residente. Observa-se que, dado o critério do número mínimo de domicílios, nos municípios do entorno muitas UDHs agregaram setores censitários de diferentes bairros, cujos nomes compuseram a designação das UDHs.

1.3 UDHs do município Porto Alegre

Porto Alegre, enquanto capital é o município sede da RM, sendo que, dos 10.234,012 km² e, segundo censo do IBGE de 2010, dos quatro milhões de habitantes da área metropolitana, a cidade ocupa área igual a 496,682 km² (4,85% da RM), e contava com 1,4

milhões de habitantes, representando 35% da população da RM, com densidade populacional igual a 2.837,53 hab./km².

Para subdividir o território de Porto Alegre nas 335 unidades, exibidas na plataforma on-line do Atlas em 2014, verificou-se os diferentes níveis de recortes territoriais adotados na cidade como: as Regiões de Planejamento (8), as Regiões de Serviços Básicos (10), as Regiões do Orçamento Participativo (ROP)⁹ (17) e os Bairros do Orçamento Participativo (OP) (83), a fim de definir qual seria o mais adequado para a exibição de indicadores do universo e da amostra, condicionados a identificação local de usuários-fim. Como o objetivo foi dividir o território em UDHS, alinhadas aos demais recortes existentes na cidade, tinha-se a intenção de organizar os dados também para compor a camada regional, optou-se pela equivalência às Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Para atingir este propósito foram adotadas as seguintes etapas:

- a) Análise dos limites das UDHS de 2000, a fim de identificar as diferenças dos setores censitários em relação aos recortes possíveis para 2010, na busca da compatibilidade desejada, com a correspondência dos setores censitários ao contorno dos bairros do OP;
- b) Recebimento das propostas de divisão das UDHS da FJP e do IBGE para análise e compatibilização com os critérios de interesse municipal;
- c) Verificação dos shapes¹⁰ dos setores censitários (2.433); das Áreas de Expansão e Disseminação da Amostra (AEDs)¹¹ (37) de Porto Alegre, conhecidas também por Áreas de Ponderação; das ROPs (17) e dos Bairros do OP (83), com a compatibilização dos recortes;
- d) Organização dos setores por Bairro/Região, em ordem alfabética, garantindo a contiguidade;
- e) Colocação dos dados por ordem decrescente de renda, com o cálculo da renda média por área contígua respeitando os limites;

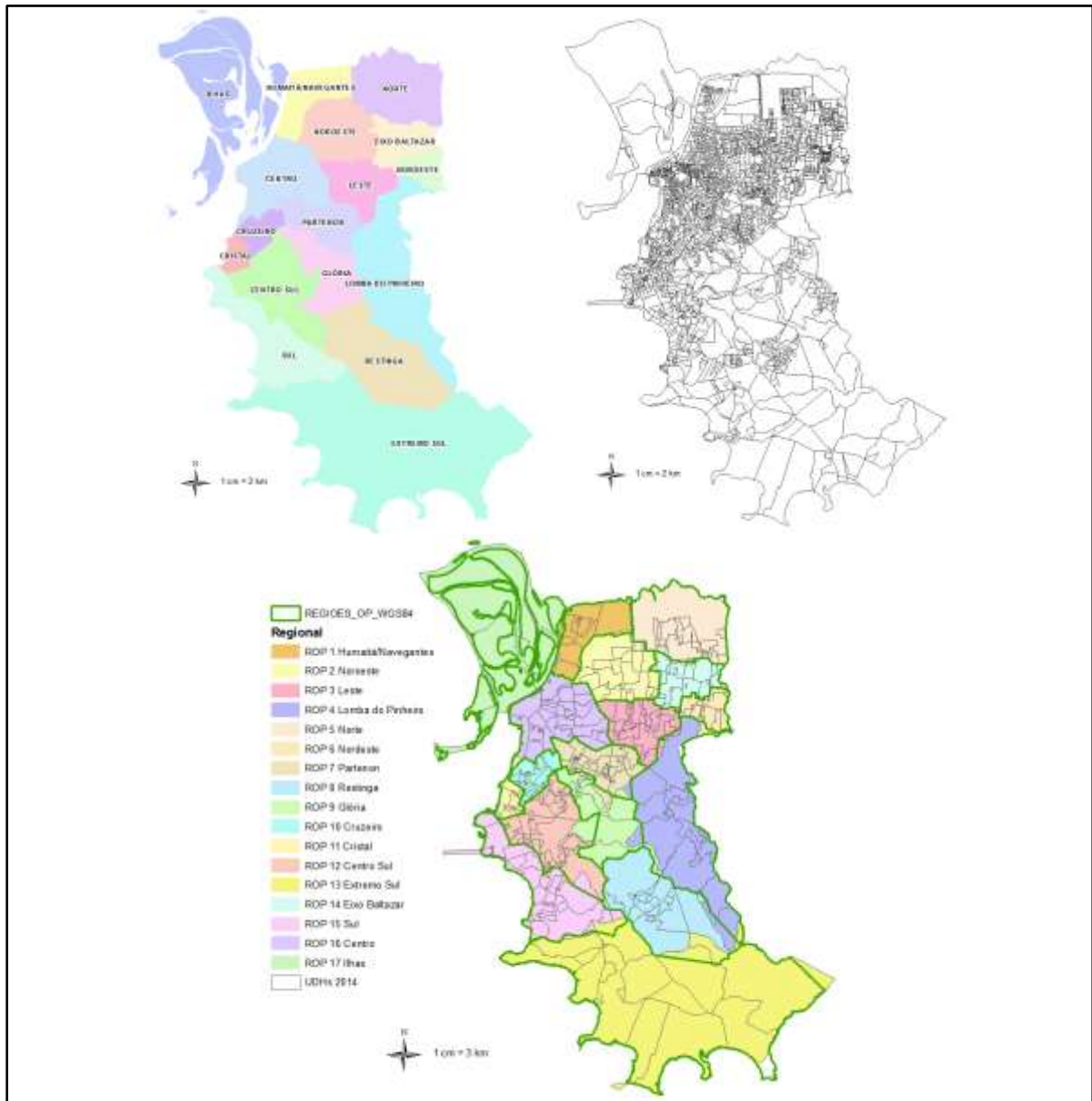
⁹ ROP – Região do Orçamento Participativo é uma subdivisão do território da cidade de Porto Alegre com identidade social pela participação da população local na definição e priorização da aplicação de recursos públicos em obras e serviços para a região a cada ano.

¹⁰ O “shape” é um conjunto de três arquivos individuais (“.shp”, “.shx” e o “.dbf”) obrigatórios para armazenar os dados do núcleo que compreende um shapefile, que juntos representam uma feição ou elemento gráfico, seja ela em formato de ponto, linha ou polígono e que contém uma referência espacial (coordenadas geográficas) de qualquer que seja o elemento mapeado.

¹¹ Estas áreas foram construídas conjuntamente pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e pela FEE em 2013 seguindo a metodologia indicada pelo IBGE. Para que não fossem definidas automaticamente, visto que inviabilizariam o uso das informações do Questionário da Amostra do Censo 2010 para o território intraurbano de bairros e regiões do OP. Essa ação evitou a perda em termos de conhecimento da cidade, quanto às análises para um nível menor que o município, bem como para a continuidade da série histórica e a comparação dos indicadores com os anos anteriores.

f) Foram somados os dados até atingir no mínimo os 400 domicílios da amostra e organizados os resultados por faixa de renda para a composição das UDHs.

Figura 2 - Divisão territorial da ROPs de Porto Alegre, por regional, setores censitários e UDHs por ROP



Fonte: ObservaPOA (2015). Elaborado pelos autores.

A compatibilização das 335 UDHs com as 17 ROPs partiu do ajuste da composição dos setores censitários agrupados quando da elaboração das AEDs. Apesar das linhas imaginárias destas duas subdivisões visualmente apresentarem algumas diferenças nos shapes sobrepostos, conforme a Figura 2, após passarem por todas as etapas descritas e seguirem rigorosamente os critérios para integrarem o Atlas, podem ser reconhecidas pela similaridade que apresentam. Quanto aos indicadores disponíveis no Atlas a equivalência foi validada para

a comparabilidade e para a transversalidade com quaisquer outros dados construídos, sob quaisquer uma destas subdivisões do território.

O processo de trabalho com os dados foi minucioso e passou por quatro grandes revisões entre abril/2013 e novembro/2014. Além dos passos descritos o contorno das UDHS preliminares foram cruzados com a base de Aglomerados Subnormais¹² e com o Cadastro de Vilas (2008) disponibilizado pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Esse procedimento validou a consistência dos critérios socioeconômicos e conferiu coerência na composição das áreas, de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes em Porto Alegre, conhecidos como: favela, invasão, comunidade, ocupação, núcleo, vila, entre outros.

A partir dos critérios estabelecidos pela FJP para identificar as UDHS, foram construídos em parceria com conselheiros e/ou delegados do OP, a nomenclatura dessas, garantindo assim a identidade das comunidades com a delimitação destes territórios.

1.3.1 Das UDHS às subdivisões regionais

O Atlas possibilitou a ampliação do número de UDHS intraurbanas dos municípios, em Porto Alegre, de 163 UDHS em 2000 passou para 335 em 2010. Essa plataforma desenvolvida com as novas tecnologias de SIG, permitiu a elaboração de mais um nível de informação, denominada **Regional**, naqueles municípios que optaram em definir outro agrupamento territorial intermediário entre as UDHS e o município como um todo. Isto auxilia a gestão municipal a perceber as desigualdades por meio da análise dos indicadores para a definição de políticas públicas. Dos 34 municípios que compõe a RM de Porto Alegre somente Porto Alegre organizou a distribuição espacial para este nível.

Das 73 Regiões Metropolitanas, RIDEs ou Aglomerações Urbanas existentes no país em 2014 somente 15 RMs e 1 RIDE conseguiram organizar as informações e a divisão territorial adequadas às exigências ao compor o Atlas de Desenvolvimento Humano Metropolitano 2014. Porto Alegre é a terceira região em número de municípios (34), antecedida apenas por São Paulo (39) e Belo Horizonte (50). Ao todo 321 municípios constam do Atlas de Desenvolvimento Humano Metropolitano 2014, que inclui tanto indicadores do universo, quanto da amostra do Censo de 2010, tendo sido realizada pela FJP a adequação para transposição dos dados do Censo Demográfico 2000 - IBGE.

¹² É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

Nem todos os municípios das 16 RMs construíram a camada regional no Atlas. Dos 321 municípios apenas 22 organizaram suas informações por Regionais, subdividindo seu território por agrupamentos de UDHS contíguas, alinhadas com a identidade local administrativa, que pressupõe apoio para definição de políticas públicas. Este é um fator fundamental no momento de monitoramento e acompanhamento destas políticas, tanto pelos gestores, quanto da população, a partir do recorte de indicadores de cada ação.

No Atlas há 176 Regionais de caráter intramunicipal, mas que não são necessariamente comparáveis. Esta divisão territorial interna, ao contrário das UDHS não estabeleceu padrões no momento de junção das UDHS, tendo sido de livre opção aos municípios adotar ou não a elaboração de regionais. Contudo, elas são relevantes para análises e comparações internas de cada território municipal.

Porto Alegre é o terceiro município do país com maior número de regionais ficando abaixo somente de São Paulo com 30 e Brasília com 19. Lembrando que quanto menor a territorialidade melhor a percepção dos indicadores intraurbanos para o planejamento das ações (Quadro 2).

Quadro 2 - Regiões Metropolitanas e Região Integrada de Desenvolvimento que compõe o Atlas de Desenvolvimento Humano Metropolitano (2014)

RMs e RIDE	Mun por RM/RIDE	Mun com Regionais	Municípios com Regionais	
			Município	Regionais
RM Belo Horizonte	50	9	Belo Horizonte	9
			Betim	7
			Contagem	9
			Ibirité	3
			Nova Lima	2
			Ribeirão das Neves	3
			Sabará	2
			Santa Luzia	3
			Vespasiano	2
RM Recife	14	3	Recife	6
			Camagibe	5
			Jaboatão dos Guararapes	7
RIDE do Distrito Federal e Entorno	22	1	Brasília	19
RM Curitiba	29	1	Curitiba	9
RM Fortaleza	19	1	Fortaleza	7
RM Grande Vitória	7	1	Vitória	7
RM Manaus	13	1	Manaus	9
RM Natal	11	1	Natal	4
RM Porto Alegre	34	1	Porto Alegre	17
RM Rio de Janeiro	21	1	Rio de Janeiro	11
RM São Paulo	39	1	São Paulo	30
RM Vale do Rio Cuiabá	13	1	Cuiabá	5
RM Belém	7	0		
RM Goiânia	20	0		
RM Grande São Luís	9	0		
RM Salvador	13	0		
Total Geral	321	22		176

Fonte: Atlas (2014). Elaborado pelos autores.

Com a construção alinhada correspondendo à natureza socioeconômica e política do território urbano de Porto Alegre, o sentido de se estabelecer o nível Regional para acessar os indicadores no Atlas garantiu a continuidade de trabalho nesse nível. O OP existe em Porto Alegre desde 1989 propiciando à população práticas de democracia participativa, que cada vez mais, necessita aproximar-se do conhecimento da realidade das ROPs, para melhor acompanhar as transformações locais.

2 Resultados e Discussão

A plataforma do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, além do IDHM e seus subíndices, apresenta 230 indicadores, agregados em oito dimensões. São dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010, para os 27 estados e 5.565 municípios brasileiros e dados dos Censos de 2000 e 2010 para 16 Regiões Metropolitanas, que correspondem a 37% da população brasileira em 2010, e agregam 321 municípios, divididos em 9.825 UDHS.

A criação das UDHS se mostrou como essencial, uma vez que elas permitem localizar as desigualdades e carências dentro do município, também se observa que as RMs possuem elevado peso na população total dos estados e, em muitos casos, há bairros mais populosos que muitos municípios não metropolitanos.

Observa-se que as disparidades entre as UDHS são maiores que as disparidades entre os municípios. A diferença entre o maior (Porto Alegre) e o menor IDHM (Capela de Santana) registrado na RM é de 0,144, enquanto se comparada uma das UDHS com menor IDHM (Santa Tereza: Vila Ecológica) com uma das UDHS de maior IDHM no município de Gravataí (Arroio Águas Mortas) a diferença é de 0,239 (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 – Disparidades entre os municípios da RM de Porto Alegre (2010)

Município	IDHM	Renda Per Capita	Esperança de vida	Educação	
				Taxa Escolaridade	Taxa de Frequência
Porto Alegre	0,805	1.758,27			
Capela de Santana	0,661	533,88	73,93	39,41	
Estância Velha			78,23		
Ivoti				76,28	93,77
Santo Antônio da Patrulha					85,09
Disparidade	0,144	3,3	4,30	36,87	8,68

Fonte: Atlas (2014). Elaborado pelos autores.

Nos demais indicadores disponibilizados o mesmo pode ser observado. Nos indicadores municipais a renda *per capita* do município com maior (Porto Alegre) renda *per capita* corresponde a três vezes a renda *per capita* do município de menor renda (Capela de Santana). Já na comparação entre as UDHs, uma das UDHs com maior valor de renda *per capita* do município de Novo Hamburgo corresponde a oito vezes a renda *per capita* de uma das UDHs de menor renda (Tabela 2 e 3).

Tabela 3 – Disparidades entre as UDHs da RM de Porto Alegre (2010)

UDH	IDHM	Renda Per Capita	Esperança de vida	Educação	
				Taxa Escolaridade	Taxa de Frequência
Arroio Aguas Mortas (Cachoeirinha)	0,832				90,76
Santa Tereza: Vila Ecológica (Porto Alegre)	0,593				
Centro / Vila Rosa (Novo Hamburgo)		3.064,23			
Guajuviras A (Canoas)		374,26	70,25	87,57	
Paragem dos Verdes Campos (Gravataí)			79,91		
Rondônia A (Novo Hamburgo)					78,31
Vila Nova: Condomínio Cristal II (Porto Alegre)				26,60	
Disparidade	0,239	8,2	9,66	60,97	12,45

Fonte: Atlas (2014). Elaborado pelos autores.

Na distribuição dos 5% das UDHs com IDHM mais elevado observa-se que quase a totalidade (97,2%) encontra-se em Porto Alegre (Quadro 4). Contudo, na distribuição dos 5% das UDHs com IDHM mais baixo, Porto Alegre concentra 58,3% dessas UDHs e o restante se encontra em quatro municípios com população entre 100 mil a 325 mil habitantes (Novo Hamburgo, Canoas, Viamão e Alvorada).

Quadro 3 – Distribuição das UDHs com IDHM mais alto e mais baixo nos municípios da RM de Porto Alegre, conforme a faixa de população (2010)

População	5% das UDHs com IDHM mais ALTO		5% das UDHs com IDHM mais BAIXO	
	Nº UDHs	%	Nº UDHs	%
> 1 milhão habitantes (Porto Alegre)	35	97,2%	21	58,3%
> 100 mil < 325 mil habitantes	1	2,8%	15	41,7%

Fonte: Atlas (2014). Elaborado pelos autores.

Em outro aspecto, destaca-se que a elaboração das UDHs destina-se aos usuários interessados em conhecer indicadores locais, que podem acessar os resultados de forma amigável. A plataforma desenvolvida de modo georreferenciado facilita a qualquer cidadão-pesquisador a identificar a região desejada e poder filtrar indicadores que expressam a

realidade da(s) unidade(s) selecionada(s) nas últimas duas décadas, de modo a poder comparar a evolução ocorrida de 1991 até 2010.

No Brasil ainda é muito reduzida a quantidade de municípios que está organizado para tecer análises intraurbanas pautadas em indicadores confiáveis e regularmente atualizados. Há de se ampliar esta perspectiva para que cada vez mais gestores de todos os municípios consigam perceber melhor as desigualdades existentes no território, o que pode qualificar a aplicabilidade dos recursos públicos existentes. Não há como nos dias de hoje dissociar os indicadores sociais e os de resultados, muito pelo contrário, a transversalidade desses é contínua e cada vez mais balizada por planos de metas, que vem sendo, gradativamente, acompanhados pela população e, que, conseqüentemente, passarão a ser uma das ferramentas mais importantes de monitoramento das políticas públicas nas instâncias governamentais.

Nesse sentido, o Atlas se apresenta como uma forma concisa de identificar regiões que precisam da intervenção de programas, políticas setoriais e territoriais, assim como de ações específicas. A análise comparativa das conjunturas municipais e metropolitanas, por meio de indicadores selecionados, orienta tanto os gestores públicos, como a sociedade civil e o setor privado nas ações voltadas ao desenvolvimento brasileiro, permitindo uma melhor alocação de recursos e definição do público-alvo para as iniciativas. A disponibilização de informações claras e concisas também estimula a participação social e o protagonismo dos cidadãos para o enfrentamento dos problemas locais (ADHM, 2014).

Considerações finais

A partir de uma referência utilizada internacionalmente, o Índice de Desenvolvimento Humano, e da experiência do PNUD, IPEA e FJP na elaboração do Atlas Brasil de Desenvolvimento Humano Municipal foi possível viabilizar o desenvolvimento de novas territorialidades para a leitura dos indicadores disponíveis.

Essa ferramenta visa, sobretudo, instrumentalizar a sociedade, fortalecendo as capacidades locais e permitindo o aprimoramento da gestão pública e o empoderamento dos cidadãos, com a ampliação do conhecimento e uma maior democratização das informações socioeconômicas no âmbito municipal e metropolitano.

As UDHs colaboram na consolidação de um diálogo informado e embasado sobre o desenvolvimento local, evidenciando as zonas com concentração populacional de mais alta renda em contraponto com os locais de maior vulnerabilidade. Assim, podem ser consideradas como um instrumento de estímulo ao uso de dados, conferindo a transparência necessária aos processos de desenvolvimento em importantes temas sociais.

O retrato fornecido pela ferramenta auxilia no acompanhamento da realidade socioeconômica municipal e metropolitana nos 20 anos e permite realizar análises para melhor traçar o futuro.

Referências

A divisão do espaço metropolitano no Atlas de desenvolvimento humano. Porto Alegre: Fundação João Pinheiro. 23 slides. Color. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/desenvolvimento_humano_-_vera_scarpelli_-_fjp.pdf> Acesso em: 10 maio 2015.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Porto Alegre: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 30 slides. Color. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/yourprezi.pdf> Acesso em: 10 maio 2015.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Porto Alegre: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 54 slides. Color. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/pnud-samantha-lancamento_regional_poa_27.03.pdf> Acesso em: 10 maio 2015.

BRASÍLIA. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (Org.). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

CORTEZ, Bruno Freitas; MONTENEGRO, Flávio Marcelo Tavares; BRITO, José André de Moura. Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, 28., 2012, Lindóia, Sp. **Censo Demográfico 2010**: definição das áreas de ponderação para o cálculo das estimativas provenientes do questionário da amostra. Lindóia, Sp: Abep, 2012. 13 p.

Desenvolvimento Humano das Regiões do Orçamento Participativo. Porto Alegre: Observatório da Cidade de Porto Alegre. 27 slides. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/desenvolvimento_humano_nas_rops_de_porto_alegre_2015_final.pdf> Acesso em: 10 maio 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, primeiros resultados. Rio de Janeiro, p.1-259, 2010.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília - DF: PNUD, IPEA, FJP, 2013. 96 p.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras. Brasília - DF: PNUD, IPEA, FJP, 2014. 120 p.

Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE. <<http://www.semace.ce.gov.br/2011/06/shape-definicoes-e-conversao/>> Acesso em: 10 agosto 2015.