

Estilos de vida, interacciones sociales y desarrollo humano

Conferencistas
invitados:

Adela Cortina
Universidad de Valencia

Jay Drydyk
Universidad de Carleton

Ori Heffetz
Universidad de Cornell

David Crocker
Universidad de Maryland

VI CONFERENCIA DE ALCADECA

Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Estudio de las Capacidades Humanas
Organizada por el grupo Ética, Justicia y Economía de la Universidad de la República

30 de mayo al 1º de junio de 2016, Montevideo
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración – Av. Gonzalo Ramírez 1926



Información disponible en www.iecon.ccee.edu.uy / Consultas: alca-deca2016@iecon.ccee.edu.uy

VI Conferencia de ALCALDECA – “Estilos de vida, interacciones sociales y desarrollo humano”

Uso de indicadores socioeconômicos para focalização de políticas públicas: estudo de impacto político-social do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Idioma: Português

Autores: Samantha Dotto Salve, Jacob Said Netto, Andréa Bolzon, Vanessa Zanella

Afiliação Institucional: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD Brasil

Correio Eletrônico: samantha.salve@undp.org

Palavras-chave: desenvolvimento humano, IDH, monitoramento, políticas públicas, gestão pública

Resumo

Este trabalho pretende apresentar o projeto do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, uma base de dados online de focalização de políticas públicas (www.atlasbrasil.org.br), e também o impacto político-social da construção de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) subnacional para o Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

O objetivo deste trabalho é revelar os casos mais relevantes em que a gestão pública nos níveis municipal, estadual e federal tem utilizado o Atlas e o IDHM para mapear bolsões de pobreza e vulnerabilidade com baixos níveis de desenvolvimento humano. A focalização de políticas públicas resultante desse processo busca, na visão do poder público, priorizar investimentos e melhorias nas condições de vida nas localidades mais carentes.

O site do Atlas permite ao gestor público focalizar as políticas públicas por meio de um mapeamento georreferenciado do território nos níveis nacional, estadual, municipal e intramunicipal, revelando as áreas mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico.

Entre os casos de apropriação do indicador pela gestão pública, destaca-se a utilização do indicador como critério de elegibilidade de municípios para receber programas, recursos ou políticas públicas; a utilização em projetos de lei e também a utilização em programas de desenvolvimento dos estados federais e em plataformas políticas de campanha.

O IDHM vem sendo utilizado tanto em áreas diretamente relacionadas as dimensões presentes no índice (longevidade, educação e renda), quanto em áreas como infraestrutura, meio ambiente, esporte, entre outros, o que indica que o IDHM é

considerado uma *proxy* importante para medir o nível de desenvolvimento de uma região e, conseqüentemente, na construção das políticas públicas.

Além de uma ferramenta de gestão pública, disponibilizar dados desagregados permite que o cidadão comum tenha acesso à realidade, em números, do território em que vive, democratizando assim os dados e o acesso à informação. Por fim, vale mencionar que dados desagregados são cada vez mais relevantes por sua capacidade em revelar as desigualdades muitas vezes escondidas pelas médias.

No intuito de fortalecer ainda mais o papel de ferramenta de monitoramento e focalização de políticas públicas no país, a iniciativa do Atlas deve incluir em 2016 dados desagregados em gênero, raça e situação de domicílio (urbano x rural) dos estados e municípios brasileiros.

Essa iniciativa destaca-se pela capacidade de fornecer informações rápidas, acessíveis e robustas a diferentes atores sociais. O Atlas auxilia gestores na elaboração de políticas públicas; pesquisadores no acesso à dados; sociedade civil organizada na compreensão dos territórios em que atuam; setor privado em suas ações empresariais e por fim, cidadãos, que são instrumentalizados para que tenham maior capacidade de reivindicar melhorias e acompanhar a evolução das cidades, em um exercício efetivo de transparência e cidadania.

Uso de indicadores socioeconômicos para focalização de políticas públicas: estudo de impacto político-social do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Samantha Dotto Salve¹

1. INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento humano, tal qual proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), propõe que as pessoas estejam no centro da discussão sobre progresso e desenvolvimento, cunhando a ideia de que “as pessoas são a verdadeira riqueza das nações”². Ainda que a elaboração do conceito de desenvolvimento humano tenha base teóricas complexas e que remontam à discussão sobre as teorias de mudança social e desenvolvimento, nos centraremos aqui na utilização do conceito pelo PNUD e na proposta de sintetização do conceito através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Dessa forma, destaca-se para a discussão, o lançamento, em 1990, pelo PNUD, do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), bem como da sua medida sintética, o IDH, idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen.

O relatório foi um marco na discussão sobre desenvolvimento devido, principalmente, à sistematização de uma nova proposta conceitual e à divulgação de um índice sintético em alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB), hegemônico, à época, como medida de desenvolvimento.

Quanto ao conceito, como exposto pelo PNUD, desenvolvimento humano “é um processo de expansão das escolhas das pessoas”³, ou ainda “é o processo de ampliação

¹ A autora é Analista de Ciências Sociais do PNUD Brasil, mestre em Cooperação Internacional Descentralizada pela Universidad del País Vasco, Espanha, e graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Brasil. Para contato: samantha.salve@undp.org.

² PNUD. Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf Acesso em: 15 mai. 2016.

³ idem

das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter”⁴.

Para entender o processo de expansão das liberdades e escolhas das pessoas, é preciso compreender que ele inclui basicamente todas as dinâmicas da sociedade, sejam elas sociais, econômicas, políticas e/ou ambientais, pois todas essas esferas são necessárias para assegurar a maior variedade possível de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para que elas possam exercer em toda sua plenitude o seu potencial.

É importante demarcar a diferença que o conceito de desenvolvimento humano significou para o paradigma anterior, baseado no desenvolvimento enquanto crescimento econômico. Nessa nova abordagem, os recursos financeiros não são fins em si mesmos, pois não garantem que as pessoas terão a liberdade e a oportunidade necessárias para viver a vida que desejam. Essa perspectiva alterou significativamente a maneira de compreender e atuar para alcançar o desenvolvimento de uma sociedade, seja a nível local ou nacional.

Além da sistematização do conceito, a popularização da abordagem de desenvolvimento humano se deu principalmente devido à criação e adoção do Índice de Desenvolvimento Humano. O IDH reúne três dimensões essenciais ao desenvolvimento humano: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, de ter acesso ao conhecimento – educação –, e de poder desfrutar de um padrão de vida decente – renda.

O IDH teve grande repercussão a nível mundial, em grande parte em virtude de sua fácil compreensão e de sua abordagem mais holística de pensar o desenvolvimento frente ao padrão existente à época, que media somente o crescimento econômico. Atualmente, diversas críticas feitas ao IDH se centram na sua limitada gama de indicadores, mas vale lembrar que no momento que o IDH surgiu, ele buscou – com sucesso – substituir um indicador consagrado internacionalmente, que era baseado somente em uma informação: o PIB⁵.

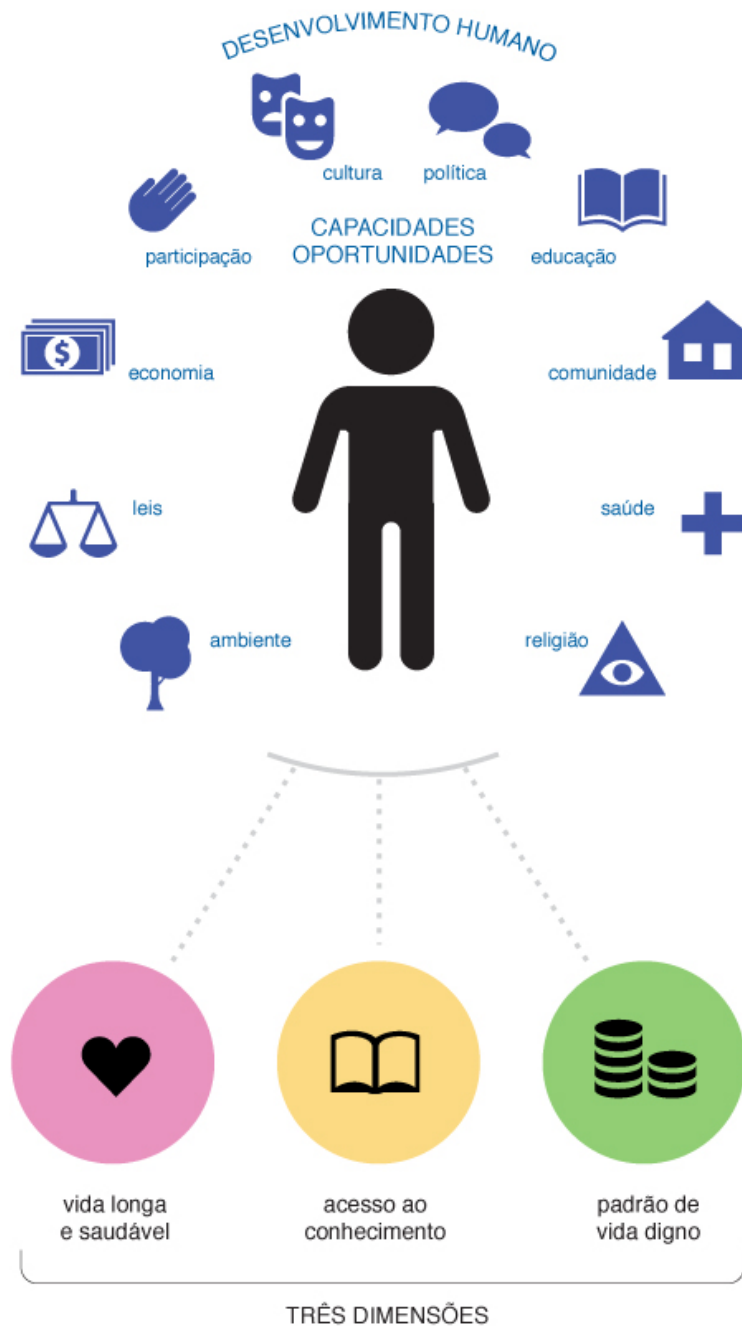
Como informado pelo próprio PNUD, ao transformar “em um único número a complexidade de três importantes dimensões, o IDH tornou-se uma forma de compreensão e fomento da discussão e reflexão ampla sobre o significado do desenvolvimento humano para a sociedade”⁶.

⁴ PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em 14 mai. 2016.

⁵ Para maiores informações sobre o conceito de desenvolvimento humano para o PNUD, acesse: www.atlasbrasil.org.br, ou www.pnud.org.br.

⁶ PNUD; IPEA; FJP, op. cit.

Figura 1. Dimensões do Desenvolvimento Humano



Fonte: PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013.

Como resultado dessa grande repercussão, ao longo dos anos 90, diversos escritórios nacionais do PNUD começaram a pensar adaptações do IDH para as suas realidades locais, num exercício de cálculo de IDH subnacionais. Nesse exercício, já foram propostos IDH similares, com apenas alguns indicadores modificados; mas também foram criadas novas dimensões, com a inserção de temas como meio-ambiente, segurança

e liberdade política, entre outros. Dessa forma, este artigo pretende apresentar o exercício do Brasil para a construção de um IDH subnacional, divulgado por meio do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, e o uso do índice para a focalização de políticas públicas no país.

Quanto à estrutura, este artigo está dividido em cinco partes principais, sendo elas a primeira esta Introdução; a segunda um relato do projeto apresentado, com histórico e situação atual; a terceira um enfoque na análise metropolitana proposta pelo projeto; a quarta uma análise do uso da ferramenta para a focalização das políticas públicas e, por fim, um relato dos próximos passos do projeto como forma de divulgação e abertura ao diálogo de modo a colher subsídios para melhorias.

Ressalta-se que este artigo foge do meio tradicional acadêmico ao não estar focado em uma teoria e hipótese de pesquisa, mas em um projeto de cooperação técnica em andamento, que apesar de estar baseado na teoria do desenvolvimento humano, não a desenvolve discursivamente, mas a aplica em uma ferramenta técnica para o uso da gestão pública, buscando como resultado principal a realização concreta do desenvolvimento humano nos territórios, em especial nos municípios brasileiros.

2. O PROJETO

2.1 Histórico

O projeto Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil é uma parceria de longa data entre três importantes instituições: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A parceria entre três organismos de estrutura institucional distinta (um organismo internacional, uma instituição estadual e um órgão do governo federal) tem sido ao mesmo tempo um desafio e uma garantia de robustez técnica e política.

Destaca-se como marco precursor desse trabalho o lançamento do primeiro Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil⁷, em 1996. Este RDH, que inicialmente

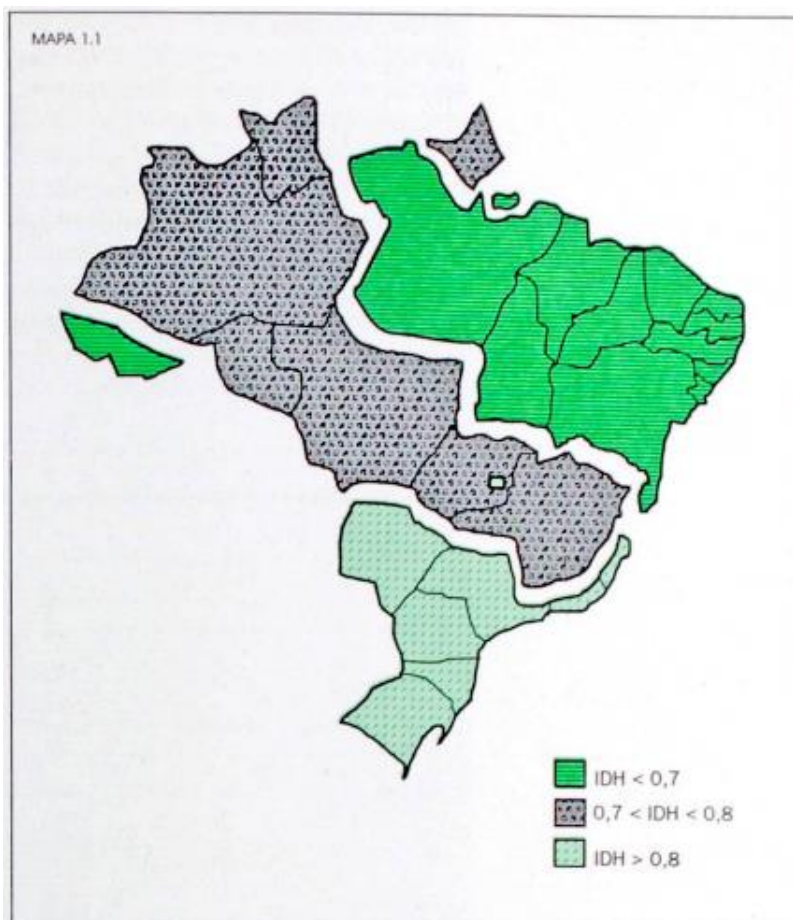
⁷ PNUD; IPEA. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 1996.

Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/arquivos/RELATORIO%20SOBRE%20O%20DESENVOLVIMENTO%20HUMANNO%20NO%20BRASIL%201996.pdf> Acesso em 15 mai. 2016.

surgiu somente como uma parceria entre PNUD e Ipea, trouxe o primeiro exercício de adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global à realidade brasileira, calculando o IDH para o país e os estados brasileiros. Esse exercício gerou um desenho de um Brasil dividido em três “Brasis”, três distintos agrupamentos das unidades federativas de acordo com o seu nível de desenvolvimento humano.

Mapa 1. Mapa dos três “Brasis” de acordo com o IDH 1996



Fonte: PNUD; IPEA. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 1996

Vale ressaltar que o relatório teve grande repercussão à época pois foi um dos primeiros do mundo a propor o cálculo de um IDH subnacional. Sua proposta inovadora proporcionou o prêmio *Human Development Awards for Excellence*, entregue pelo Escritório Independente do Relatório de Desenvolvimento Humano, em reconhecimento à excelência na inovação do uso das ferramentas de medição do desenvolvimento humano.⁸

⁸ Human Development Report Office. Webpage. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en> Acesso em 15 mai. 2016.

Tendo em vista a grande repercussão do relatório lançado em 1996, o PNUD fortaleceu o projeto e lançou, em parceria com o Ipea e também com a Fundação João Pinheiro e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o primeiro Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, um CD-ROM com um software executável acompanhado de um relatório chamado Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros.

Este Atlas, a sua vez, trouxe o cálculo do IDH subnacional para todos os municípios brasileiros, além de uma gama de indicadores de apoio, obtidos por meio das informações dos Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991⁹. Esse nível de informação desagregada e com série histórica, em conjunto com a disponibilização de um software com recursos de análise (gráficos, histograma, etc), foi de grande relevância para o meio técnico e demarcou o papel do Atlas como instrumento de focalização de políticas públicas pelos gestores por meio do uso dos dados apresentados.

Dando sequência ao projeto, foi lançada a atualização do software do Atlas do Desenvolvimento Humano em 2003, com dados baseados nos Censos Demográficos de 2000 e anos anteriores. Lembra-se que a atualização só é realizada de 10 em 10 anos porque segue o lançamento do Censo Demográfico, única pesquisa capaz de trazer dados passíveis de desagregação até o nível intramunicipal.

2.2 Plataforma atual

Após mais de 15 anos do lançamento do primeiro Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro se organizaram novamente para atualizar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) com base no Censo Demográfico de 2010. Este Atlas, lançado em 2013, é o mais recente e, portanto, nosso principal objetivo de estudo neste artigo.

Ainda que a existência de um software executável tenha sido inovadora em seu tempo, essa última década foi marcada por uma rápida evolução tecnológica que o tornou antiquado. Com isso em mente, as três instituições chegaram em um acordo que a plataforma de base de dados deveria ser construída como uma página web, gratuita e disponível a todos por meio do acesso à internet.

⁹PNUD; IBGE; IPEA; FJP. Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros. Brasília: PNUD, 1998.

Para que isso ocorresse, a palavra-chave para a plataforma é que ela fosse amigável para o usuário, ou ainda, *user-friendly*. Ainda que esta seja uma especificidade técnica, tem aqui sua relevância porque, enquanto gestores do projeto, entendemos essa característica do site como uma das principais responsáveis pelo sucesso da plataforma e pelo constante uso do IDHM na focalização das políticas públicas pelos gestores municipais, estaduais e federais.

Outro recurso importante desta nova versão foi o minucioso trabalho de compatibilização das malhas municipais entre os diferentes anos pesquisados. O Brasil tinha 4.491 municípios em 1991 e 5.565 municípios em 2010. Ou seja, surgiram mais de mil municípios novos entre o primeiro e o último ano estudado. De maneira que o gestor pudesse compreender melhor a sua realidade e assim atuar em para o benefício local, o projeto procedeu à compatibilização das malhas. Isso significa que, ainda que em 1991 vários municípios não existissem como tal, do ponto de vista da divisão político-administrativa, o espaço do município atual correspondia a parcelas de um ou mais municípios no passado. Este espaço dos municípios de origem foi considerado separadamente para que a comparação espacial e temporal dos indicadores do Atlas pudesse ser mantida. Dessa forma, os dados são apresentados com a série histórica completa para todos os municípios do país¹⁰.

É importante destacar aqui que o Brasil é um país com reconhecida experiência estatística, consta com institutos de produção de dados confiáveis e apresenta uma variedade de informações que se equipara a de países desenvolvidos. Prova disso é o papel que vem tendo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na definição dos indicadores de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por meio do *Inter-agency Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators* (IAEG-SDG), no qual tinha o papel de representar diversos países da América do Sul, e agora também tendo sido eleito como *chair* da UN Statistical Commission (UNSC) com um mandato de dois anos¹¹.

O que se busca aqui dizer é que, primeiramente, o projeto do Atlas foi possível devido à qualidade e a quantidade de dados disponíveis a nível nacional para o Brasil. No entanto, isso também significa que já existem diversas fontes de informação de dados no país, e

¹⁰ PNUD; IPEA; FJP, op cit.

¹¹ Disponível em: <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/members/>; <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/13452-ibge-elected-to-chair-the-united-nations-organization-statistical-commission> Acesso 15 mai. 2016.

por isso, o ponto central do trabalho do Atlas foi enxergar que, ainda que existam dados em abundância, eles ainda estão encerrados em meios e ferramentas muito técnicas, de difícil acesso e compreensão. Muitos deles também são divulgados no nível de microdados, sem tratamento ou suavização, o que dificulta a leitura dessas informações.

Dessa forma, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil se torna referência porque busca dialogar diretamente com o gestor público municipal, que muitas vezes tem pouca competência técnica especializada a seu alcance para manejar uma grande quantidade de informação estatística; assim como dialoga com o cidadão comum, que consegue acessar facilmente o Atlas e obter maiores informações da sua realidade local.

Além disso, a divulgação do IDHM tem grande apelo comunicativo e de mídia, o que gera, em um primeiro momento, grande espaço de divulgação do produto. Esse espaço criado, de maneira quase que espontânea pela característica do produto – um índice com ranking – é aproveitado para divulgação e *advocacy* do tema do desenvolvimento humano no país. Além disso, a exposição midiática e a consequente divulgação também fazem com que a sociedade se instrumentalize com essas informações e passe a fiscalizar o trabalho do gestor público de maneira mais sistemática. Os próprios gestores são então impulsionados pela mídia, sociedade civil e opinião pública a tomarem medidas de gestão para o crescimento do IDHM.

Assim, em junho de 2013 foi lançado o terceiro Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, em versão online, gratuita e amigável (www.atlasbrasil.org.br). Até o momento, o site teve mais de 13 milhões de páginas vistas, alcançando mais de 1 milhão apenas no primeiro mês de lançamento.

Todos esses tópicos: plataforma amigável, compatibilização das malhas municipais, existência de dados nacionais e a divulgação de dados e cobertura da mídia, fizeram ser possível o sucesso da plataforma no território nacional e sua utilização para focalização de políticas públicas.

2.2.1 O cálculo do IDHM

Buscando captar a complexidade da realidade brasileira e a evolução das necessidades nacionais, o IDHM passa por processos de revisão metodológica sempre que é lançado. O último exercício de adaptação contou com a presença de reconhecidos membros da Academia e da gestão pública brasileira, de modo a debater os melhores métodos de cálculo e construir conjuntamente a versão subnacional do IDH para o Brasil.

A nível político, o processo de escuta e construção participativa faz-se essencial para uma apropriação verdadeiramente nacional do indicador, que assim passa a ser compreendido como um índice robusto, imparcial e relevante. Entre 2012 e 2013 foram realizadas quatro oficinas técnicas para discutir os meandros da metodologia, além de inúmeras conversas individuais que foram sendo feitas ao longo do projeto para tentar compreender e responder às diferentes necessidades nacionais com a plataforma.

É relevante lembrar que o IDHM é construído com base no IDH Global, porém é ajustado ao contexto brasileiro, buscando, por um lado, indicadores mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores – os municípios; e por outro suprir a necessidade de adaptar a metodologia do IDH Global aos indicadores disponíveis nos Censos Demográficos, de forma a garantir a mesma fonte de dados e comparabilidade entre todos os territórios.

Para o IDHM lançado em 2013, chegou-se ao seguinte desenho final:

- **Vida longa e saudável:** é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto, a partir dos dados dos censos demográficos. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinada localidade viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade.
- **Acesso a conhecimento:** é medido por meio de dois subíndices, um de fluxo e outro de estoque. A escolaridade da população adulta (estoque) é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo, e tem peso 1. O fluxo escolar da população jovem (fluxo) é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo, e tem peso 2. A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. Isso facilita aos gestores identificar se crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação.
- **Padrão de vida:** é medido pela renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média dos residentes de determinada localidade. É a soma da renda de todos os

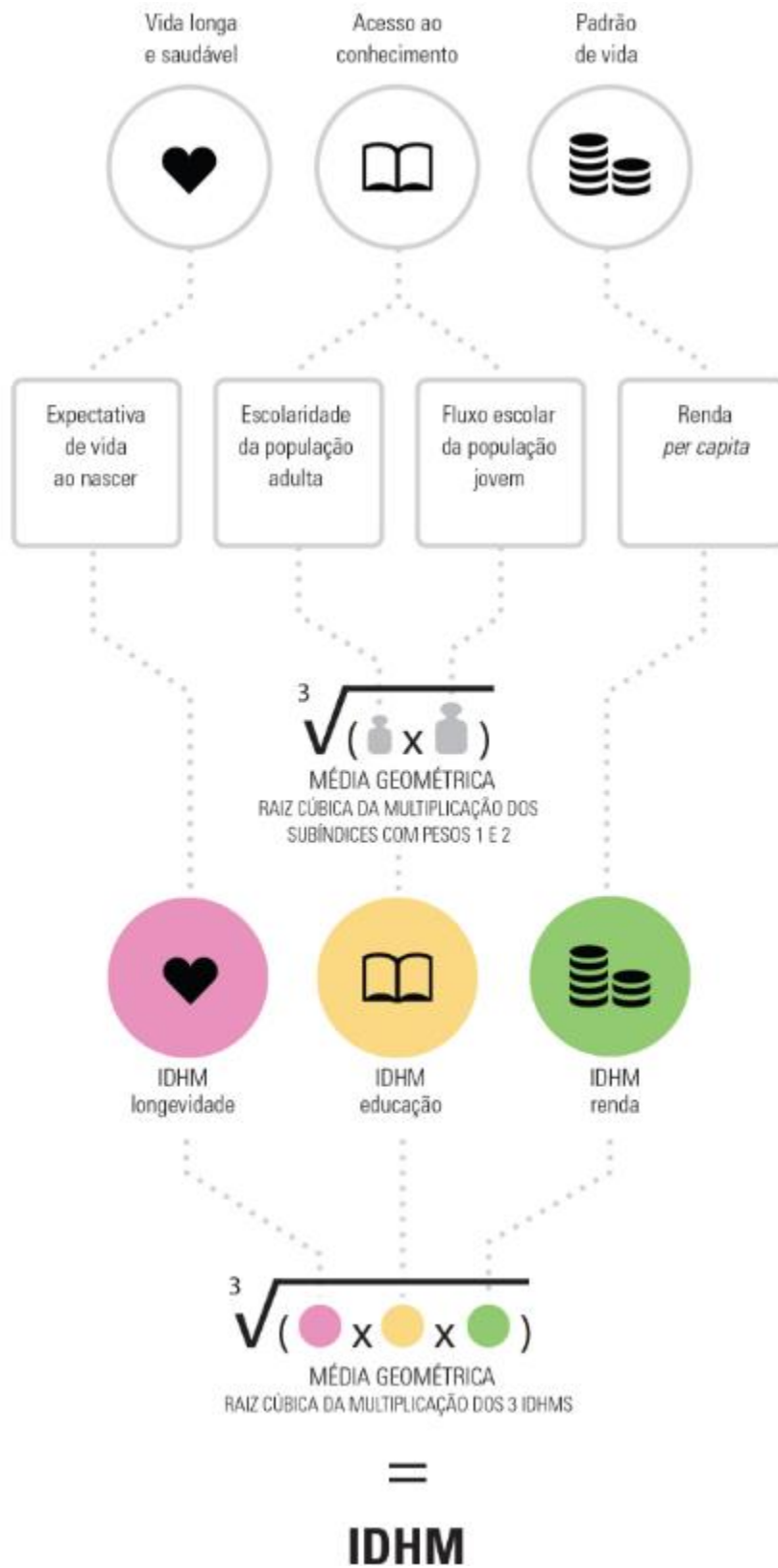
residentes, dividida pelo número de pessoas que moram na localidade – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda.¹²

Reforça-se que todos os dados são dos Censos Demográficos do IBGE.¹³

¹² PNUD; IPEA; FJP, op. cit.

¹³ Todas as informações sobre metodologia estão disponíveis na plataforma web do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (www.atlasbrasil.org.br). Para maiores dúvidas, é possível escrever para atlasbrasil@pnud.org.br.

Figura 2. Cálculo do IDHM 2010



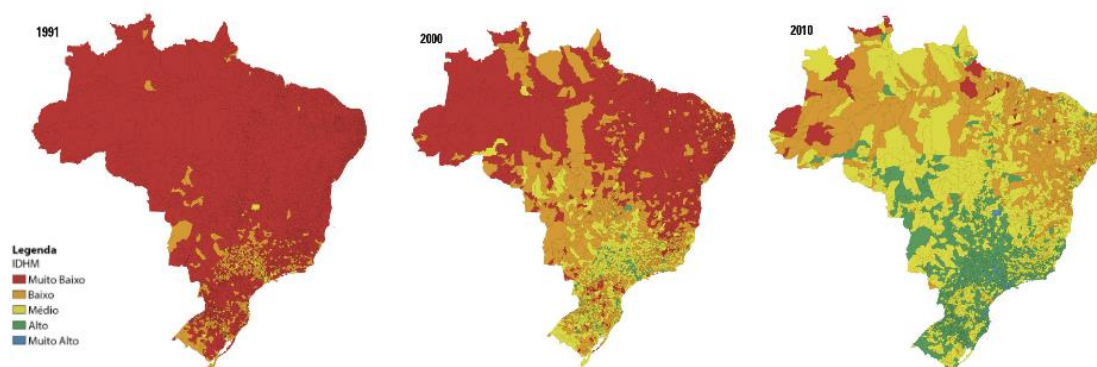
Fonte: PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013.

2.2.2. Principais resultados do IDHM

A título de compreensão, elencamos alguns dados interessantes que foram divulgados pelo estudo:

- O IDHM do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010;
- O IDHM do Brasil mudou de Muito Baixo (0,493) em 1991 para Alto Desenvolvimento Humano (0,727) em 2010;
- Redução das disparidades Norte (Norte e Nordeste) e Sul (Sul, Sudeste e Centro-Oeste);
- Melhora acentuada dos municípios com pior IDHM;
- Avanço consistente ao longo dos 20 anos;
- Em relação aos componentes, o IDHM Educação foi o que mais cresceu, mas é o que continua mais baixo quando comparado aos outros subíndices;
- O IDHM Longevidade é o que mais contribui positivamente ao índice;
- Apenas 32 municípios em Muito Baixo (0,6%) e 44 municípios em Muito Alto (0,8%);
- Somente 54,9% da população brasileira com 18 anos ou mais concluiu o ensino fundamental. No entanto, 91,1% da população brasileira de 5 a 6 anos frequenta a escola;
- A renda média mensal *per capita* para o Brasil é de R\$ 793,87. A maior renda encontrada foi de R\$ 2.043,74, em São Caetano do Sul, São Paulo, e a menor foi de R\$ 96,25, em Marajá do Sena, Maranhão (21 vezes menor). Todos os valores são em reais de agosto de 2010;
- A expectativa de vida ao nascer para o Brasil é 73,94 anos. A menor expectativa foi encontrada em Cacimbas, Paraíba, com 65,30 anos, enquanto a maior é encontrada empatada entre Brusque e Blumenau, ambas em Santa Catarina, com 78,64 anos. Uma diferença de 13 anos entre a expectativa mais alta e a mais baixa¹⁴.

Mapa 2. IDHM Brasil 1991, 2000 e 2010.



Fonte: PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013

¹⁴ PNUD; IPEA; FJP, op. cit.

3. A ANÁLISE METROPOLITANA

Ao longo dos anos, entre o lançamento do primeiro Atlas de Desenvolvimento Humano e o lançamento do mais recente, de 2013, diversos Atlas de Regiões Metropolitanas (RM) foram lançados. Estes Atlas partiam da proposta do Atlas do Desenvolvimento Humano, e recalculavam o IDHM para além do município, ou seja, faziam o cálculo para recortes internos dentro dos municípios pertencentes a determinadas regiões metropolitanas. Esses Atlas foram feitos com a participação das agências estaduais de planejamento urbano e resultaram na utilização dos recortes propostos para o planejamento urbano da região metropolitana estudada¹⁵.

Com o objetivo de aproveitar e sistematizar esse estudo, PNUD, Ipea e FJP iniciaram uma segunda fase de pesquisa para agregar dados intrametropolitanos ao Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Dessa forma, foram selecionadas 20 regiões metropolitanas entre as maiores do país para o desenvolvimento desse estudo.

O interessante nessa proposta foi a criação do que chamamos Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). As UDHs são recortes intrametropolitanos similares a bairros, mas mais homogêneos do ponto de vista das condições socioeconômicas. Os dados apresentados pelo IBGE são feitos baseados em áreas de ponderação, que são agrupamentos de setores censitários (unidade mínima de coleta). Essas áreas de ponderação respondem à critérios relacionados ao processo de coleta e amostragem e, por isso, podem ser muito heterogêneas. Buscando apresentar dados mais consistentes, o projeto propos as UDHs, que são um novo ordenamento de áreas de ponderação que buscam atender critérios socioeconômicos e urbanos, com o objetivo de retratar as desigualdades intrametropolitanas de forma mais contundente, assim como serem áreas reconhecíveis para os cidadãos daquela localidade¹⁶.

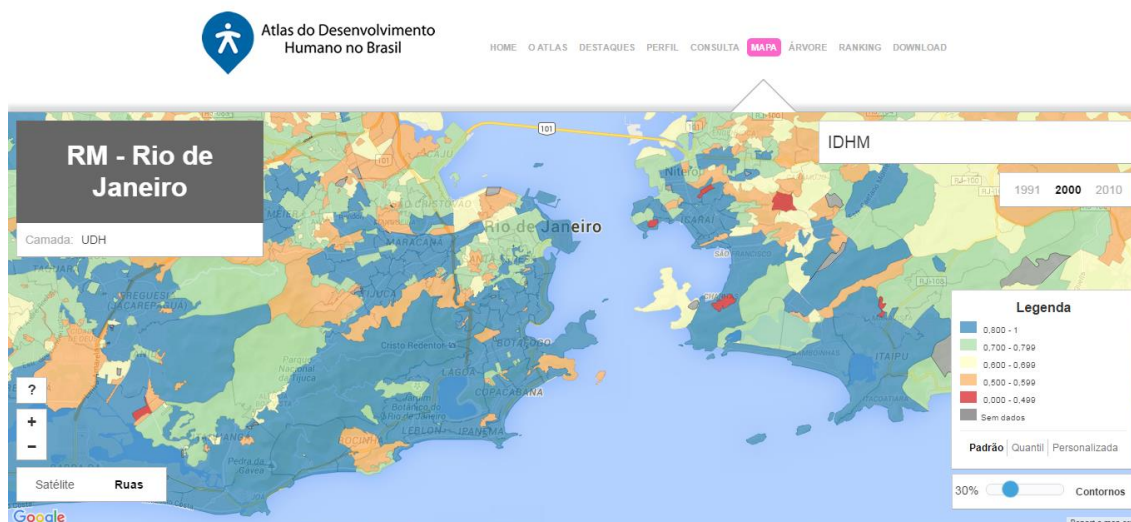
Dessa maneira, é possível analisar as desigualdades da metrópole, comparar as diferenças intrametropolitanas entre distintas metrópoles e focalizar políticas dentro de uma mesma RM. Além disso, o Atlas das Regiões Metropolitanas permite perceber que

¹⁵ Como exemplo, destaca-se o estudo da RM de Belo Horizonte, da RM de Salvador e o da RM do Recife.

¹⁶ PNUD; IPEA; FJP, op. cit.

as desigualdades no Brasil não são somente macrorregionais, como apresentado ainda no relatório de 1996, mas também intrametropolitanas.

Mapa 3. Unidades de Desenvolvimento Humano da RM do Rio de Janeiro, 2000.



Fonte: PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2013

Novamente a título de compreensão, elencamos alguns dados interessantes que foram divulgados pelo estudo:

- **Renda:** Na mesma região metropolitana, podemos encontrar UDH com renda *per capita* média mensal de mais de R\$ 7 mil, enquanto em outras UDHs essa renda não chega a R\$ 200. Essa diferença demonstra que, na mesma RM, a renda das pessoas que moram na UDH mais abastada pode chegar a ser 35 vezes maior que aquela das pessoas que vivem na UDH mais carente. Essa é a realidade da RM de Manaus, Recife, Belo Horizonte e da RIDE do Distrito Federal. São Paulo e Rio de Janeiro apresentam desigualdades ainda maiores.
- **Renda:** Mesmo nas RMs com menos desigualdade no quesito renda, como a Baixada Santista, a diferença ainda chega a mais de R\$ 3.500,00 entre a maior e a menor renda.
- **Renda:** Ainda que para o Brasil a maior renda encontrada tenha sido de R\$ 2.043,74, quando se analisa os dados a nível intrametropolitano, a maior renda encontrada chega a R\$ 13.802,96, em diversos bairros da cidade de São Paulo. No entanto, a menor renda encontrada para as RM ainda é maior do que a

menor renda encontrada a nível municipal, o que se explica devido as condições urbanas das metrópoles, que em geral tem maior circulação de dinheiro que zonas mais tipicamente rurais.

- **Esperança de vida:** Nessa dimensão, as desigualdades encontradas dentro das RM são similares. A esperança de vida ao nascer varia, em média, 12 anos dentro de uma mesma RM, sendo que ao analisar todas as UDHs existentes, o melhor dado corresponde a 82 anos, enquanto o mais baixo é de 67 anos. São 15 anos de diferença em termos de expectativa de vida ao nascer.
- **Educação:** No caso da escolaridade da população adulta, nas UDHs com melhor desempenho entre as 20 regiões metropolitanas, o percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo varia de 91% (Natal e Vale do Rio Cuiabá) a 96% (Grande Vitória). Já nas UDHs com pior desempenho, a variação cai para 21% (Curitiba) a 40% (Baixada Santista). Em geral, nota-se que o nível educacional das regiões metropolitanas é um pouco mais alto que a média brasileira¹⁷.

4. FOCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para avaliar a apropriação do IDHM pela administração pública brasileira e conhecer os distintos usos dados para o índice pela sociedade, a equipe do projeto realizou um trabalho de *clipping online*. Dessa forma, a análise se baseou somente em meios online, como páginas web de jornais, portais de notícias, revistas e televisão, assim como em páginas de instituições e fundações, organizações locais e blogs em geral. Destaca-se a presença constante das páginas oficiais de governos municipais, estaduais e federal, assim como as agências de notícias públicas.

O clipping online foi realizado com o apoio de ferramentas de busca, como o *Google Advanced Search* e *Google Alerts*, filtrados somente para Brasil. Foram excluídos da análise os resultados da indexação da própria página do Atlas, ou ainda a inclusão do índice a título informativo em páginas de outras instituições, como exemplo o Portal

¹⁷ PNUD; IPEA; FJP, *idem*.

Cidades do IBGE (<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>) ou o Portal ODM (<http://www.portalodm.com.br/>).

O clipping também não teve como proposta analisar o impacto da divulgação do índice no mundo acadêmico e investigativo, ainda que o projeto tenha lançado um Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, para identificar e premiar os artigos acadêmicos de maior relevância técnica nesta área¹⁸.

Além disso, é importante reconhecer que as ferramentas de busca são limitadas e não conseguem captar todas as referências disponíveis na internet sobre o tema. Os robôs de busca dessas ferramentas podem demorar semanas para encontrar determinadas páginas, ou ainda, por razões técnicas, deixar de indexar conteúdos relevantes, omitindo resultados significativos¹⁹.

No entanto, é importante ressaltar que, ainda que esta análise não seja profunda ou suficiente para uma investigação completa dos impactos sociopolíticos do IDHM, ela permite uma compreensão geral do alcance (*outreach*) do indicador, além de descobrir seus usos mais recorrentes e revelar a dimensão do seu poder de utilização e atração para os gestores nacionais, sejam eles municipais, estaduais ou federais.

Dito isso, entre os casos de apropriação do indicador pela gestão pública, destaca-se a utilização do indicador em três frentes principais: como critério de elegibilidade de municípios para receber programas, recursos ou políticas públicas; utilização em projetos de lei e, por último, em plataformas políticas de campanha.

O IDHM vem sendo utilizado tanto em áreas diretamente relacionadas as dimensões presentes no índice (saúde/longevidade, educação e renda), quanto em áreas indiretas como infraestrutura, meio ambiente, esporte, agricultura, entre outros, o que indica que o IDHM é considerado uma *proxy* relevante para medir o nível de desenvolvimento de uma região e, conseqüentemente, na construção das políticas públicas.

¹⁸ É possível acessar os arquivos na publicação Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: <http://www.pnud.org.br/arquivos/PremioAtlasDoDesenvolvimentoHumanoNoBrasil.pdf>

¹⁹ KIELING, L.; SAID, J.; SALVE, S.; TEIXEIRA, R. La apropiación del IDHM por la administración pública brasileña. Revista Humanum. 2014. Disponível em: <http://www.masqueingreso.org/2014/04/la-apropiacion-del-idhm-por-la-administracion-publica-brasilena/> Acesso 15 mai. 2016.

Sendo assim, iremos apresentar alguns usos do IDHM para a focalização de políticas públicas nas quatro frentes citadas acima. O objetivo não é explicar detalhadamente os programas, mas dar exemplos de usos recorrentes no Brasil:

4.1 Critério de elegibilidade para receber programas, ações ou recursos

4.1.1 Programas

- **Mais Médicos:** programa do Governo Federal pretende levar profissionais da saúde para regiões onde há escassez ou ausência desses profissionais. A ação também prevê mais investimentos para construção e reforma de Unidades Básicas de Saúde (UBS), além de novas vagas de graduação, e residência médica para qualificar a formação desses profissionais . O IDHM é utilizado como critério de seleção dos municípios, ao priorizar cidades de baixo índice de desenvolvimento humano²⁰;
- **Programa Água Doce:** ação do Governo Federal coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente, que visa o estabelecimento de uma política pública de acesso à água de qualidade para o consumo humano, promovendo a implantação, a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização ambiental socialmente sustentáveis para atender, prioritariamente, as populações de baixa renda em comunidades do semi-árido brasileiro. O IDHM é um dos critérios de seleção de municípios para o programa²¹.
- **Projeto Areninhas:** projeto da Prefeitura de Fortaleza que está urbanizando e construindo campos de futebol e equipamentos esportivos em bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)²².
- **Programa Cidades Digitais:** ação do Ministério das Comunicações que atua na construção de redes de fibras ópticas que possibilitem a conexão dos órgãos públicos e o acesso da população a serviços de governo

²⁰ Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos/mais-sobre-mais-medicos?start=205> Acesso 15 mai. 2016.

²¹ <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2016/04/programa-agua-doce-repassa-r-2-2-milhoes-para-o-rn> Acesso 15 mai. 2016.

²² <http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/regional-v/prefeito-roberto-claudio-inaugura-areninha-do-aracape> Acesso 15 mai. 2016.

eletrônico e uso de internet. O IDHM é critério de elegibilidade, assim como o baixo nível de acesso à banda larga²³.

4.1.2 Ações

- **Auditorias:** O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditorias nos municípios com mais baixos níveis de IDHM no estado de Pernambuco, para avaliar a utilização dos recursos federais destinados à educação²⁴.
- **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies):** As regras para a oferta de vagas para o Fies consideram as regiões do país com menor IDHM²⁵.
- **Orçamento:** O orçamento de 2016 para a cidade de São Paulo aprovado pela Câmara Municipal dispôs que o recurso disponível para as subprefeituras serão distribuídos de acordo com o IDHM²⁶.
- **Parque logístico:** Instalação de parque logístico em Jundiá, São Paulo, baseada em estudo feito que considerou o IDHM para análise de potencial econômico²⁷.

4.1.3 Recursos

- **Pró-Semiárido:** Projeto de desenvolvimento rural sustentável da região semiárida da Bahia, negociado entre o Governo da Bahia e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida). O projeto terá US\$ 100 milhões de recursos financeiros e terá como critério de seleção municípios com baixo IDHM²⁸.
- **Paraíba Rural Sustentável:** Projeto do Governo da Paraíba em parceria com o Banco Mundial, com investimentos de US\$ 80 milhões para subprojetos de acesso à água, redução da vulnerabilidade agroclimática e

²³ <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/todas-as-noticias/inclusao-digital/28610-nova-etapa-dos-cidades-digitais-vai-chegar-a-262-municipios> Acesso 15 mai. 2016.

²⁴ Disponível em:

http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=5245981 Acesso 15 mai. 2016.

²⁵ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/12/novos-criterios-para-selecao-do-fies-contemplam-as-regioes-com-menor-idh> Acesso 15 mai. 2016.

²⁶ Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/blog/orcamento-2016-e-aprovado-em-definitivo-pelos-vereadores/> Acesso 15 mai. 2016.

²⁷ Disponível em: <http://www.jundiá.sp.gov.br/noticias/2015/10/14/jundiá-vai-ganhar-novo-parque-logístico-com-potencial-de-mil-empregos/> Acesso 15 mai. 2016.

²⁸ Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/governo-assina-contrato-que-beneficiara-70-mil-familias-da-zona-rural-na-bahia/> Acesso 15 mai. 2016.

alianças produtivas. Um dos indicadores de seleção dos municípios contemplados é o IDHM²⁹.

4.2 Projetos de Lei

- **PL 6321/2013 do Congresso Nacional:** Estabelece que os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) muito baixo são considerados municípios em situação especial de emergência³⁰.
- **PL 4760/2012 do Congresso Nacional:** Altera a legislação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para criar critérios de alocação de recursos com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e estimular os arranjos produtivos locais³¹.
- **PL 252/11 do Senado Federal:** Institui política para incentivar a produção de biocombustíveis por microusinas. Agricultores familiares e regiões com baixos níveis de IDHM terão prioridade para o projeto.

4.3 Plataforma política

- **Programa “Mais IDH”:** O então candidato a governador Flávio Dino (PcdoB-MA) projetou sua campanha política baseada no programa “Mais IDH”, o qual tem por objetivo promover a superação da extrema pobreza e das desigualdades sociais. O plano selecionou como foco principal os 30 municípios maranhenses com piores IDHM. O Maranhão é o penúltimo estado no ranking do IDHM³².
- **Piauí 2022: ODS e IDH+:** o Governo do Piauí elaborou projeto de monitoramento de indicadores relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³³.

²⁹ Disponível em: <http://paraiba.pb.gov.br/governo-apresenta-aos-colaboradores-do-cooperar-novo-formato-de-projeto-para-populacao-rural/> Acesso 15 mai. 2016.

³⁰ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591569> Acesso 15 mai. 2016.

³¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=561001> Acesso 15 mai. 2016.

³² Disponível em: <http://www.maranhaodagente.com.br/programa-mais-idh-entra-em-vigor-ja-nesta-sexta-feira/> Acesso 15 mai. 2016.

³³ Disponível em: <http://www.piaui.pi.gov.br/noticias/index/id/24687> Acesso 15 mai. 2016.

Esses são apenas alguns dos exemplos encontrados de uso do IDHM nas políticas públicas. Lembra-se também que os diversos projetos aqui levantados estão centrados nas experiências que, em geral, usam o IDHM como critério de elegibilidade. No entanto, há também uma extensa gama de notícias relacionadas ao IDHM com outros focos, porém que também servem de termômetro para analisar o impacto político-social do índice.

Como exemplo destaca-se a utilização do IDHM em notas técnicas de governos federais e estaduais; a ação de prefeituras que utilizaram a visibilidade do ranking para fazer audiências públicas municipais ou ainda conseguir audiências com o governo federal em busca de recursos; estudos que correlacionam um alto IDHM a maiores níveis de segurança ou, por outro lado, que correlacionam um menor IDHM a maiores níveis de corrupção ou exploração sexual; estudos acadêmicos em geral; inserção do IDHM como indicador em outras bases de dados online, como já exposto acima e, por fim, os diversos estudos que estão sendo feitos por governos e prefeituras que pretendem incluir o IDHM como critério, mas que, no entanto, ainda não estão vigentes.

5. PRÓXIMOS PASSOS

No intuito de fortalecer ainda mais o papel de ferramenta de monitoramento e focalização de políticas públicas no país, a iniciativa do Atlas está atuando neste momento em três frentes: desagregação dos dados por gênero, raça e situação do domicílio (urbano x rural); Radar IDHM, que é o cálculo do IDHM para 2011, 2012, 2013 e 2014 por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e a expansão do Atlas das Regiões Metropolitanas com 2 novas RM e 2 novas Regiões de Desenvolvimento Econômico Integrado (RIDE) – espaços similares a regiões metropolitanas que se situam em mais de uma unidade federativa.

Quanto à primeira iniciativa, a desagregação por sexo e cor se faz essencial para poder compreender a realidade brasileira, marcada por fortes desigualdades. No caso do Atlas, será possível fornecer praticamente toda a gama de 200 indicadores desagregados, para país, unidades federativas, regiões metropolitanas e municípios até 228.332 habitantes (municípios com população total, em 2010, igual ou superior à da capital brasileira de menor população nesse ano, Palmas/TO), o que totaliza 111 municípios. A desagregação

de certos indicadores em todos os municípios torna-se inviável devido à problemas de inconsistência estatísticas.

A segunda proposta pretende responder à demanda dos usuários por dados mais recentes. Como explicado anteriormente, somente o Censo Demográfico permite calcular dados para todos os municípios brasileiros, e ele só é divulgado de 10 em 10 anos. No entanto, a PNAD é lançada todos os anos e permite calcular o IDHM para país, unidades federativas e parte das regiões metropolitanas. Para que a análise seja mais robusta, o Atlas também irá calcular um conjunto dos indicadores que já existem na plataforma por meio da PNAD, além do IDHM. Salienta-se que, por serem índices calculados com base em fontes diferentes, eles não serão comparáveis estatisticamente, mas servirão como um radar, um observatório das tendências que devem estar refletidas no IDHM 2020.

Por fim, o Atlas também está atuando no mapeamento e cálculo de duas novas regiões metropolitanas: Sorocaba, em São Paulo, e Florianópolis, em Santa Catarina e em duas novas RIDE: Petrolina-Juazeiro (Pernambuco-Bahia), Teresina-Timon (Piauí-Maranhão), ou ainda Grande Teresina. Dessa maneira o Atlas terá a informação de todas as RIDE³⁴ do país e também de todas as RM do estado mais populoso do Brasil, São Paulo (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral Norte e Baixada Santista).

Num futuro próximo, a proposta é elaborar módulos de capacitação de uso de dados para gestores públicos, incluindo tanto o treinamento da plataforma do Atlas quanto o uso de outras bases de dados similares como, por exemplo, a plataforma de monitoramento dos ODS que deverá ser lançada até o fim de 2016. Junto a isso, melhorias técnicas são esperadas, como a inserção de mapas *multilayers*, recursos gráficos, cruzamentos de dados e informações, entre outros.

Considerando todo o exposto acima, entende-se que, o Atlas, além de ser uma ferramenta de gestão pública consagrada, permite, ao disponibilizar dados desagregados, que o cidadão comum tenha acesso à realidade, em números, do território em que vive, democratizando assim os dados e o acesso à informação. Por fim, vale mencionar que dados desagregados são cada vez mais relevantes por sua capacidade em revelar as desigualdades muitas vezes escondidas pelas médias.

Essa iniciativa, por fim, destaca-se pela capacidade de fornecer informações rápidas, acessíveis e robustas a diferentes atores sociais. O Atlas auxilia gestores na elaboração de

³⁴ A terceira, RIDE do Distrito Federal e Entorno, já foi disponibilizada na primeira versão do Atlas das Regiões Metropolitanas.

políticas públicas; pesquisadores no acesso à dados; sociedade civil organizada na compreensão dos territórios em que atuam; setor privado em suas ações empresariais e por fim, cidadãos, que são instrumentalizados para que tenham maior capacidade de reivindicar melhorias e acompanhar a evolução das cidades, em um exercício efetivo de transparência e cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HUMAN DEVELOPMENT REPORT OFFICE. **Human Development Report Office**. Webpage. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en> Acesso em 15 mai. 2016.

KIELING, L.; SAID, J.; SALVE, S.; TEIXEIRA, R. La apropiación del IDHM por la administración pública brasileña. **Revista Humanum**. 2014. Disponível em: <http://www.masqueingresso.org/2014/04/1a-apropiacion-del-idhm-por-la-administracion-publica-brasilena/> Acesso em 14 mai. 2016.

PNUD. **Human Development Report 1990**: Concept and Measurement of Human Development. New York: Oxford University Press, 1990. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf Acesso em: 15 mai. 2016.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Webpage. Disponível em: www.pnud.org.br Acesso em 15 mai. 2016.

PNUD; IPEA. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 1996. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/RELATORIO%20SOBRE%20O%20DESENVOLVIMENTO%20HUMANO%20NO%20BRASIL%201996.pdf> Acesso em 15 mai. 2016.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em 14 mai. 2016.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: PNUD, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/AtlasdoDesenvolvimentoHumanonasRegi%C3%B5esMetropolitanas.pdf> Acesso em 15 mai. 2016.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**: Baixada Santista, Campinas, Maceió e Vale do Paraíba e Litoral Norte. Brasília: PNUD, 2014. Disponível em:
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/atlas_editorado_web.pdf Acesso em 15 mai. 2016

PNUD; IPEA; FJP. **Desenvolvimento Humano nas Macrorregiões Brasileiras**. Brasília: PNUD, 2016. Disponível em:
http://www.pnud.org.br/arquivos/21MAR_IDHM_WEB.pdf Acesso em 14 mai. 2016.

PNUD; IPEA; FJP. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, 2013. Disponível em:
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal.pdf
Acesso em 14 mai. 2016.

PNUD; IPEA; FJP. **Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 2015. Disponível em:
<http://www.pnud.org.br/arquivos/PremioAtlasDoDesenvolvimentoHumanoNoBrasil.pdf>
Acesso em 15 mai. 2016

PNUD; IBGE; IPEA; FJP. **Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros**. Brasília: PNUD, 1998.