



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

MAPEAMENTO COLABORATIVO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM REGIÕES METROPOLITANAS PAULISTAS

Maria Claudia Pereira de Souza (CDHU) - msouza@cdhu.sp.gov.br

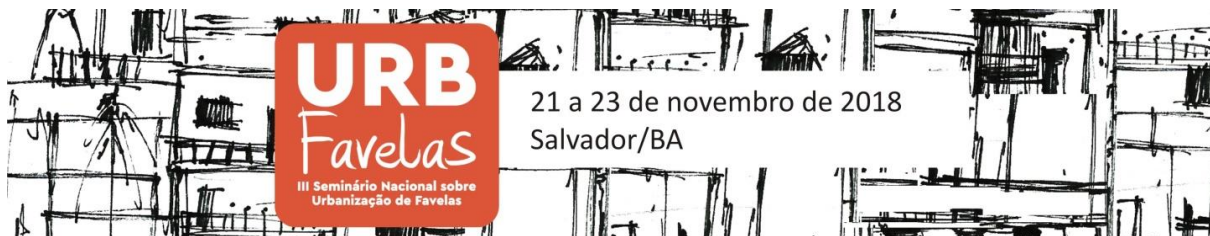
Arquiteta e Urbanista pela FAU-USP, Mestre em Administração e Planejamento Urbano pela Fundação Getúlio Vargas, Superintendente de Planejamento Habitacional da CDHU - Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo

Monica Therezinha Bartié Rossi (CDHU) - mrossi@cdhu.sp.gov.br

Arquiteta e Urbanista pela Fac. de Belas Artes de SP e FAUS. Doutora pela FAUUSP. Gerente de Planejamento Estratégico e Programas da CDHU. Coordenadora de pós-graduação de Construção Sustentável do SENAC e professora – gerente de cidades da FAAP e FIAUSP

Mariana de Sylos Rudge (CDHU) - mrudge@cdhu.sp.gov.br

Socióloga pela FFLCH-USP e Gerente de Pesquisa Habitacional da CDHU Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

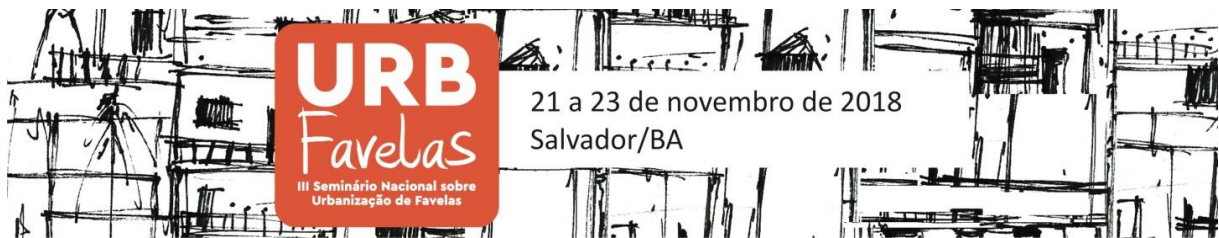


MAPEAMENTO COLABORATIVO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM REGIÕES METROPOLITANAS PAULISTAS

RESUMO: Este artigo apresenta e discute as experiências em curso nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista, que vêm buscando enfrentar o desafio de identificação, quantificação, qualificação e mapeamento de assentamentos precários, em plataforma georreferenciada, de forma compartilhada, com a participação da Secretaria da Habitação e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), dos municípios metropolitanos, e apoio dos Conselhos e Agências Regionais. Para tanto, retoma as diretrizes do Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2023, recupera a discussão das necessidades habitacionais e de sua conceituação e limitações diante da problemática dos assentamentos precários e descreve a metodologia de alinhamento e sistematização de conceitos e procedimentos que serviram de base à construção do atual processo de trabalho colaborativo. Apresenta, ao final, lições aprendidas e perspectivas para a discussão do alcance e das questões a serem enfrentadas para aprimoramento da ação pública nos territórios metropolitanos. Ao registrar e divulgar as experiências – ainda em curso – busca ampliar os repertórios de ação e contribuir ao avanço de uma agenda pública permanente no campo dos assentamentos precários.

Palavras-chave: Articulação Metropolitana. Processo de identificação e enfrentamento da questão de assentamentos precários. Estímulo à pesquisa e ação pública continuada.

ST –1: Projeto. Processo. Superação de Limitações.



1. INTRODUÇÃO

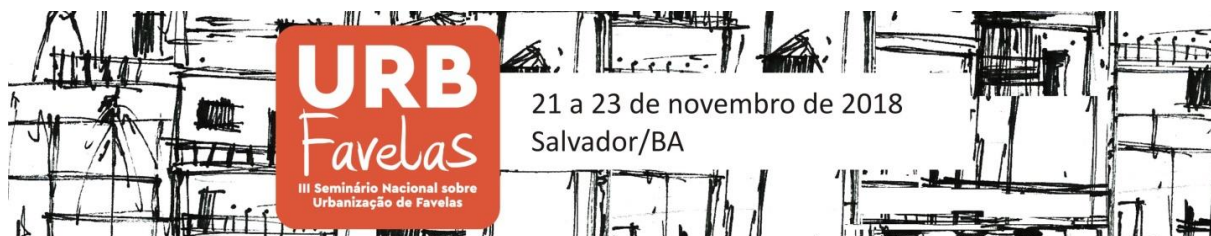
A política de desenvolvimento habitacional e urbano tem como desafio crescente e inadiável o enfrentamento da questão dos **assentamentos precários e irregulares**, em especial na complexa realidade das regiões metropolitanas do país, cujo equacionamento está a exigir a estruturação de uma agenda pública permanente e o estabelecimento de procedimentos integrados e contínuos de trabalho, com a participação das três esferas de governo.

Atuar nesse foco dos problemas habitacionais e urbanos demanda uma ampla revisão dos conceitos e instrumentais tradicionalmente considerados para a elaboração das políticas setoriais de moradia, ao mesmo tempo em que cria novas pautas de integração de ações públicas no território das metrópoles, cujo enunciado vem sendo retomado no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) de implementação obrigatória pela Lei Federal nº 13.089/2015, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, como é o caso da política habitacional de interesse social.

Se precariedade e irregularidade apresentam expressões diversas e multifacetadas nas realidades tão heterogêneas das metrópoles, construir categorias e instrumentais capazes de colaborar para sua qualificação em termos sociais, espaciais e ambientais é um desafio que se impõe e que deve ter em conta a sistematização do conhecimento referente ao processo de urbanização e regularização de assentamentos precários, cuja prática vem se desenvolvendo há algumas décadas no país. Soma-se a isso o desafio político-institucional de reunir e articular os atores das diversas esferas da ação pública para a construção de um entendimento comum da questão e, mais ainda, para a identificação e qualificação dos assentamentos de forma coordenada e compartilhada, visando à construção de estratégias de ação.

2. PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO

A lei federal nº 11.124/2005, de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), trouxe à tona a discussão do papel dos estados na política habitacional, ação pública de competência concorrente das três esferas de governo. Ao tratar do desenho da coordenação federativa para a política pública de moradia, evidenciou que cabe à instância estadual uma função ainda pouco desenvolvida, qual seja a de articulação das ações setoriais

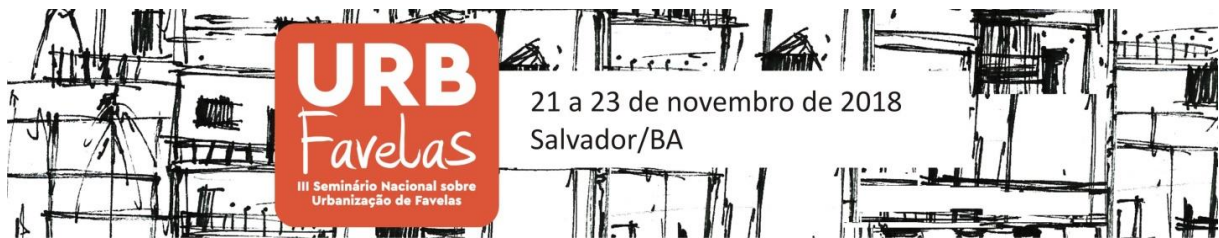


no território, promovendo a integração dos planos habitacionais aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas em intervenções intermunicipais, e dando apoio aos municípios, inclusive na esfera do desenvolvimento institucional. É convergente com esse desenho institucional que as estratégias de implementação dos planos estaduais tenham um importante foco de atenção para as questões habitacionais das regiões metropolitanas, pela sua representatividade e impacto territorial e social.

Concluído em 2010, o Plano Estadual de Habitação de São Paulo 2011-2023 (PEH-SP) identificou uma ampla diversidade de problemas habitacionais com impacto diferenciado nas regiões que agregam os 645 municípios paulistas, estimou e qualificou – com os instrumentos e fontes disponíveis – as necessidades habitacionais, e estabeleceu linhas programáticas diversificadas, com metas e diretrizes de articulação de recursos para orientar a ação das três esferas de governo em habitação no território estadual (SÃO PAULO, 2011).

Importa destacar que ficaram evidenciados no plano a importância e o significado da questão dos assentamentos precários, como um dos mais expressivos problemas habitacionais que demanda a ação pública integrada no território, tendo se estabelecido – como linha programática da maior importância – a **recuperação urbana de assentamentos precários**, agregando em seu escopo tanto ações de urbanização e regularização de assentamentos, como reassentamento habitacional de apoio à urbanização e regularização.

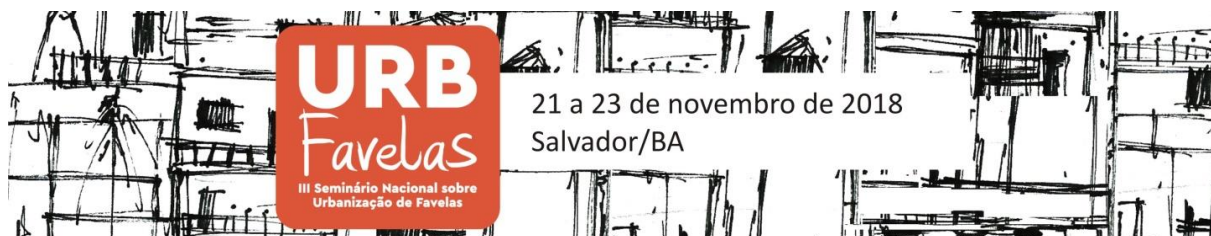
Quando da elaboração do PEH-SP, para a identificação dos problemas habitacionais e de sua incidência territorial, dada a carência de informações específicas, foram consideradas duas fontes distintas: a Pesquisa de Condições de Vida (SEADE, 2006) e a Pesquisa Municipal Unificada - Habitação (PCV) (SEADE, 2010), ambas realizadas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). A PCV, pesquisa domiciliar de base amostral, foi a principal fonte para captação dos domicílios em situação de déficit e inadequação habitacional no estado, sendo a favela o principal componente de inadequação. Optou-se pelo uso das categorias **déficit** para indicar a necessidade de provisão ou substituição de moradias e **inadequação** para as situações passíveis de equacionamento por ações de recuperação habitacional e urbana, associadas à regularização fundiária. A Pesquisa Municipal Unificada (PMU) buscou complementar essas informações, por meio de consultas aos municípios.



Em que pesem as limitações encontradas nas bases de informação, foi possível aferir que a distribuição das necessidades habitacionais no Estado tem peso muito significativo nas metrópoles, que congregam cerca de 76% a 78% do total da inadequação e do déficit habitacional do Estado, respectivamente, com marcante incidência de assentamentos precários/favelas nessas regiões. Especialmente, destacou-se o peso desses problemas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Baixada Santista (RMBS) e Campinas (RMC) (SÃO PAULO, 2010, p.41).

Para enfrentar o desafio de atualização do PEH-SP, bem como para estabelecer condições mais adequadas para sua aplicação regionalizada, emerge a questão da identificação precisa e atualizada de ocupações como favelas e assentamentos precários, num território amplo e diversificado como o do Estado de São Paulo. Verifica-se que desafio similar se configura também no âmbito municipal, evidenciado quando da elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Em análise sobre a forma de identificação, dimensionamento e caracterização da precariedade nos PLHIS dos municípios da RMSP, verificou-se uma heterogeneidade de enfoques, uma ausência de bases conceituais acordadas e dificuldades na identificação precisa dos problemas habitacionais expressos no território (DENALDI *et al.*, 2013, p.78).

Nesta avaliação observou-se que em 2012, dos 39 municípios da RMSP, apenas 22 haviam concluídos seus PLHIS (56% do total). Desses, 5 municípios basearam-se nas informações de aglomerados subnormais do IBGE para o diagnóstico dos assentamentos precários – informações essas comprovadamente subdimensionadas – ou agregaram dados de diversas fontes, sem permitir o registro claro da precariedade. Nos 17 casos em que os municípios levantaram diretamente as informações sobre o tema, foram adotadas metodologias diferentes que não favoreceram a comparabilidade, além de lacunas no registro de conceitos e procedimentos metodológicos. Apesar dessas deficiências, chegou-se a um expressivo total de 921.025 domicílios em assentamentos precários nos municípios da RMSP que os identificaram em seus PLHIS, sendo que os dados censitários registravam apenas 408.528 domicílios para os mesmos municípios. Se mesmo no nível do município – ente ao qual cabe a gestão do território – ficam evidentes as dificuldades para incorporar a dimensão da **territorialidade** na concepção da política de desenvolvimento habitacional.



No mesmo sentido, observa-se que poucos municípios avançaram na constituição de sistemas de informações habitacionais especializadas para o mapeamento e qualificação de assentamentos precários. Em 2012, apenas o Município da Capital registrava um sistema de informações para habitação social (HABISP) (São Paulo, 2008)¹.

Posteriormente, e por meio de cooperação técnica entre a Capital e São Bernardo do Campo, a experiência foi compartilhada, dando origem ao Sistema de Informação de Habitação de Interesse Social (SIHISB)².

Esses avanços são importantes, mas ainda carecem da dimensão regional. Há que se partir de bases municipais de informação, mas não se trata apenas de agregar e sistematizar esses levantamentos; tampouco as metodologias para estimação de necessidades habitacionais respondem adequadamente. Mais ainda, as informações especializadas disponíveis quanto ao uso do solo e padrões de ocupação urbana são pouco operacionais para trazer à luz a precariedade e a irregularidade habitacional e urbana.

Dadas as lacunas indicadas, enfrentar esse desafio implica proceder a novas construções metodológicas e político-institucionais, num movimento que envolva ao mesmo tempo concepções, ferramentas e procedimentos compartilhados. Se, por um lado, a função articuladora de ações no território designada aos estados se evidencia como necessidade, por outro, essa função precisa ser reconstruída, apoiada na cooperação federativa e em estruturas regionais de gestão.

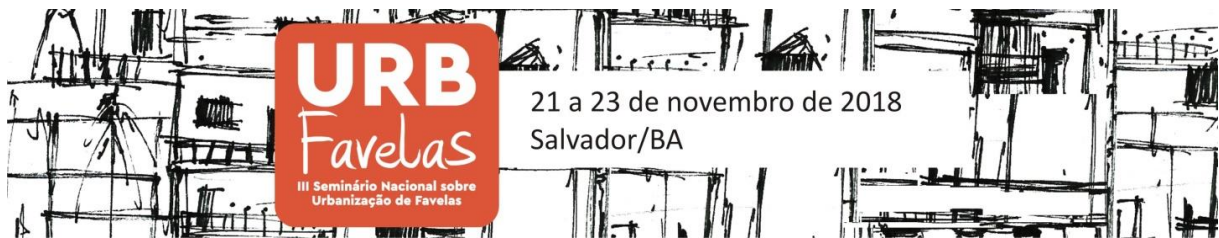
Conhecer, caracterizar e localizar as necessidades habitacionais é tarefa precípua dos executivos municipais, mas capacitá-los para elaborar, gerir e monitorar sistemas e planos de habitação envolve dimensões regionais e o papel articulador do nível estadual (TRANI; SOUZA, 2013, p.74).

A criação de sistemas em rede, geridos regionalmente e de forma compartilhada entre Secretarias de Habitação, Conselhos e Agências Regionais, consórcios municipais, empresas/agências estaduais de planejamento e municípios parece delinear um caminho para a superação das limitações dos modelos tradicionais de planejamento e ação pública.

Envolver os municípios no processo, desde a concepção, coloca-se como questão central. Ao lado desta, o estabelecimento de conceitos e categorias compartilhados e

¹ Atualmente denominado Habitasampa - <http://www.habitasampa.inf.br/>

² <http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/index2.jsp>

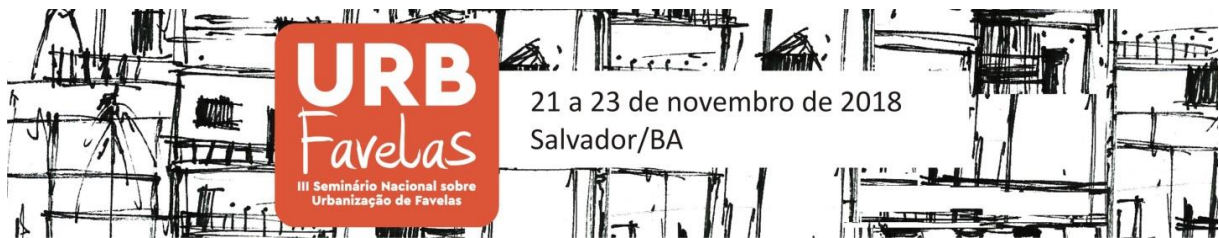


orientadores da identificação da precariedade e da irregularidade exige a reunião de um misto dos saberes setoriais (órgãos de política habitacional e instituições técnicas) e da gestão local e regional. Soma-se aos desafios acima, a necessidade de propiciar, simultaneamente, a visão local e regional dos problemas habitacionais em sua relação com o território, bem como o estabelecimento de compromissos para que tais informações constituam bases orientadoras de ações de âmbito local e regional e da aplicação de recursos.

3. DESAFIOS PARA METODOLOGIA DE NECESSIDADES HABITACIONAIS COM FOCO NOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

Quaisquer avanços para a implementação de uma base compartilhada de informações orientadoras da ação pública habitacional demandam uma revisão nos conceitos e metodologias aplicados para identificação, quantificação e qualificação de problemas habitacionais. Com esse enfoque, cabe revisitar as metodologias que foram propostas ao longo do tempo para tal finalidade e, em especial, discutir a relação e possibilidades de diálogo das mesmas com o território – condição para uma visão mais abrangente da interface dos problemas habitacionais e socioambientais urbanos, que se evidenciam nos assentamentos precários.

Dois conceitos têm constituído referências tradicionais para a ação pública em habitação: **déficit** e **demanda habitacional**. O **déficit**, entendido como deficiências no estoque de moradias, abrange as habitações em estado precário que precisam ser repostas e as novas que devem ser providas para incremento do estoque, em função da coabitação familiar ou da moradia em locais inadequados. Já a **demanda habitacional** busca captar a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico e socioeconômico, podendo ser definida como **potencial** quando não considera a capacidade econômica e financeira para aquisição do “bem” habitação, ou **efetiva** quando este aspecto é verificado (CAIXA, 2011). Tais conceitos estão intrinsecamente relacionados à ideia de **oferta** de unidades habitacionais necessárias para atender à dinâmica demográfica (e consequente expectativa de formação de novos domicílios), e determinada adicionalmente pelas condições econômicas e pela necessidade de substituição de moradias precárias. Tem como fundamento o reconhecimento de que existe uma parcela da população sem condições financeiras para obter uma moradia adequada no mercado, e que depende da intervenção direta do Estado na implementação de políticas de concessão de subsídios e mecanismos de acesso à moradia digna,



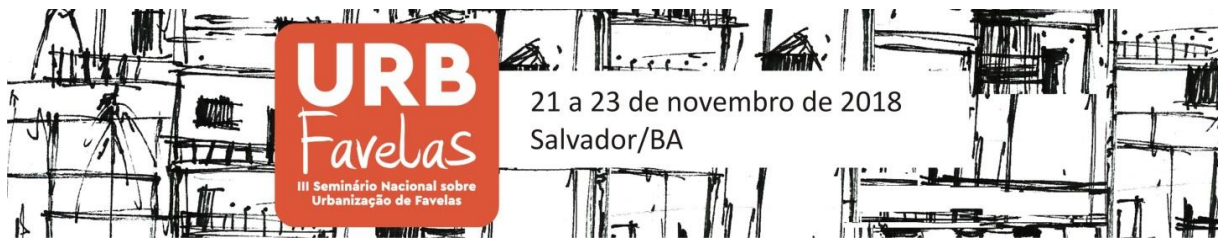
trazendo a necessidade de estratificação dessa demanda por renda e características socioeconômicas. Se tal concepção é útil para orientar a provisão de moradias para demanda geral, não dialoga com a territorialidade ou com a política urbana e socioambiental, nem com a questão dos assentamentos precários.

Ampliando o entendimento dos problemas habitacionais, o conceito de **necessidades habitacionais** adotado pela Fundação João Pinheiro em 1995 constituiu um novo marco ao partir do reconhecimento das precariedades das condições de moradia, classificando-as segundo a gravidade que apresentam e a ação requerida para a sua solução – substituição ou adequação. A aplicação desse conceito visa distinguir, do ponto de vista das ações públicas, tanto as necessidades de provisão (substituição dos domicílios com precariedades graves) como as de correção e melhoria da unidade e/ou do território em que ela se insere (com ações alternativas à provisão de unidades), fornecendo indicações mais abrangentes para o planejamento, ao qualificar tanto o domicílio como seu entorno, notadamente as condições de infraestrutura, a disponibilidade de serviços, e a regularidade da ocupação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

A abordagem subjacente ao conceito de **necessidades habitacionais** supõe uma caracterização e levantamento das especificidades do estoque atual de moradias, indispensável para o **desenho de programas voltados às melhorias habitacionais e à recuperação urbana**.

As diferentes interpretações dos problemas habitacionais e urbanos, associadas às concepções e metodologias que as fundamentam, têm consequências diretas sobre a estruturação das políticas públicas para o setor. A adoção de números orientadores para a política habitacional, apoiados nos conceitos de demanda e/ou déficit quantitativo, contribui para a centralidade das políticas de provisão, implementadas historicamente no país. O problema de se tomar apenas uma dessas dimensões como parâmetro principal, sem considerar os problemas advindos da **inadequação** ou **déficit qualitativo**, privilegia a alocação de recursos para a provisão de novas habitações, desconsiderando os assentamentos precários, que vêm se adensando e crescendo a taxas mais altas que as da população em geral (AZEVEDO; ARAÚJO, 2007, p.249-250).

Nesse quadro, os dados de favelas e áreas degradadas tendem a ser vistos como referência para a quantificação de novas moradias necessárias (sugerindo a erradicação de assentamentos como política), quando deveriam apontar para políticas corretivas, de

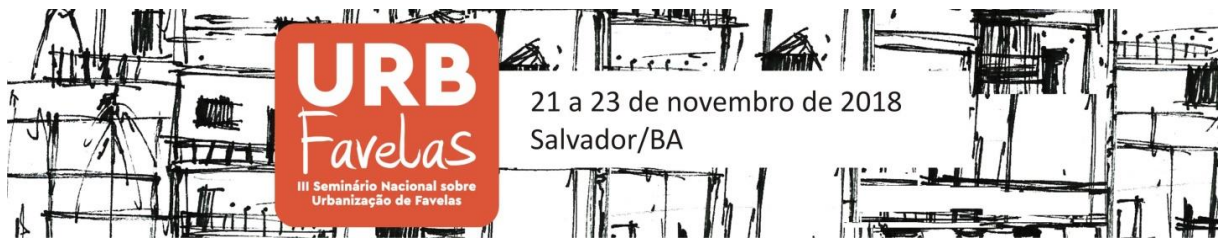


recuperação urbana e melhorias. A abordagem dos problemas habitacionais nos dois eixos – déficit e inadequação – foi um passo importante para o reconhecimento da heterogeneidade e dimensão da questão e para a construção de diagnósticos que orientem diretrizes, metas, ações e recursos. Entretanto, para isso, os estudos sobre demanda e necessidades habitacionais ressentem-se ainda de: (a) disponibilidade periódica de informações sobre famílias e domicílios; (b) desagregação das informações em diversas escalas regionais; e (c) reconhecimento, identificação e caracterização no território de assentamentos precários. De modo geral, o cálculo das necessidades habitacionais tendo como fonte as pesquisas domiciliares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), permite compor categorias de déficit e inadequação limitadas. Em relação aos assentamentos precários, como apontado, os chamados aglomerados subnormais identificados subestimam o fenômeno ao não considerarem áreas com menos de 50 domicílios, além de não esgotarem o espectro das precariedades.

A adoção da PCV para subsidiar a elaboração do PEH-SP - 2011-2023 buscou superar essa limitação, construindo metodologia de quantificação e qualificação das necessidades habitacionais para uma visão integrada dos problemas detectados e para orientar as linhas programáticas do plano, agrupadas em ações de provisão e de correção/melhoria do território. No entanto, como pesquisa de base domiciliar, de caráter amostral, a PCV apresenta limitações, ao não comportar a desagregação das informações para a escala municipal, criando uma lacuna para a implementação do PEH-SP no que se refere à captação das demandas locais e à recomposição de recortes regionais para orientação da política habitacional. Além disso, a descontinuidade da pesquisa pela SEADE inviabilizou a possibilidade de atualização das informações nas mesmas bases. Superar esses desafios é essencial, inclusive em face das demandas dos planos multissetoriais de caráter metropolitano/regional (PDUI, ZEE)³.

Na discussão dos temas metropolitanos, cada vez mais a questão da habitação se coloca como central, devendo ser considerada articulada às políticas públicas de estruturação do território (transportes, saneamento, recuperação ambiental, etc.). Ao mesmo tempo, o território é instância imprescindível para as possibilidades de diálogo dos PLHIS entre si e com o planejamento regional. Portanto, se a base de informações domiciliares da PCV permitiu

³ PDUI, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/>; Zoneamento Ecológico Econômico. Disponível em: <http://www2.ambiente.sp.gov.br/portalezee/>.



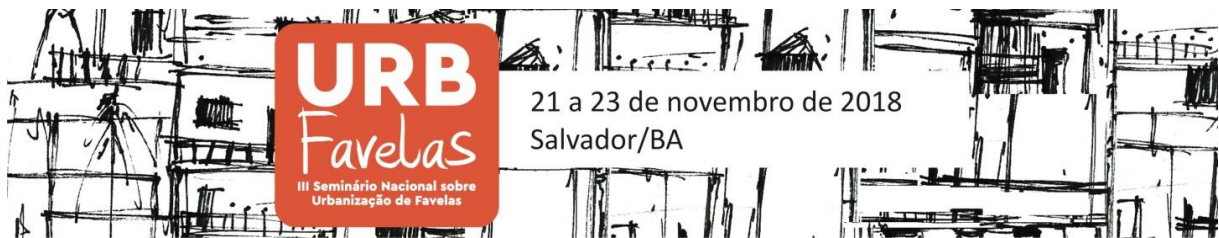
avançar no diálogo entre problemas habitacionais e linhas programáticas, restou o desafio do diálogo específico com a questão territorial.

Na busca de uma representação dos assentamentos precários mais aderente ao território e que superasse limitações da categoria aglomerado subnormal, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) desenvolveu metodologia com objetivo de identificar, entre os setores censitários urbanos ou de extensão rural urbana não especial, aqueles com perfis socioeconômicos, demográficos e de características habitacionais semelhantes aos setores dos aglomerados subnormais no Censo. Com a meta de formular planos metropolitanos de habitação preconizados pelo PEH-SP, a instituição foi contratada pelo Estado para aplicação dessa metodologia para as Regiões Metropolitanas, com base no Censo 2010 (MARQUES *et al.*, 2013, p.8) visando aprimorar o conhecimento das carências nessas regiões. Com isso, obteve-se como resultado uma leitura preliminar do território com foco na precariedade, iluminando outras áreas com características similares às dos aglomerados subnormais, não reconhecidas pelo Censo 2010. Os resultados obtidos na forma de número de domicílios em setores subnormais e setores precários identificados pelo CEM para a RMSP, RMBS e RMC, somados, chegaram ao montante de 988.150 domicílios – o que representa um acréscimo de 36% com relação aos dados censitários de setores subnormais (725.352 domicílios) – possibilitando dispor do mapeamento dos setores censitários nas duas categorias (MARQUES *et al.*, 2013, anexo 2).

Entretanto, a despeito do avanço na identificação do porte dos fenômenos e de uma primeira aproximação territorial da questão, verificou-se um subdimensionamento das informações com relação aos levantamentos municipais dos PLHIS e a ausência de qualificação dos assentamentos precários quanto a características físicas e ambientais, além de imprecisão na delimitação dos assentamentos, restrita aos perímetros dos setores censitários. Assim, mostrou-se ainda distante de possibilitar um diagnóstico orientador de planejamento e gestão, capaz de instrumentalizar a ação pública para os assentamentos precários em escala regional e local.

Os esforços realizados demonstram ser imprescindível a identificação individualizada dos assentamentos, o que demanda conhecimento das condições locais e do território.

Trabalhos recentes avançaram no desafio de tratar a relação das necessidades habitacionais com a questão territorial, destacando-se o diagnóstico regional elaborado pela

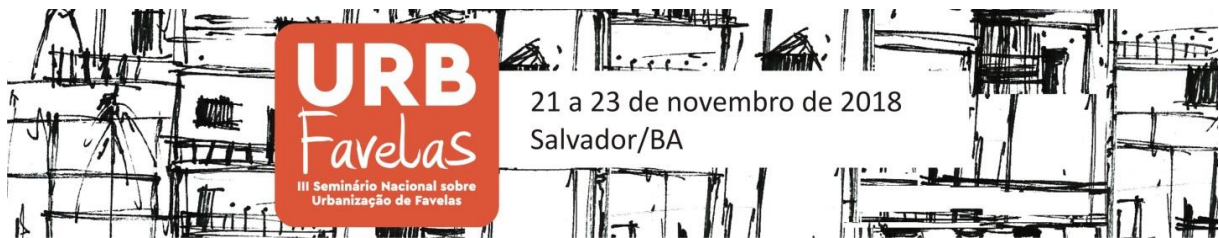


Universidade Federal do Grande ABC – UFABC - para essa sub-região da metrópole paulista (UFABC, 2016). No suposto de que a caracterização do tecido urbano deve compor o diagnóstico habitacional, a UFABC propôs metodologia que combina duas abordagens: a **domiciliar**, cuja base principal são as informações dos Censos sobre domicílios, e a **territorial**, relacionada à caracterização e espacialização dos assentamentos precários, e à quantificação dos domicílios nessas ocupações.

A combinação dos dois enfoques permitiu: (a) distinguir os assentamentos ocupados por população de baixa renda, classificando-os em dois grupos, precários e irregulares e urbanizados e já regularizados; (b) construir uma tipologia preliminar de tecidos urbanos aos quais podem se associar modelos de intervenção também distintos (da regularização fundiária à urbanização — simples ou complexa — até a remoção da ocupação, com reassentamento); e (c) calcular déficit e inadequação habitacionais para os municípios e região, dentro e fora dos perímetros dos assentamentos precários e irregulares.

Ao partir da identificação e qualificação dos assentamentos no tecido urbano, tal metodologia avança na possibilidade de contribuir para propostas de ação variadas quanto ao escopo, objetivos, escala e recursos envolvidos, segundo tipologia de assentamento⁴. Além da integração de dados domiciliares e espaciais consolidados e de levantamentos empíricos, outro grande desafio que essa metodologia encaminha é a construção de conceitos comuns para um diagnóstico regional e planejamento das políticas em âmbito metropolitano. A construção de descritores para precariedade, regularidade, tipo de intervenção, de entendimento comum entre os municípios, apresenta-se como estratégica para orientar o estabelecimento de agendas de trabalho integradas.

⁴ As tipologias de assentamentos precários propostas pela UFABC como resultado dos levantamentos de informações de diversas naturezas incluíram: T1 – Assentamentos urbanizados, consolidados e irregulares que demandam regularização fundiária; T2 – Assentamentos precários, irregulares e consolidáveis, que demandam obras de infraestrutura, podendo necessitar alguma remoção; T3 – Assentamentos precários, irregulares e consolidáveis, que demandam obras complexas de urbanização e/ou percentual elevado de remoção; e T4 – Assentamentos precários e não consolidáveis, cuja solução é a remoção total dos domicílios.



4. ARRANJO INSTITUCIONAL E COOPERAÇÃO – EXPERIÊNCIA E POTENCIALIDADES

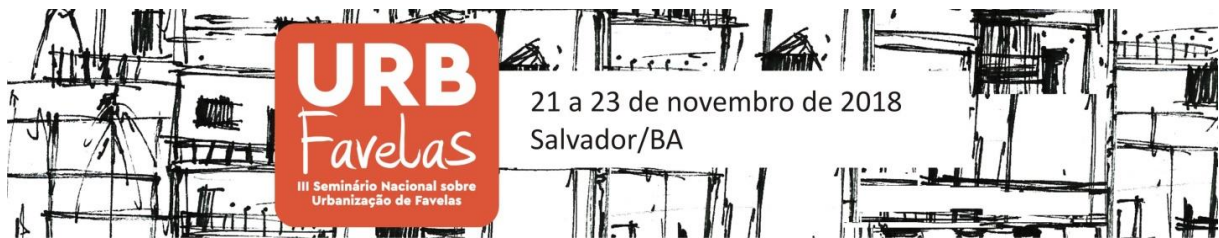
No âmbito estadual, a partir de janeiro de 2017, dando seguimento ao processo de elaboração de planos metropolitanos de habitação, a CDHU assumiu o desafio de promover o mapeamento e caracterização de assentamentos precários nas regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista e Campinas.

Na Baixada Santista, a demanda foi pioneira e constituiu um laboratório para o fator mais importante do processo, o alinhamento dos conceitos para identificação e caracterização dos assentamentos precários, em uma perspectiva metropolitana. A demanda do Plano Regional de Habitação partiu da Câmara Temática do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (CONDESB) e vem contando com o apoio da Agência Metropolitana (AGEM) no fomento de processo de debate mensal, no fórum da Câmara Temática.

Para a construção de bases compartilhadas de trabalho, que permitissem contar com informações para orientação de ações regionais em habitação, o processo iniciou-se com a elaboração da “árvore das variáveis e conceitos” que compuseram a matriz de referência para o desenvolvimento do sistema de caracterização dos assentamentos precários.

Só a partir do consenso em torno desses conceitos e de sua aplicabilidade nas condições da região, foi que se partiu para as demais etapas e para o estabelecimento da ferramenta de mapeamento compartilhado e de registro das informações. Para o sucesso do projeto, estabeleceu-se como princípio que os municípios deveriam constituir-se em protagonistas do diagnóstico regional territorializado, de modo a consolidar um instrumento da ação pública.

Na fase inicial dos trabalhos foram realizadas oficinas nas quais a adesão dos técnicos municipais ao projeto foi gradativamente sendo ampliada. Compreendidos os avanços que a proposta de trabalho ofereceria para o planejamento e gestão local, encontraram-se meios para superar algumas dificuldades iniciais, tais como: insuficiência das equipes técnicas; mudança no entendimento de que os PLHIS já tinham informações suficientes; e superação no enfoque antes restrito da realidade dos assentamentos precários, passando a compreendê-los em sua dimensão real e complexidade, como fator estruturante das políticas locais e do planejamento regional. Vencidos os primeiros desafios, evidenciou-se o potencial que o processo de trabalho apresentava para aprimoramento do reconhecimento da realidade local/regional e para estabelecimento de agendas metropolitanas com foco nos assentamentos precários.



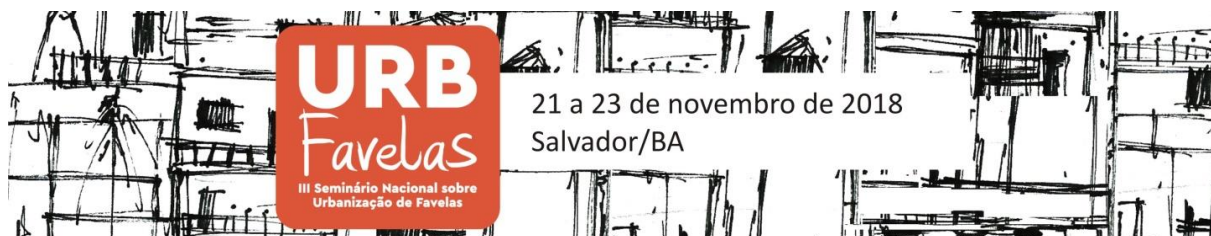
Os primeiros resultados do diagnóstico da Baixada foram expostos pela Secretaria da Habitação / CDHU nos Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas, que aprovaram o desenvolvimento dos Planos Metropolitanos das suas regiões nesse mesmo sentido, a serem construídos de forma compartilhada, no âmbito de suas Câmaras Temáticas de Habitação.

A Câmara de Habitação do Conselho de Desenvolvimento da RMSP retomou seus trabalhos em função do desafio do desenvolvimento do plano, e indicou-o como proposta setorial para o PDUI, no âmbito da gestão metropolitana preconizada no Estatuto da MetrÓpole. A partir de então, a CDHU vem trabalhando, em conjunto com os municípios envolvidos, no mapeamento dos assentamentos precários da RMSP (39 municípios) e RMBS (9), com a perspectiva próxima de início de atividades na RMC (mais 20 municípios). O trabalho deverá permitir estruturar ações específicas direcionadas a cada tipo e complexidade dos problemas habitacionais nesses conjuntos de cidades, assumindo o equacionamento da questão dos assentamentos precários como eixo de desenvolvimento regional.

A extensão da metodologia adotada na Baixada Santista às demais regiões metropolitanas envolve revisitar conceitos e premissas e propiciar a colaboração de mais 59 municípios na construção de categorias conceituais representativas, dialogando com realidades urbanas, sociais e institucionais diferenciadas, para alimentação de um sistema de informações geocolaborativo de mapeamento de assentamentos precários, como primeiro passo para o planejamento metropolitano em habitação.

Ao estabelecer um diagnóstico do perfil dos assentamentos precários e irregulares e do que representam como necessidades habitacionais, realiza-se de forma dinâmica e colaborativa a atualização e detalhamento do PEH-SP-2011-2023, construindo-se também bases de planejamento para os próximos Planos Plurianuais (PPA), bem como de atualização dos PLHIS municipais e desenvolvimento dos PDUIs regionais.

A partir da validação inicial de conceitos e construção das variáveis de identificação, caracterização e qualificação dos assentamentos precários e irregulares e estabelecimento das tipologias e necessidades de intervenção, prosseguem agendas intensas de reuniões nas Câmaras Temáticas de Habitação, com apoio das Agências Regionais e de equipes da CDHU, para alinhamento constante de conceitos e checagem dos levantamentos feitos. Nas oficinas para construção compartilhada, há o debate e o esclarecimento dos conceitos e procedimentos



para o levantamento das informações. O princípio adotado é que o desenvolvimento dos trabalhos deve partir da identificação pelos próprios municípios de seus problemas habitacionais no território. Ainda que esse processo demande mais tempo de realização, envolvendo muitas vezes visitas técnicas aos assentamentos, tem-se verificado um aprimoramento crescente do conhecimento detalhado das condições locais à luz de conceitos de precariedade habitacional, o que tem favorecido que se preparem os próximos passos, quais sejam, a definição de prioridades e estratégias de ação para a programação de investimentos.

Com essa união de esforços do Estado com os municípios, o levantamento de dados habitacionais possibilitará dispor de uma base sólida de identificação e mapeamento dos assentamentos precários e, com isso, criar o subsídio necessário para desenvolver planos de habitação específicos que contemplem cada cidade e cada região. A partir da qualificação de cada assentamento, é possível prever e aprimorar soluções para os problemas apresentados, favorecendo que os municípios concentrem seus esforços na elaboração de propostas de ação para as áreas prioritárias e desenvolvam projetos mais qualificados para captação de recursos para investimentos.

Conceitos utilizados

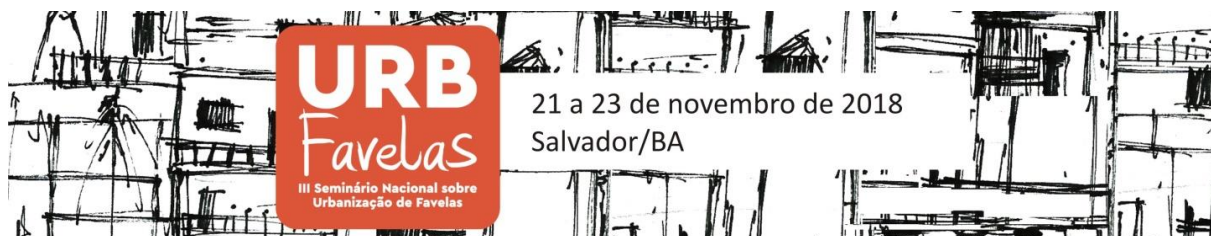
Para a caracterização de cada assentamento a ser inserido e qualificado no sistema geocolaborativo foram adotados conceitos cujos conteúdos vêm sendo estabelecidos após intensos debates e avaliação de sua aplicabilidade às realidades locais e regionais.

É um processo de construção que implica partir de definições que encontrem respaldo nas fontes de informação e nas práticas de ação pública em assentamentos precários, mas que são testados em sua aplicação às realidades regionais e aprimorados para que sejam instrumentais para o planejamento habitacional. A meta é que dialoguem com os problemas, os territórios, as necessidades para seu equacionamento e também as possibilidades de soluções.

Os principais conceitos adotados envolvem os seguintes tópicos e conteúdo:

Tabela 1 - Tipo de Inadequação Habitacional e Urbana

Favela	Assentamento caracterizado por ocupação feita à margem da legislação urbanística e edilícia, de áreas públicas ou particulares de terceiros, predominantemente desordenada e com precariedade de infraestrutura, com construções predominantemente autoconstruídas e precárias, por famílias de baixa renda e vulneráveis socialmente. Pode estar implantado em áreas inadequadas à ocupação humana, a exemplo de áreas inundáveis e insalubres.
---------------	--



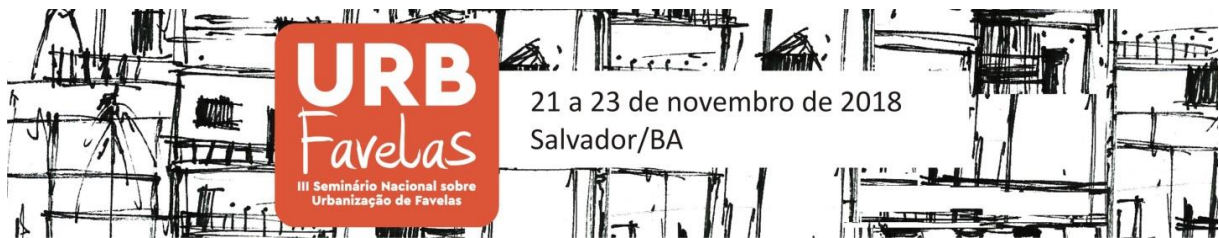
Loteamento irregular	Assentamento com lotes previamente estabelecidos e traçados de ruas definidos, promovido por agente privado, mas que se encontra em desacordo com as diretrizes estabelecidas para o parcelamento, uso e ocupação do solo, ou que não foi submetido aos processos de licenciamento/aprovação, exigindo procedimentos de regularização urbanística e fundiária. Pode apresentar deficiência de infraestrutura urbana básica e/ou equipamentos públicos comunitários.
Empreendimento Habitacional de Interesse Social Irregular	Conjunto de lotes ou de unidades habitacionais horizontais ou verticais, promovido pelo poder público para demanda de interesse social, em situação de irregularidade urbanística, edificação ou fundiária.
Cortiço	Moradia coletiva, multifamiliar, constituída por uma ou mais edificações em um mesmo lote urbano, subdivididas em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; com várias funções exercidas no mesmo cômodo; com acesso e uso comum dos espaços não edificadas e instalações sanitárias; com circulação e infraestrutura, no geral, precárias e superlotação de pessoas.

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir desses conceitos básicos, foram construídas árvores de variáveis (Figura 1) para qualificação dos assentamentos, sendo uma única matriz adotada para as categorias de favelas e loteamentos irregulares. As variáveis foram configuradas em blocos de informações, a saber:

- Localização e descrição do assentamento precário;
- Qualificação do assentamento segundo: (a) tipo de irregularidade - nas modalidades de regularização de interesse social ou interesse específico; e, (b) quando necessário e aplicável, desmembramento do assentamento em setores de intervenção, nos casos em que se dispõe de estratégias de intervenção diferenciadas, mesmo que preliminares.
- Caracterização da ocupação: data de início da ocupação, aprovação iniciada, propriedade da terra, número de imóveis (com fonte da informação), incidência de áreas de proteção, existência de risco e percentual de remoções previstas.
- Necessidade de obras, que fundamenta a matriz de complexidade da intervenção.
- Caracterização de planos, projetos e/ou ações jurídicas incidentes sobre o assentamento precário: (a) impacto de planos de intervenção de estruturação urbana; (b) situações de impacto jurídico; (c) existência de projeto de urbanização do assentamento; e (d) existência de programa habitacional vinculado à intervenção.

As informações são complementadas por um posicionamento dos municípios com relação às condições de consolidação do assentamento — se já urbanizado, urbanizável ou parcialmente urbanizado, ou se não urbanizável — em seguida, por meio de matriz de



cruzamento das variáveis no sistema, é realizado o enquadramento em tipologias de intervenção.

Tipologias de Intervenção

A tipologia de intervenção representa o enquadramento das ações necessárias para a resolução dos problemas habitacionais e urbanos, relacionados diretamente à tipologia na qual o assentamento está classificado e é resultante do preenchimento das variáveis de caracterização. Os assentamentos precários identificados são classificados em quatro categorias: os que necessitam apenas de **regularização**; os que deverão ser urbanizados, mas com baixo índice de remoção de famílias que vivem em condições precárias e que demandam obras mais simples (**Urbanização Tipo I**); os que terão parte urbanizada, mas com um alto índice de famílias a serem removidas por se tratar de uma área de grau de risco maior ou que necessitam de obras de maior porte (**Urbanização Tipo II**); e aqueles que necessitam de **desocupação total**, que objetiva ações de recuperação para áreas de risco ou áreas de proteção ambiental.⁵

Tabela 2 – Tipologias de Intervenção

Regularização fundiária	Conjunto de medidas jurídicas e administrativas que visam à regularização de assentamentos informais, sua incorporação ao ordenamento territorial urbano, e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
Desocupação total da área	Ação pública destinada a atender famílias provenientes de assentamento precário classificado como não urbanizável na tipologia de assentamento, ou por motivo de implantação de obras públicas de estruturação urbana. A população da área de origem é reassentada em outro local, podendo-se aplicar diferentes modalidades de atendimento habitacional (unidade pronta em conjunto habitacional de interesse social, carta de crédito, etc.)
Urbanização tipo 1	Promoção de ações de urbanização que se aplicam a assentamentos relativamente ordenados, cuja dotação de infraestrutura é simples e envolve percentual de reassentamento de até 15% do total de domicílios. Caracterizam-se por não apresentarem situação de risco e necessidade de desocupação de APP, e por não necessitarem de obras complementares de infraestrutura e/ou mobilidade urbana (viaduto, ponte, alça viária, estação de tratamento de esgoto, poço artesiano, etc.).

⁵ Na Urbanização I estão classificados assentamentos que necessitam de obras de menor porte como: sistema de lazer e equipamento público, rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, redes de iluminação pública e de energia elétrica domiciliar. Nas áreas de Urbanização II, que exigem intervenções de maior porte, serão necessários os mesmos serviços somados a intervenções como: estabilização do solo, sistema de macrodrenagem, contenção de encostas, elevatórias de esgoto, compensação e recuperação ambiental.

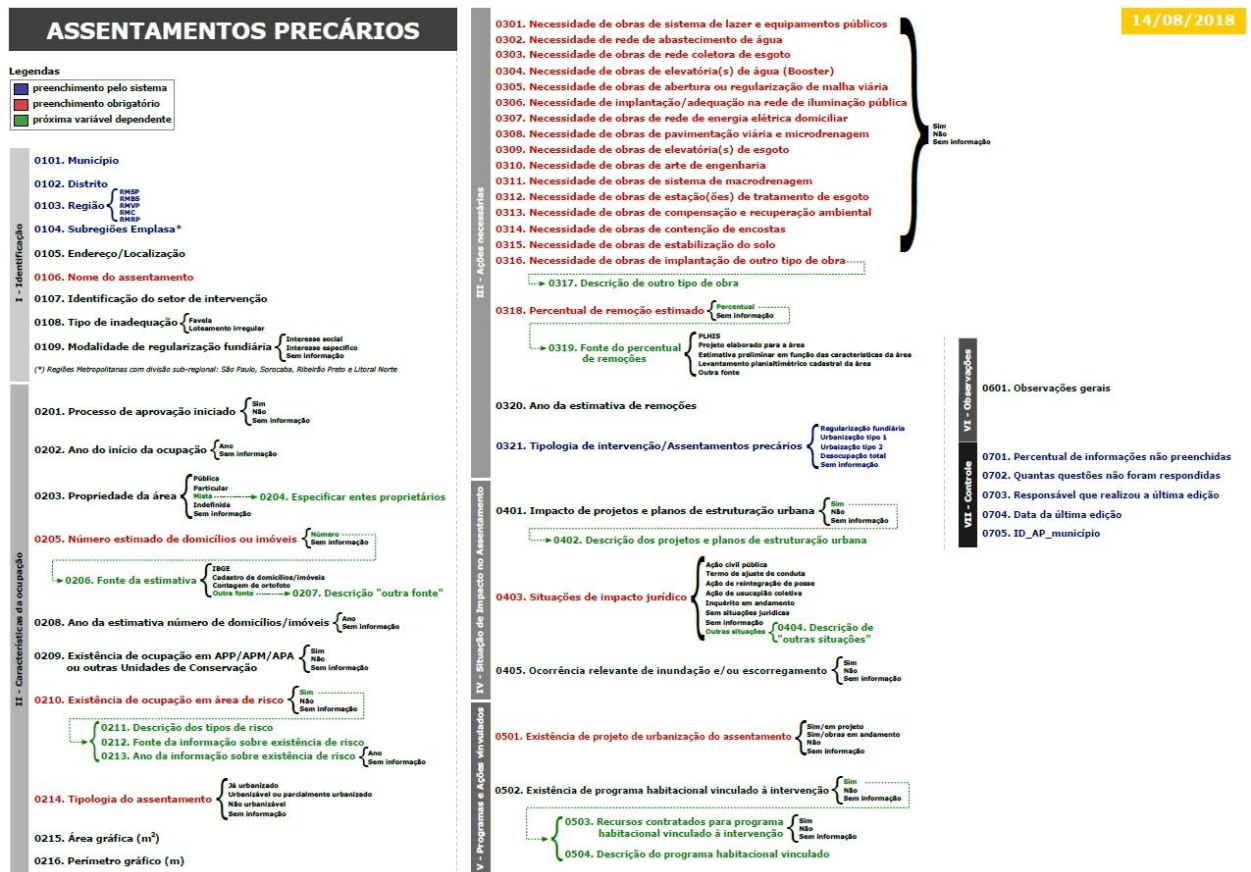


Urbanização tipo 2

Promoção de ações de urbanização que se caracterizam por alto investimento decorrente da implantação de infraestrutura e recuperação ambiental, do saneamento das situações de risco e do alto índice de reassentamento / remanejamento de famílias. Os custos e a complexidade da intervenção devem ser justificados pela possibilidade de qualificar o tecido urbano, integrando-o à cidade, e pelos benefícios sociais e econômicos decorrentes para a população direta e indiretamente afetada.

Fonte: Elaborado pelo autor

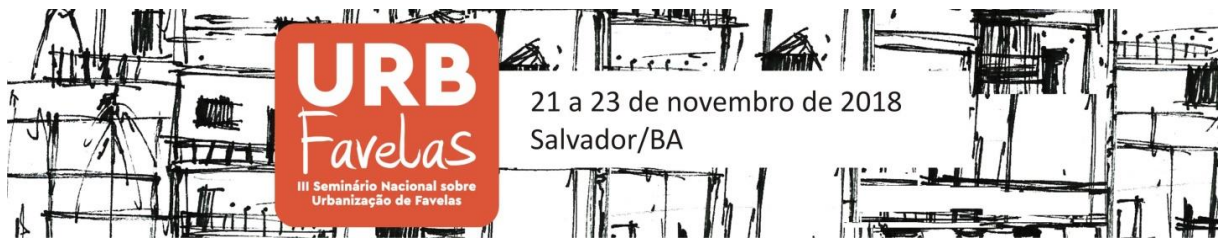
Figura 1 – Árvore das variáveis



Fonte: Elaborado pelo autor

5. A FERRAMENTA COMPARTILHADA E PRÓXIMOS PASSOS

Com o acordo construído sobre os principais conceitos, o desafio seguinte foi o de estabelecer uma plataforma para inserção de informações especializadas sobre os assentamentos, que contemplasse toda a matriz de variáveis, que fosse de fácil acesso e manuseio, e que pudesse servir como ferramenta mesmo para os municípios que não



dispusessem de mapeamentos pré-elaborados de seus assentamentos precários. Para isso, a plataforma geocolaborativa foi desenvolvida com o apoio da Empresa Metropolitana de Planejamento (EMPLASA) no âmbito do Sistema de Informações Metropolitanas (SIM).

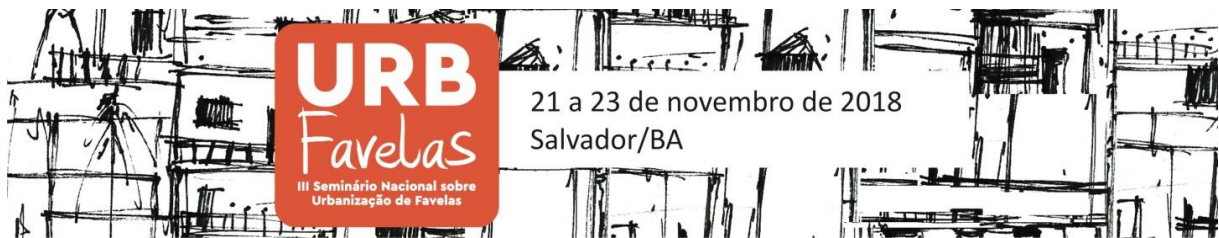
Essa plataforma digital⁶ tem como propósito o cadastramento de informações georreferenciadas e sua publicação para a gestão de ações públicas. No caso das ações habitacionais de interesse social nas regiões metropolitanas os serviços de implantação da plataforma envolvem treinamentos e oficinas para agentes públicos, bem como possibilidade de intercâmbio de informações, de modo que os municípios possam utilizá-la de forma complementar a seus sistemas de gestão de informações territoriais – ou em substituição a esses, no caso de não estarem disponíveis ainda.

A ferramenta permite que os municípios cadastrem seus assentamentos e os classifiquem conforme tipologia de intervenção indicada para a área (regularização fundiária, urbanização simples ou complexa e/ou desocupação total), de acordo com os conceitos compartilhados.

Desafios específicos estão sendo superados nos casos dos municípios que já dispunham de bases de informações de assentamentos precários, com o *upload* e ajuste de perímetros e a elaboração da correspondência das variáveis para compor o quadro de referência regional. Essa tem sido também uma oportunidade para atualização e aprimoramento das bases de informação, bem como para a definição de estratégias de enfrentamento de problemas comuns regionais, como os assentamentos nos limites de municípios, as ocupações em bacias hidrográficas de importância regional e outras questões que transcendem a competência municipal. Com isso, está sendo atendido o principal objetivo da utilização da plataforma, que é a integração das informações municipais, dos setoriais estaduais e de outras fontes, que possibilitam não só a identificação, caracterização e quantificação detalhada da precariedade habitacional, como também dispor de informações de referência do contexto regional urbano, ambiental e socioeconômico.

Está prevista a cessão dos dados com os resultados ao final dos trabalhos, para posteriores desenvolvimentos da CDHU e dos municípios. Também são acordados entre os participantes os

⁶ <https://sim.emplasa.sp.gov.br/Mapa?contexto=1>



níveis de acesso e os protocolos para divulgação das informações, apenas disponíveis para os participantes no momento atual, mas que em breve iniciarão etapas de divulgação pública.

Considerando a perspectiva de extensão da metodologia para todas as regiões metropolitanas do estado e tendo em conta a convergência conceitual encontrada com os trabalhos desenvolvidos pela UFABC para o Consórcio do Grande ABC, a CDHU contratou trabalhos de apoio metodológico complementares, tendo como piloto de aplicação a Região Metropolitana da Baixada Santista, visando à identificação de **tipologias de tecidos dos assentamentos precários** e construção de modelagens de dados para a identificação de áreas com características de assentamentos precários.

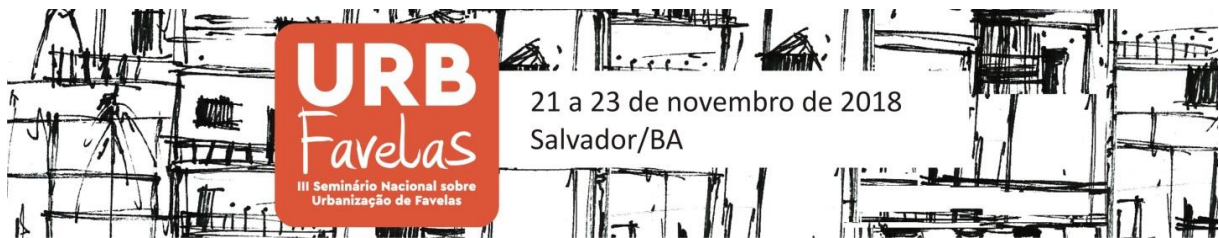
Figura 2 – Mapeamento Baixada Santista



Fonte: <https://sim.emplasa.sp.gov.br>

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cada passo na realização dos trabalhos, novas potencialidades vão sendo abertas. A ideia é que os consensos e variáveis construídos de forma colaborativa e a elaboração, inserção, consolidação e avaliação das informações especializadas dos assentamentos precários em cada município das regiões metropolitanas envolvidas constituam processo de planejamento habitacional continuado, que registre necessidades e avanços e que subsidie pautas efetivas de ação e investimentos.



Os primeiros resultados obtidos dão a pauta dessas potencialidades. Tais resultados envolvem desde a percepção do fenômeno dos assentamentos precários por municípios que não os consideravam em suas agendas de ação pública, até um novo posicionamento para definição de demandas habitacionais prioritárias para atendimento em programas de moradia em curso e a possibilidade de estabelecimento de quadros de orientação para definições de aplicação de recursos das administrações municipais e dos demais níveis de governo e fontes.

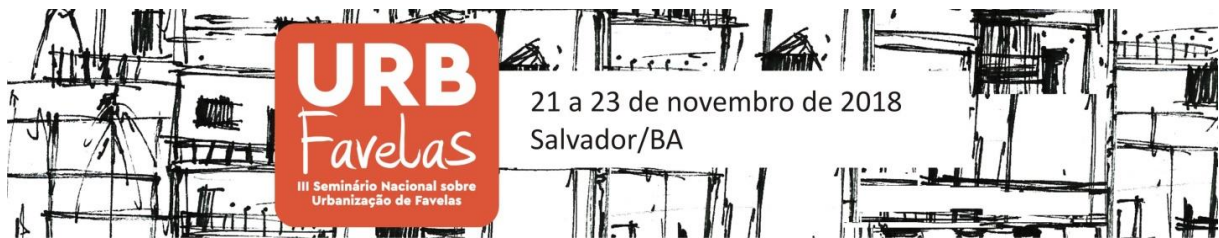
No momento, inicia-se a construção dos quadros de referência para priorização das intervenções, considerando tanto seu grau de complexidade e urgência, como o de oportunidade e fatores facilitadores. Os resultados não se medem apenas pela maior precisão da identificação da questão e por sua qualificação para compor a agenda pública regional, mas também e especialmente, pelos ganhos aferidos no processo de construção e desenvolvimento cooperativo⁷.

REFERÊNCIAS

Livros

- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA, 2011.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro - Centro de Estatística e Informações, 2016.
- MARQUES, E. (coord.) *et al.* **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista- 1º Relatório**. São Paulo: CEM/Cebrap; FUNDAP, 2013.
- SÃO PAULO, Governo do Estado de. Secretaria de Habitação. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEH-SP) 2011-2023**. São Paulo, 2011.
- SÃO PAULO, Governo do Estado de. Secretaria de Habitação, Secretaria de Economia e Planejamento. **Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023**. São Paulo: SEADE; CDHU, 2010.
- SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. Secretaria de Habitação. **Plano Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo (PMH) 2009-2024**. São Paulo, 2011.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Pesquisa Municipal Unificada (PMU)**. São Paulo: Fundação SEADE, 2010.

⁷ As análises deste artigo são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos técnico-institucionais de referência são desenvolvidos pela CDHU no âmbito da Diretoria de Planejamento e Projetos.



FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo (PCV)**. São Paulo: Fundação SEADE, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC, Relatório Final**. São Bernardo do Campo, 2016.

Capítulo de livro

DENALDI, R. *et al.* **Planos Locais de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo**. IN: ____ (Org.). Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, p. 77-94, 2013.

TRANI, E. e SOUZA, M.C. **Plano Estadual de Habitação: Instrumentos para o desenvolvimento habitacional sustentável dos municípios paulistas**. IN: DENALDI, R. (Org.). Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, p. 45-76, 2013.

Artigos e/ou matéria de revista, boletim etc. (Periódicos)

AZEVEDO, S.; ARAÚJO, M. B. **Questões Metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo das abordagens corporativas**. Cadernos Metrôpole, n.º17, p. 241-255, 2007.

Websites

SÃO BERNARDO, Prefeitura Municipal de. **SIHISB**. Disponível em: <<http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/index2.jsp>>, Acesso em 15 de junho de 2018.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. **HABITASAMPA**. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/>>, Acesso em 15 de junho de 2018.

SÃO PAULO, Governo do Estado de. **PDUI, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.pdui.sp.gov.br/>>, Acesso em 15 de junho de 2018.

SÃO PAULO, Governo do Estado de. **Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE)**. Disponível em: <<http://www2.ambiente.sp.gov.br/portalezee/>>, Acesso em 15 de junho de 2018.

SÃO PAULO, Governo do Estado de. **Sistema de Informações Metropolitanas (SIM)**. Disponível em: <<https://sim.emplasa.sp.gov.br/Mapa?contexto=1>>, Acesso em 15 de junho de 2018.