

Metodologia

TERRITÓRIO E DESAGREGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES - UNIDADES DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO (UPPs)

O conhecimento do território se faz imprescindível para a análise da realidade social, ele é o local concreto das políticas e onde as tramas da vida coletiva se tecem. *“É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais”*¹.

O olhar sobre o local de vivência do cidadão pode revelar uma série de nuances que os diagnósticos tradicionais não trazem na sua apreensão da realidade, é por isso que o elemento fundamental a ser considerado na realização deste diagnóstico é a **desagregação territorial da informação**.

Um exemplo claro da importância de desagregar a informação em níveis

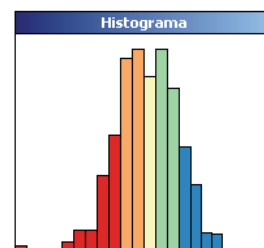
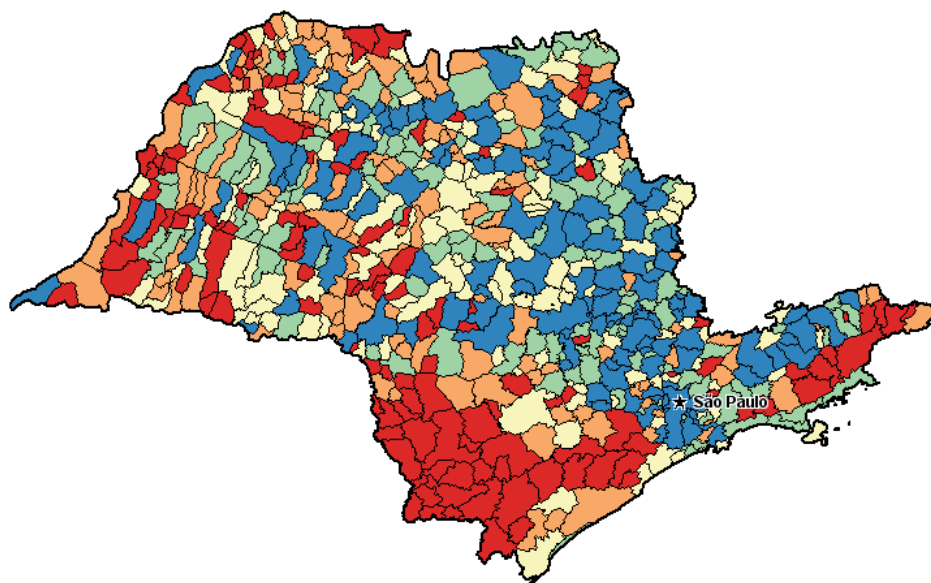
territoriais pequenos, pode ser percebido ao analisarmos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do Estado de São Paulo. O IDH-M como é chamado, é estabelecido através de uma metodologia semelhante à empregada na construção dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)², e considera indicadores de longevidade, educação e renda.

No mapa 1 é possível notar que a cidade de São Paulo está representada na cor azul, ou seja, dentre todos os municípios do Brasil analisados pela metodologia do PNUD, a capital paulista apresenta os mais altos níveis de condições de vida, com um IDH-M de 0,844. Porém, no seu território há desde áreas com um IDH-M de 0,850 (Jardim Paulista) a outras com 0,402 (Jardim Ângela), que **demandam políticas diferenciadas**.

¹ *Medidas de Cidade: entre territórios de vida e territórios vividos*. Dirce Koga. São Paulo: Cortez, 2003.

² <<http://www.pnud.org.br/idh>>

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Municípios do Estado de São Paulo



Legenda	
0,645 a 0,754	(135)
0,755 a 0,772	(133)
0,773 a 0,788	(127)
0,790 a 0,807	(125)
0,808 a 0,919	(125)

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil - PNUD/IPEA/FJP

A informação intra-urbana é o tipo de informação que busca apreender as desigualdades internas do território analisado, e é capaz de guiar as ações do poder público para o planejamento de políticas mais eficazes e o estabelecimento das prioridades de investimento. O uso de medidas intra-urbanas é uma tendência que vem sendo adotada por diversas prefeituras e organizações, resultando em estudos como o Mapa da Pobreza de Curitiba, o Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte, o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, o Atlas de Desenvolvimento Humano no Recife, e o próprio Mapa da Exclusão/Inclusão Social da cidade de São Paulo.

Como lembra Milton Santos “o espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da sociedade

que lhe dá vida. Todavia, considerá-lo assim é uma regra de método cuja prática exige que se encontre paralelamente através da análise, a possibilidade de dividi-lo em partes”.³

Desde 1992 a cidade de São Paulo conta com a divisão territorial estabelecida pela Lei Municipal nº 11.220, os Distritos Administrativos, na época um agrande conquista para cidade porque além de unificar as diversas divisões de todas as secretarias, já era compatível com a malha censitária, podendo agregar todas as informações do Censo Demográfico do IBGE.

Nos anos seguintes pouco a pouco os vários níveis de governo, à exemplo da Receita Federal, foram assumindo a Nova Territorialização. No entanto, verificamos que até hoje os movimen-

³ “O espaço e seus elementos: questões de método”. In: *Revista Geografia e Ensino*. Belo Horizonte: Departamento de Geografia do Instituto de Geociências/UFMG. No 1 – Ano I - 1982.

tos populares, partidos políticos e demais organizações da sociedade civil encontram dificuldades em assumir a nova divisão. Para muitas necessidades os Distritos são extensos e não dão elementos para a desagregação da informação mantendo a base censitária. Ao mesmo tempo, a malha digital dos setores censitários não está disseminada o suficiente para sua utilização de forma mais abrangente, e as escalas intermediárias entre o setor censitário e o distrito, referenciadas com a nomenclatura dos bairros, as quais não possuem base censitária.

Em 1997 a Pesquisa Origem e Destino (O/D) do Metrô de São Paulo através da consideração do uso do solo e outros estudos de deslocamentos da população estabeleceu uma divisão para a Região Metropolitana de São Paulo que subdividiu os Distritos da capital respeitando os setores censitários. São Paulo ficou com 270 zonas de Pesquisa Origem Destino. *“Os resultados dessa pesquisa delimitam a distribuição espacial da população no território da Região Metropolitana e seus locais de interesse de viagens. É precisamente essa característica de espacializar as informações na área urbanizada que a destaca das demais pesquisas no gênero e lhe dá prestígio nos meios técnicos e acadêmicos que atuam no planejamento urbano e regional em particular no de transporte”*⁴.

A Pesquisa O/D também é utilizada em estudos e projetos que se referem às características sócio-econômicas da população; em planos urbanísticos,

como Planos Diretor de Municípios; em estudos de localização e dimensionamento de equipamentos e serviços urbanos; em estudos e projetos de tráfego, bem como para inúmeros projetos onde se fazem necessárias informações dessa natureza.

As zonas da Pesquisa O/D representam um módulo compatível metodologicamente com o nível requerido de desagregação de informações necessário para a formulação de políticas públicas eficazes e para, de maneira não menos importante, possibilitar uma identificação maior dos cidadãos com o lugar a qual pertencem. Adotadas pelo Instituto Lidas em toda sua metodologia desde 1999, as zonas O/D foram rebatizadas de **UNIDADES DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO – UPP**, e constituem a unidade básica de território a ser considerada nesse Diagnóstico.

A UPP é justamente a escala intermediária entre os distritos e os setores censitários; ela contém os principais elementos básicos do espaço, numa fragmentação que permite inversamente a reconstituição da totalidade da cidade. A divisão permite também a assimilação das informações por parte da população, pois o território da UPP, que tem em média 5 km² corresponde ao espaço de vivência do cidadão, sua residência, o local de compras, lazer, trabalho, etc, delimitada por ruas e avenidas que lhe são conhecidas. Em uma metrópole como São Paulo, em que o cidadão é levado a um grau de alheamento em relação a própria dinâmica

⁴ <<http://www.metro.sp.gov.br/empresa/pesquisas/origem/teorigem.shtml>> em 6 de março de 2007.

que a cidade adota nos seus mais diferentes níveis de decisão, a metodologia de divisão da cidade com base em áreas de vivência é uma maneira de recompor uma imagem orgânica da cidade e recolocar o cidadão em um lugar onde se reconheça como parte integrante e ativa de um processo mais amplo.

Na proporção entre população e desagregação territorial, a UPP também aparece como uma divisão qualificada, pois apresenta uma média mais adequada à aplicação das políticas

públicas: são 38.645 habitantes comparados aos 108.690 por distrito. As UPPs podem ainda ser divididas em SubUPPs que guardam uma média de população de 10.219 habitantes. As SubUPPs porém, assim como os setores censitários, não devem ser tomadas como unidade básica de análise, pois já são bem menores e não têm em seu território os elementos espaciais básicos que permitem uma comparação efetiva com a totalidade da cidade.

Tabela 1 - Proporção entre população e desagregação territorial

Divisão Territorial	Desagregação	Média Pop./Território
Município	1	10.434.252
Subprefeitura	31	336.589
Distritos	96	108.690
UPP	270	38.645
Sub UPP	1.021	10.219
Setores Censitários	13.278	785

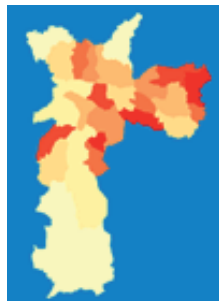
Fonte: Censo demográfico 2000 - IBGE

Mapas - Densidade demográfica por divisão territorial

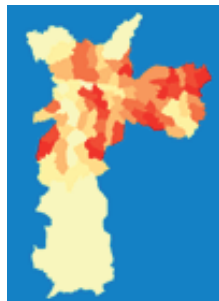
Município de São Paulo



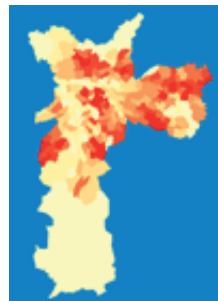
Subprefeituras



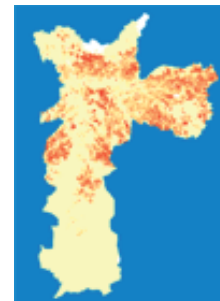
Distritos Administrativos



Unidades de Planejamento Participativo



Setores Censitários



A sequência de mapas mostra a densidade demográfica em áreas cada vez menores, permitindo a verificação da heterogeneidade existente no Muni-

cípio de São Paulo. Este detalhamento possibilita a visualização mais acurada da situação de Crianças e Adolescente nos diferentes território da cidade.

Mapa 2 - Unidades de Planejamento Participativo - UPPs



O uso do Geoprocessamento

O desafio colocado pelo Sistema de Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente na Cidade de São Paulo é propiciar informações válidas, confiáveis e sistemáticas, e que sejam possíveis de serem desagregadas até o nível das Unidades de Planejamento Participativo - UPPs.

Para viabilizar a realização do perfil espacial e territorializado da população infanto-juvenil - assim como dos equipamentos e programas - com base nas UPPs, todas as informações deste diagnóstico foram devidamente georreferenciadas.

O georreferenciamento consiste na atribuição de coordenadas geográficas a cada registro de um banco de dados tabular, por meio de operações realizadas num ambiente de Sistema de Informações Geográficas (SIG). Este processo utiliza uma base de logradouros já georreferenciada que, num ambiente de SIG, realiza a vinculação de endereços a um sistema de coordenadas geográficas, expresso em latitude e longitude. Dessa maneira, com os dados de endereço, CEP e número, e através do uso de computadores e softwares de geoprocessamento as informações foram localizadas no mapa da cidade.

A qualidade do endereçamento de um registro, ou seja, a sua localização precisa, depende das informações originais dos cadastros (endereço correto e completo, por exemplo), como também da existência do endereço na base de logradouros georreferenciada, que serve para localizar o registro no mapa. Uma rua existente no cadastro original, por exemplo, pode não existir na base de logradouros utilizada para georreferenciamento ou, ainda, esta rua pode ter mudado de nome recentemente e, nestes casos, torna-se impossível endereçar o registro de forma precisa.

Quando não é possível localizar um registro de forma automática, mesmo após a padronização e a correção manual dos endereços originais, um endereçamento aproximado é feito com o uso do CEP. Este fato é normalmente mais freqüente nas áreas de ocupação mais recente da cidade, onde, muitas vezes, a rua declarada no cadastro não consta com a mesma denominação na base de logradouros.

Como o tratamento e a modelagem dos bancos de dados tiveram como referência basilar as coordenadas geográficas que identificam as UPPs, as possíveis imprecisões no endereçamento não comprometem as análises gerais da distribuição da informação no espaço, pois o CEP mais próximo possibilita a identificação do território. Essa técnica permite também que, mesmo para aqueles que moram em um logradouro não regularizado, seja possível realizar consultas por CEP e número, localizando a UPP desejada.

Os sistemas de informação geográficos trazem imensa contribuição para a questão da demanda e local da oferta de bens e serviços públicos. É necessário identificar as pessoas que são o objeto/sujeito das políticas sociais, através de dados sócio-demográficos espacializados e combinados com informações sobre a localidade de equipamentos sociais, infra-estrutura, condições ambientais, etc. As técnicas de geoprocessamento se tornam uma ferramenta indispensável para trabalhar esses elementos.

Para além da apresentação de tabelas, gráficos e listagens, a visualização das informações no mapa, seja ele temático ou de pontos, permite a concretização dos números e estatísticas, caracterizando uma forma diferente de olhar para o espaço de vivência da população. É neste sentido que a linguagem/formato de apresentação dos dados é crucial para garantir a efetiva utilização dos mesmos.