

# Experiências

Boletim Estatísticas Públicas • n. 3 • Salvador, novembro 2007

## Relato de experiências

### A cooperação interinstitucional para a produção de informações territoriais municipais: notas para discussão a partir do caso do Rio de Janeiro

**Fernando Cavallieri\***

**Luiz Roberto Arueira\*\***

**Fabrizio Leal de Oliveira\*\*\***

Há muito tempo a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) vem colaborando com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), seja por meio da participação da definição de setores censitários, seja na tabulação e disseminação das informações do IBGE. Desde o final da década de 80, contudo, essa cooperação se intensificou, especialmente por meio da colaboração na definição dos setores censitários de aglomerados subnormais para o Censo Demográfico de 1991.

Hoje, a pauta de cooperação entre o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) – órgão da Prefeitura responsável pela produção e disseminação de informações sobre a cidade – e o IBGE ampliou-se para muito além das atividades relacionadas à realização dos censos demográficos e contagens populacionais. Além da participação do IPP na produção de insumos para a delimitação de setores censitários e áreas de ponderação para o Censo Demográfico 2000, cabe destacar os convênios e termos de cooperação firmados entre o IPP e o IBGE para a produção de estimativas populacionais para a cidade e unidades submunicipais, para

\* *Sociólogo e Diretor de Informações Geográficas do Instituto Municipal de Urbanismo*

\*\* *Engenheiro e Gerente de Geoprocessamento da DIG/IPP*

\*\*\* *Urbanista e assessor da DIG/IPP*

a desagregação de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e para a realização da Pesquisa Mensal de Emprego para o Município do Rio de Janeiro. As informações resultantes dessa cooperação já estão disponíveis em sítio gerenciado pelo Instituto Pereira Passos (<http://armazemdedados.rio.rj.gov.br>), ao lado de um amplo conjunto de informações sobre o Município produzidas com base nos dados do IBGE e de outras fontes.

Há, contudo, muito o que avançar na cooperação interinstitucional entre o IBGE e o IPP e, também, na construção de projetos em coordenação com a Fundação CIDE, órgão de informações do Estado do Rio de Janeiro. Este artigo recupera idéias apresentadas pelos autores no II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais promovido pelo IBGE em agosto de 2006 e pretende contribuir para a construção de uma nova relação institucional entre órgãos públicos de informações das três esferas governamentais, a partir da identificação preliminar de possibilidades de atuação em conjunto e de organização de uma nova pauta de ação que inclui a definição de novas responsabilidades para as instituições municipais e estaduais e de propostas específicas para as pesquisas populacionais do IBGE.

Essa pauta - aqui rapidamente delineada – inclui: (i) uma estratégia de produção de informações capaz de minimizar o lapso intercensitário, especialmente uma estratégia de produção e coleta de dados de pesquisas abrangentes, como as PNADs, que possibilitem a sua desagregação intra-urbana em municípios que comportem este aumento da amostra; (ii) uma cooperação na delimitação de unidades censitárias que incluísse a delegação de responsabilidades para municípios brasileiros com capacidade institucional para a realização da atividade e (iii) uma revisão do questionário do censo que abrangesse alguns pontos mínimos fundamentais para a elaboração de políticas municipais.

# Experiências

Boletim Estatísticas Públicas • n. 3 • Salvador, novembro 2007

## **A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA GRANDES MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS METROPOLITANOS**

O programa de trabalho estabelecido pelo IBGE, cujos objetivos e metas integram o Plano Plurianual do Governo Federal, não prevê a disponibilização dos resultados da grande maioria de suas pesquisas - sejam as de cunho conjuntural, sejam as estruturais -, para municípios de quaisquer tamanhos. Entre essas, ganham relevo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, pela sua abrangência e periodicidade, e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME, que fornece informações, a cada mês, sobre questões que muito têm preocupado a sociedade brasileira nos últimos tempos. As pesquisas econômicas sobre Indústria, Comércio e Serviços, bem como os resultados do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE, também não são disseminados para o recorte municipal.

Nos municípios brasileiros de grande porte ou complexidade - especialmente os de natureza metropolitana -, onde as dinâmicas sócio-espaciais têm um impacto expressivo na conformação de novas necessidades sociais, o longo tempo entre as realizações dos Censos Demográficos traz dificuldades para a gestão pública, cujos técnicos são obrigados a trabalhar com estimativas muito genéricas e cada vez mais imprecisas. Esse argumento se reforça quando se sabe que a Contagem da População que será realizada em 2007 pelo IBGE não contemplará municípios com mais de 170 mil habitantes.

Para a gestão municipal e para a imensa maioria da sociedade brasileira que vive nos grandes centros urbanos seria de grande interesse, portanto, uma revisão da metodologia das pesquisas estruturais e conjunturais realizadas pelo IBGE. O que precisa ser levado adiante e discutido é exatamente qual o escopo dessa revisão e quais as suas possibilidades e os seus limites, tendo em vista, entre outros

fatores, as restrições orçamentárias do IBGE e as diferentes possibilidades de apoio financeiro dos municípios interessados.

Dentre as pesquisas do IBGE, a PNAD, que já apresenta resultados para as principais regiões metropolitanas, desempenha um papel preponderante na proposta que aqui se discute. A amplitude do seu escopo e da sua amostra fornecem um quadro bastante abrangente de conhecimento da realidade socioeconômica nos períodos intercensitários. A PNAD, para os gestores locais, seria um perfeito balizador das tendências demonstradas nos censos demográficos decenais, permitindo estimar dados, com muito mais precisão, para os anos não cobertos pelos censos.

A PME, por sua vez, embora de escopo mais restrito, gera as bases para o mais importante diagnóstico conjuntural da sociedade brasileira na atualidade. Para os grandes municípios, informações sobre a variação da ocupação, emprego, renda, em suas diversas modalidades e perfis setoriais, são de suma importância para a definição de programas e projetos públicos nas áreas de educação, assistência social, habitação, fomento ao trabalho, entre outras. Da mesma maneira, o setor empresarial e as organizações da sociedade civil seriam favorecidos se pudessem contar com informações mais atualizadas sobre as realidades em que atuam.

Não se pretende desprezar razões de custo e de logística que geram restrições aos levantamentos do IBGE. O que se argumenta aqui é que o país teria muito a ganhar com um detalhamento maior das informações socioeconômicas, ainda que restrito, inicialmente, a alguns recortes determinados, segundo uma avaliação metodológica de possibilidades.

Por outro lado, bem sabemos que, com grande esforço e determinação, o IBGE vem caminhando no sentido de cada vez mais fornecer informações para espaços infra-estaduais e mesmo infra-munici-

# Experiências

Boletim Estatísticas Públicas • n. 3 • Salvador, novembro 2007

país, do qual dão testemunho o excelente sistema de disseminação do Censo 2000 e a POF, que apresentou dados inéditos para as capitais brasileiras. Trata-se, portanto, de fortalecer uma tendência já seguida pelo órgão oficial de estatística sensível às demandas políticas, técnicas e sociais que traduzem a relevância das cidades e aglomerações urbanas na vida contemporânea.

No que se refere aos espaços geográficos, pode-se acrescentar que seria de grande valia para o planejamento das ações governamentais de todas as esferas públicas se, além das grandes regiões metropolitanas, todos os municípios com mais de 1 milhão de habitantes, fossem contemplados. Além disso, se não fosse possível, por questões operacionais, desagregar os dados para municípios de menor porte poderia ser examinada sua agregação em espaços micro-regionais – como a Baixada Fluminense, a Baixada Santista, a região do ABCD paulista ou a zona conurbada a leste da Baía de Guanabara. Ou, na pior das hipóteses, trabalhar com as entidades “núcleo” (município central) e “periferia” (demais municípios) das áreas metropolitanas oficiais cuja população superasse um milhão de habitantes – o que, aliás, já é possível para a PNAD e o PME no caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, graças ao convênio entre a Prefeitura do Rio e o IBGE.

O ideal seria incluir também grandes divisões internas dos municípios do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, e Fortaleza, todos com mais de 2 milhões de habitantes<sup>22</sup>.

Aproveitando o processo em curso de revisão do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG, iniciado no II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais Econômicas e Territoriais em agosto de 2006, seria importante discutir não apenas as

novas necessidades sociais de realização das pesquisas que permitam a ação informada das administrações públicas municipais e da sociedade em geral, mas, também, as escalas e periodicidades das demais pesquisas do IBGE aqui não contempladas. Além disso, caberia discutir o próprio orçamento e a estrutura institucional disponibilizados para a pesquisa não apenas no IBGE e nos órgãos do governo federal, mas também nas prefeituras e governos estaduais capazes de participar de um esforço conjunto e cooperativo.

## **A DEFINIÇÃO DE SETORES CENSITÁRIOS E AS ÁREAS DE PONDERAÇÃO DO IBGE**

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por meio do IPP, vem mantendo, junto à agência local do IBGE, um trabalho contínuo no aprimoramento da base territorial utilizada nas diversas pesquisas censitárias implementadas no âmbito municipal. Focado, inicialmente, na delimitação dos setores de aglomerados subnormais e na sua aderência ao cadastro de favelas do município, este processo alcançou grande sucesso, permitindo uma melhor caracterização sócio-econômica destas áreas.

Por outro lado, o tratamento e o uso cada vez mais intenso pelo IPP das informações oriundas destas pesquisas censitárias, através do desenvolvimento de bases de dados e de aplicações de fácil acesso, têm trazido à tona alguns problemas e deficiências antes não detectadas devido à escala de observação possível até então.

Três trabalhos recentes realizados pelo IPP trazem insumos especialmente relevantes para essa discussão.

O primeiro refere-se à comparação entre as favelas incluídas no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (SABREN) e os setores censitários de aglomerados

<sup>22</sup> O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, é dividido em 5 Áreas de Planejamento com as seguintes populações (Censo 2000): AP1 – 268.280; AP2 – 997.478; AP3 – 2.353.590; AP4 – 682.051; AP5 – 1.556.505.

# Experiências

Boletim Estatísticas Públicas • n. 3 • Salvador, novembro 2007

subnormais<sup>23</sup>. Embora a aderência entre a delimitação dos setores censitários de aglomerados subnormais e os limites das favelas do Município do Rio de Janeiro não seja perfeita, tudo indica uma evolução rápida para uma situação ótima, ou mesmo ideal, especialmente porque – espera-se – os resultados do trabalho subsidiarão a revisão dos limites dos setores de aglomerados subnormais para o Censo 2010. Além da identificação dos diferentes problemas de compatibilização encontrados, o trabalho incluiu a construção de uma metodologia que permitiu a apropriação das informações do censo para o conjunto destas comunidades.

Em segundo lugar, cabe destacar o trabalho recém concluído de remissão espacial entre os setores censitários de 1980, 1991 e 2000, onde foram utilizadas as tabelas de equivalência disseminadas pelo IBGE (Alem, 2006). O produto final obtido foi a criação de polígonos - formados a partir da agregação de um ou mais setores censitários - que permitem a comparação de pequenas áreas geográficas no período de duas décadas completas, o que antes só era possível para bairros e regiões administrativas municipais. Além de produzir referências para uma revisão dos limites das áreas de ponderação do Censo Demográfico, o trabalho evidenciou algumas incoerências espaciais encontradas nas tabelas de equivalência entre setores censitários destes Censos, resultados que foram encaminhados ao IBGE.

Finalmente, cabe destacar a cooperação entre o IPP e o IBGE para a delimitação das áreas de ponderação para a disseminação dos resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000.

Em que pese o fato de o IBGE, pela primeira vez, ter aberto estes resultados para o espaço intra-urbano

de alguns municípios e, também, ter permitido a estes a possibilidade de colaborar na definição das áreas de ponderação com base em alguns critérios técnicos, nem sempre os resultados finais foram compatíveis com as unidades de análise utilizadas pela Prefeitura para fins de planejamento urbano ou gestão de serviços públicos. Alguns grandes centros urbanos municipais foram seccionados pelos limites das áreas de ponderação, assim como as divisões territoriais definidas nem sempre respeitaram relações de integração assim avaliadas pelos setores de planejamento urbano municipal. Há áreas de ponderação, por exemplo, que agregam áreas situadas em duas áreas de planejamento – a principal grande referência territorial municipal do Rio de Janeiro, que orienta a priorização de políticas e se constitui na principal referência para a definição das unidades institucionais dos diferentes órgãos setoriais municipais.

Não se trata propriamente de uma crítica à metodologia adotada pelo IBGE mas, antes, do reconhecimento dos acidentes de percurso, naturais em processos novos, sujeitos a ajustes e à adequação dos procedimentos entre duas instituições consolidadas.

Tendo em vista os pontos descritos sobre a experiência do Rio de Janeiro, propomos que seja aprofundada a parceria entre os órgãos da administração pública municipal (ou estadual, conforme o caso) e o IBGE, passando aqueles a terem uma responsabilidade cada vez maior na definição da estrutura da base territorial de apoio aos Censos Demográficos e demais pesquisas do IBGE.

Evidentemente, os municípios brasileiros terão maior ou menor capacidade de participar desta atividade, em função das suas condições institucionais e, principalmente, do desenvolvimento dos seus setores de informação. O IPP, por exemplo, estaria apto a propor ao IBGE a malha de setores censitários para o Censo de 2010, bem como a definição das diversas Áreas de Ponderação para a disseminação dos resultados da pesquisa Amostral deste Censo.

<sup>23</sup> O trabalho foi realizado pelo IPP e pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro, no âmbito do Programa Habitar Brasil BID, gerido pelo Ministério das Cidades. Ver o texto de Cavallieri e Vial (2006) "Aglomerados subnormais do IBGE e favelas cadastradas pela Prefeitura carioca - uma tentativa de compatibilização", disponível no sítio <http://armazemdedados.rio.rj.gov.br>.

## **A MELHORIA DA CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL E DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA**

Hoje, para a maioria do território brasileiro, as informações do Censo Demográfico constituem a principal base de informações para a avaliação da oferta dos serviços de saneamento ambiental. Embora as informações sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo colhidas no Censo tenham deficiências há muito conhecidas, elas se constituem freqüentemente nas únicas referências para a caracterização interna dos municípios e para a produção de estudos e análises sobre espaços intra-municipais. São poucos os estudos específicos produzidos no país e as empresas concessionárias raramente disponibilizam as informações necessárias para a produção de diagnósticos sobre a distribuição e a qualidade dos serviços.

Como já tratado em outros textos (Cavallieri & Oliveira, 2006 e Oliveira, 2006), os dados do IBGE têm muitas limitações no que se refere ao saneamento ambiental, “seja em função da ausência de perguntas [nos questionários] nas suas pesquisas sobre a freqüência ou a qualidade do abastecimento de água ou sobre a ocorrência de enchentes e alagamentos, seja porque as respostas às questões sobre esgotamento sanitário dependem do informante recenseado, cujo conhecimento sobre a ligação em rede geral ou sobre o tipo de fossa utilizado é limitado. Além disso, não é possível avaliar a adequação de um domicílio ligado à rede geral de esgotamento sanitário sem considerar a sua interface com o sistema de drenagem” (Oliveira, 2006).

Mesmo reconhecidas as limitações do questionário censitário como instrumento de produção de insumos para diagnósticos tão complexos como aqueles exigidos para as áreas tradicionalmente incluídas no campo do saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, gestão de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais), os dados

apurados pelo Censo permitem a construção de referências gerais que terminam por ser utilizadas não apenas na gestão dos serviços de saneamento, mas também, por exemplo, na elaboração de políticas de saúde e na definição das necessidades de moradia da população brasileira.

A insuficiência do questionário atual pode fazer com que áreas com reconhecida carência ou precariedade com relação aos serviços de saneamento ambiental sejam caracterizadas como adequadas ou mesmo como plenamente atendidas pelos serviços, como acontece com muitas áreas e regiões na Baixada Fluminense, onde diversos estudos, diagnósticos específicos e análises<sup>24</sup> apontam, entre outros pontos, para grandes carências no abastecimento de água - em virtude de precariedades na reservação e na gestão dos serviços - ou no manejo das águas pluviais - vide, por exemplo, o refluxo dos esgotos nas inundações provocadas por chuvas rotineiras.

A qualidade da água, a freqüência do abastecimento (pleno, intermitente, ocasional, etc), a ocorrência de alagamentos e inundações, por exemplo, são tópicos que poderiam ser contemplados no questionário do Censo, principalmente quando se considera a relação direta entre a qualidade dos serviços de saneamento ambiental e a constituição de uma cidade e de um povo saudável. Especialmente agora, quando o governo federal começará a exigir planos municipais de saneamento como contrapartida para o recebimento de recursos federais, urge diminuir o ônus que recairá sobre a grande maioria dos municípios brasileiros que não têm como produzir por sua conta informações adequadas. Evidentemente, as concessionárias dos serviços públicos - geralmente tão avessas a disponibilizar dados específicos e/ou estratégicos - poderiam ser convocadas a participar do esforço de financiamento, o que poderia inclusive constar dos contratos de concessão entre os municípios (titulares dos serviços) e as empresas.

<sup>24</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos de Ana Lucia Brito (PROURB/UFRJ) para o Observatório das Metrópoles - Núcleo Rio de Janeiro.

# Experiências

Boletim Estatísticas Públicas • n. 3 • Salvador, novembro 2007

Os dados sobre a regularidade fundiária ainda são mais precários, muito embora a solução no âmbito dos questionários das pesquisas pareça ainda mais difícil. Não apenas os informantes respondem aos questionários segundo a sensação de segurança da posse, como não é possível exigir uma comprovação da titularidade do imóvel. Contudo, perguntas sobre o tipo de documento existente ou sobre as formas de aquisição do imóvel poderiam agregar um grau maior de confiança a um tópico que hoje pouco ou nada revela da realidade brasileira.

Irregularidade ou insegurança na posse da terra e precariedade dos serviços de saneamento ambiental são tópicos fundamentais na caracterização das necessidades habitacionais, o que implica que a sua melhor caracterização subsidia políticas habitacionais mais adequadas e, especialmente, mais justas, porque apenas a boa informação permite uma hierarquização dos diferentes espaços municipais voltada para priorizar investimentos em áreas mais carentes.

## O CAMPO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE COOPERAÇÃO

Uma pauta de cooperação interinstitucional para a melhoria das informações municipais envolveria não apenas municípios e IBGE, mas, também, as instituições de informações estaduais, entre outros órgãos públicos e privados. Como apenas poucos municípios brasileiros tem institutos ou órgãos capazes de assumir atividades e responsabilidades em um sistema integrado de informações, o envolvimento e a ação dos institutos estaduais é crucial para a implementação dos pontos aqui esboçados, o que requer a busca constante do aprimoramento das relações entre órgãos municipais e estaduais e a persistência da luta contra a fragmentação institucional que caracteriza boa parte da estrutura interna das administrações públicas.

O processo de revisão do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG é o principal campo definido pelo governo federal para a discussão dos pontos colocados neste texto e de muitas outras questões fundamentais para a melhoria da gestão municipal. Há, também, o campo da relação cotidiana e da cooperação que incorpora os diversos fóruns de discussão, as atividades correntes e os convênios bi ou multilaterais envolvendo órgãos de informação de todas as esferas de governo. O fundamental é que sejam reconhecidas as possibilidades que as contribuições dos municípios e estados podem trazer para a melhoria da qualidade da informação e que sejam previstas formas institucionalizadas de cooperação nos processos conduzidos pelo IBGE.

## REFERÊNCIAS

ALEM, Adriano. A construção de polígonos para a remissão espacial entre os setores censitários de 1980, 1991 e 2000. *Relatório técnico*. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2006.

CAVALLIERI, Fernando & VIAL, Adriana. Aglomerados subnormais do IBGE e favelas cadastradas pela Prefeitura carioca – uma tentativa de compatibilização. *Relatório técnico*. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2006.

CAVALLIERI, Fernando; OLIVEIRA, Soraya. *A melhoria das condições de vida dos habitantes de assentamentos precários no Rio de Janeiro: uma avaliação preliminar da Meta 11 dos Objetivos do Milênio*. Rio Estudos, Nº 234, dezembro de 2006. Rio de Janeiro: PCRJ, 2006. Disponível no sítio <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de. Notas sobre as estimativas do déficit habitacional no Brasil e no Rio de Janeiro *Relatório técnico*. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2006. Disponível no sítio <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>. ■