
Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários

Brasília - DF
2010

Secretaria Nacional
de Habitação

Ministério
das Cidades



Ficha Técnica

Ministro de Estado das Cidades

Marcio Fortes de Almeida

Secretário Executivo

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Secretária Nacional de Habitação

Inês Magalhães

Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

Júnia Santa Rosa

Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

Mirna Quinderé Belmino Chaves

Diretora-substituta do Departamento de Produção Habitacional

Marta Garske

Equipe do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica

Aline Figueiredo de Albuquerque, Camila Rodrigues Silva, Júlia Lins Bittencourt, Lidia Karla Dias Souza, Marcos Silva Monteiro, Neyla Machado, Renata da Rocha Gonçalves, Roberta Fernandes Moreira, Rodrigo Fávero, Rodrigo Morais Lima Delgado, Vadson Lemos.

Créditos da Publicação

Coordenação Geral

Júnia Santa Rosa

Revisão Editorial

Rodrigo Morais Lima Delgado

Coordenação de Conteúdo

Ana Lucia Ancona

Projeto Gráfico

Sidney Vieira Carvalho

Capa, Diagramação e Revisão Ortográfica

Ultra Digital

Créditos Fotos

Arquivo Ministério das Cidades, Cláudio Stenner/IBGE, Programa Guarapiranga/Prefeitura de São Paulo

Apoio

Elane Fonseca de Oliveira

Projeto BRA/00/019 - PNUD HBB

Ficha Catalográfica

Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários

Brasília: Ministério das Cidades

Primeira impressão: Maio de 2010

82 p.

ISBN: 978-85-7958-015-4

1.Habitação – Brasil. Política habitacional – Brasil.

3.Assentamentos Precários – Brasil. I. Título. II. Ancona, Ana Lúcia.

CDU: 333.32 (81)

Apresentação

O desafio da construção de uma base de dados confiáveis e comparáveis nacionalmente, contendo as dimensões e características do universo dos assentamentos precários no Brasil é um dos objetivos para a execução de forma equânime e eficaz das ações da Política Nacional de Habitação dirigidas à regularização urbanística e fundiária, e a inclusão socioespacial.

Para o aperfeiçoamento dos dados disponíveis sobre os assentamentos precários no Brasil, faz-se necessário aprofundar o conhecimento das desigualdades urbanas e buscar critérios que permitam a priorização das ações de urbanização, em função de informações precisas das condições ambientais, das situações de risco e dos graus de precariedade, da violência urbana e dos níveis de segregação social dos assentamentos.

Nesse sentido, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades vem trabalhando para disponibilizar aos agentes públicos locais ferramentas que possibilitem uma leitura aprofundada da realidade de seus assentamentos precários e dessa forma preencher a lacuna da falta de dados sobre a quantidade e características dos assentamentos precários existentes no Brasil.

As condições para a ampliação do conhecimento sobre as dimensões e características dos assentamentos precários são atualmente as mais favoráveis, em função da sua centralidade no contexto das políticas sociais, habitacionais e de desenvolvimento urbano do governo federal, conforme pode-se perceber com o valor de investimento destinado para as ações de urbanização previstos no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que são da ordem de R\$ 23,2 bilhões, e com o valor previsto no PAC 2 da ordem de R\$ 33,5 bilhões.

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Habitação lança o Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários, possibilitando aos municípios, principais agentes no processo de aperfeiçoamento dessas informações e maiores conhecedores da realidade de suas comunidades, a produção de dados sobre os assentamentos precários existentes em seus territórios, assim como a construção de uma base de dados a ser sistematizada nacionalmente.

Bom trabalho!

Inês Magalhães
Secretária Nacional de Habitação

Sumário

Apresentação.....	3
Introdução.....	7
CAPÍTULO 1	
Contextualização.....	9
1.1 O que são assentamentos precários.....	9
1.2 Origem, expansão e ações do poder público relacionadas aos assentamentos precários	10
CAPÍTULO 2	
Delimitação do universo a ser pesquisado.....	17
2.1 Esclarecimentos iniciais.....	17
2.2 Tipologias para identificação dos assentamentos precários.....	18
2.3 Pesquisas e estudos nacionais sobre os assentamentos precários	24
CAPÍTULO 3	
Mapeamento e caracterização dos assentamentos precários.....	35
3.1 Primeiro passo: coleta das informações cartográficas disponíveis.....	36
3.2 Segundo passo: escolha da base cartográfica.....	37
3.3 Terceiro passo: procedimentos do mapeamento preliminar.....	39
3.4 Quarto passo: caracterização (preliminar) dos assentamentos.....	42
3.5 Quinto passo: vistorias em campo.....	54
3.6 Sexto passo: consolidação do mapeamento e da caracterização dos assentamentos precários	56
CAPÍTULO 4	
Classificação dos assentamentos precários segundo categorias de intervenção.....	61
4.1 Categorias de Intervenção.....	61
4.2 Procedimentos de classificação.....	67
4.3 Estimativa de custo das intervenções.....	69
CAPÍTULO 5	
Critérios para a priorização das intervenções.....	71
5.1 Referências de critérios de priorização.....	72
5.2 Consolidação dos critérios.....	74
Considerações Finais.....	77
Agradecimentos.....	79
Bibliografia.....	81

Introdução

A partir de 2003, a integração urbana dos assentamentos precários passou a efetivar-se como um dos eixos prioritários das políticas públicas habitacionais e urbanas, consolidando, no âmbito nacional, orientação que já vinha sendo adotada por governos municipais e estaduais, ao longo da década de 90. Concorreram para tanto a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades (2003); a aprovação da nova Política Nacional de Habitação - PNH (2004); a institucionalização do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS (2005); e, em especial, o lançamento do PAC Urbanização de Favelas (2007), que já destinou para esse eixo de intervenções o montante inédito de R\$ 23,2 bilhões a serem aplicados no período 2007/2010, articulando recursos do Orçamento Geral da União, FNHIS e FAT/FGTS, bem como contrapartidas dos estados e municípios.

O objetivo da política de integração urbana de assentamentos precários é a inclusão socioespacial da importante parcela da população brasileira que vive, nas nossas cidades, em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia. Para realizar esse objetivo, as intervenções compreendem medidas para a regularização fundiária dos assentamentos, atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e adequação urbanística, incluindo a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.

O grande desafio da política de integração dos assentamentos precários é o atendimento de um universo estimado em cerca de 30% dos domicílios urbanos do país, cujas demandas vêm se acumulando há décadas, em decorrência da histórica inadequação e insuficiência das políticas habitacionais voltadas para a população mais pobre. Para enfrentar tal desafio, destaca-se a necessidade de garantir, a médio e longo prazos: fluxo permanente de recursos subsidiados, no patamar estabelecido pelo PAC; participação e articulação dos agentes envolvidos, de acordo com o modelo institucional definido pelo Conselho das Cidades, PNH e SNHIS/FNHIS; e planejamento das ações, com base no Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

O planejamento constitui uma dimensão estratégica da política, tendo em vista a otimização dos investimentos, eficiência e sustentabilidade das intervenções. Ele envolve articulação entre as iniciativas dos três níveis de governo, exigindo capacitação dos agentes e alinhamento de conceitos, para o dimensionamento das demandas, definição de prioridades, metas e instrumentos de avaliação. Identificados pela inadequação das condições de moradia e por constituírem, em grande medida, empreendimentos autônomos da população de baixa renda, os assentamentos precários estão presentes em mais da metade dos municípios brasileiros, apresentando características e necessidades

muito diversificadas, como reflexo do processo de formação da nossa ampla rede de cidades. Conhecer tais características de forma a dimensionar as necessidades e a demanda de recursos para atendê-las, em escala nacional, sem perder o foco nas peculiaridades regionais e locais constitui uma condição básica para o planejamento das intervenções.

Nesse contexto, coloca-se a publicação deste Guia para o Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários, que a Secretaria Nacional de Habitação elaborou, com vistas a estimular e apoiar a participação dos municípios numa proposta de trabalho que tem como objetivo a complementação e detalhamento das informações nacionais que já existem sobre os assentamentos precários no Brasil.

Destacamos que a participação dos municípios é condição fundamental para o aperfeiçoamento de tais informações, considerando que, além de responsáveis diretos por grande parte das intervenções em assentamentos precários, os municípios - por meio de seus agentes - são os entes federativos que mais conhecem a realidade dessas comunidades.

Para atender aos seus objetivos, o Guia está estruturado em cinco capítulos, que tratam, respectivamente:

I - da contextualização da questão, apresentando um panorama das condições históricas que determinaram a origem e o crescimento dos assentamentos precários no nosso país;

II - da delimitação do objeto a ser pesquisado, incluindo informações sobre o conjunto de estudos que já foram produzidos e sistematizados no âmbito nacional e constituem o ponto de partida para o trabalho de mapeamento e caracterização dos assentamentos precários, a ser detalhado na escala dos municípios;

III - do “passo a passo” ou sequência de procedimentos propostos para orientar o trabalho de mapeamento, mensuração e caracterização dos assentamentos, pelos municípios, contemplando a seleção de critérios e variáveis que permitam comparações, totalizações e avaliações de resultados da política, em escala nacional;

IV - da metodologia para a classificação dos assentamentos segundo categorias de intervenção, visando ao dimensionamento, para o conjunto do país, dos recursos demandados pela política de integração urbana dos assentamentos precários, tendo como horizonte a garantia da moradia, bem como sua regularidade fundiária e um patamar básico de infraestrutura, acessibilidade e inclusão socioespacial;

V - dos critérios para a priorização das intervenções, balizando a distribuição dos recursos federais de forma cada vez mais justa, transparente e eficaz.

CAPÍTULO 1

Contextualização

1.1 O que são assentamentos precários

A expressão “assentamentos precários” foi adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH) de forma a englobar, numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados.

Os assentamentos precários são, portanto, porções do território urbano com dimensões e tipologias variadas, que têm em comum:

- o fato de serem áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda;
- a precariedade das condições de moradia, caracterizada por inúmeras carências e inadequações, tais como: irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento

excessivo, insalubridade e deficiências construtivas da unidade habitacional;

- a origem histórica, relacionada às diversas estratégias utilizadas pela população de baixa renda para viabilizar, de modo autônomo, solução para suas necessidades habitacionais, diante da insuficiência e inadequação das iniciativas estatais dirigidas à questão, bem como da incompatibilidade entre o nível de renda da maioria dos trabalhadores e o preço das unidades residenciais produzidas pelo mercado imobiliário formal.

A falta de dados confiáveis e comparáveis nacionalmente sobre as dimensões e características desse universo, amplo e diversificado, dificulta o planejamento, a coordenação e a execução da política nacional de integração urbana de assentamentos precários, cuja implementação exige a participação dos três níveis de governo e da sociedade civil.

No sentido de superar essa lacuna, o Ministério das Cidades conta com

importante apoio do IBGE e promove diretamente a elaboração de estudos e cálculos, divulgados por meio de publicações como o Déficit Habitacional no Brasil ¹ e Assentamentos Precários no Brasil Urbano ². A elaboração do presente Guia para o Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários se insere no contexto dessas iniciativas.

Antes de abordarmos os conteúdos dos estudos desenvolvidos em escala nacional e as orientações específicas sobre como os municípios devem proceder para detalhar e aprofundar tais estudos, na escala local, vale dedicarmos algum espaço para uma visão panorâmica de como surgiram e se expandiram os assentamentos precários, a ponto de se tornarem a forma predominante de habitação popular no Brasil.

1.2 - Origem, expansão e ações do poder público relacionadas aos assentamentos precários

O déficit e precariedade habitacional que caracterizam as condições de vida de grande parte da população urbana do Brasil tem suas raízes no processo de formação da sociedade brasileira. Em especial, o problema começou a se constituir na segunda metade do século XIX, com a definição de garantias legais para a propriedade privada da terra (1850), abolição da escravidão (1888) e início

do primeiro movimento migratório de trabalhadores rurais para as cidades, onde se concentravam as oportunidades de trabalho assalariado.

Até 1930, na primeira etapa desse processo, predominava a ideia de que, numa economia de mercado, a provisão habitacional deveria resolver-se no âmbito da iniciativa privada e o cortiço surgiu como a principal resposta da sociedade brasileira às demandas habitacionais do proletariado³. O cortiço tradicional é basicamente uma moradia alugada estruturada como habitação coletiva, constituída por cômodos resultantes da subdivisão de edificações antigas e deterioradas, com instalações sanitárias de uso comum. O superadensamento e insabubridade dos cortiços - entendidos como ameaças de epidemias que conflitavam com os objetivos das intervenções de embelezamento e remodelação urbana desenvolvidas no período - levaram às primeiras ações de remoção maciça de moradias populares das áreas urbanas centrais.

As primeiras favelas surgiram, assim, associadas à destruição de grande número de cortiços, por volta de 1900, em cidades como Rio de Janeiro e Recife. De acordo com Abreu⁴, as favelas do Rio de Janeiro têm sua origem relacionada à questão do alojamento de soldados, enfrentada pelo governo durante os primeiros anos da República. Em 1893, foi autorizada, no morro de Santo Antônio, a construção de alguns galpões de madeira para alojamento e, em 1897, soldados retornados da

1 - Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília, 2009.

2 - Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Centro de Estudos da Metrópole. Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Brasília, 2007.

3 - Villaça, Flávio. Habitação. Global Editora, São Paulo, 1986.

4 - Abreu, Maurício. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Instituto Pereira Passos, Rio de Janeiro, 2006.

campanha militar de Canudos começaram a ocupar o morro da Providência, onde já havia um núcleo de barracos, construídos por famílias despejadas de um cortiço. Por algum tipo de analogia entre o morro da Providência e a paisagem de Canudos, este assentamento começou a ser chamado de “Morro da Favela”, fazendo referência a uma espécie de arbusto da caatinga, muito abundante no sertão de Canudos.

A partir de 1920, o termo favela se generalizou, especialmente no Sudeste, passando a designar uma forma de habitação popular na qual a precariedade da casa se apresenta associada à precariedade da posse da terra, decorrente da ocupação, não consentida, de terrenos públicos ou privados e de áreas inadequadas à urbanização, como morros e mangues. No Nordeste e demais regiões do país, tais assentamentos precários são conhecidos por outras denominações, tais como mocambos, ocupações, invasões, palafitas etc.

Consideradas como solução provisória e ilegal, as favelas foram ignoradas pelas políticas urbanas da Primeira República, mas, a partir de 1930, essa postura começou a ser questionada por diversos setores da sociedade, que cobravam do governo uma política de construção de casas operárias higiênicas, levando à aprovação de leis que proibiam a construção de novas moradias em favelas, bem como a intervenções pontuais de erradicação de favelas e mocambos, associadas ou não à construção de vilas operárias e a programas de assistência social.

Na década de 40, diante do crescimento das reivindicações pelo aumento da oferta de moradias, o governo resolveu interferir no mercado de aluguéis, por meio do tabelamento de preços e controle dos despejos. O efeito imediato dessas medidas foi o desaparecimento dos empreendimentos privados destinados ao aluguel residencial e o agravamento da crise habitacional, ao mesmo tempo em que se afirmava o modelo da casa própria⁵. No que diz respeito às famílias de baixa renda, esse modelo traduziu-se numa nova forma de precariedade habitacional: os loteamentos irregulares de periferia, associados à autoconstrução da casa própria.

Os lotes baratos multiplicaram-se pelas periferias urbanas sem incorporar qualquer infraestrutura, justamente para serem o mais barato possível - enquanto as prefeituras editavam leis urbanísticas que não eram aplicadas nos assentamentos populares, e os governos estaduais e federal fechavam os olhos para a questão⁶. Por trás da aparente benevolência do poder público, vigorava uma espécie de “acordo”, não explicitado, entre o Estado e o capital industrial, por meio do qual se promoviam condições excepcionais para a industrialização, retirando a parcela relacionada ao preço da moradia do custo de reprodução da mão de obra⁷.

5 - Entre 1940 e 2000, os domicílios alugados passaram de 64% para 16,7% do total de domicílios urbanos permanentes (Ribeiro e Lago, 1994; IBGE, Censo Demográfico de 2000).

6 - Villaça, 1986.

7 - Bonduki, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. Estação Liberdade, São Paulo, 1998.

Paralelamente, e também como consequência das condições em que se dava a urbanização do país, as favelas, mocambos, palafitas e assemelhados se multiplicavam no Rio de Janeiro, Recife, Salvador, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e demais cidades integradas ao processo de industrialização. A atuação do poder público, em relação à questão, se mantinha errática, oscilando entre a permissividade e a continuidade de alguns programas de erradicação e/ou assistência social.

Apenas na década de 50, quando a Igreja Católica começou a atuar de forma mais organizada junto às favelas do Rio de Janeiro, surgiram as primeiras propostas de implantação de redes de infraestrutura e de construção de novas moradias nesses núcleos, com a participação da população local. Pioneiras no sentido de superar o binário tolerância/erradicação, tais propostas apontavam para a alternativa de urbanização das favelas, que foi institucionalizada pela primeira vez no Brasil em 1956, com a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) pelo governo do Distrito Federal, sem produzir resultados concretos.

Não por acaso, os primeiros censos de favelas datam da mesma década, revelando as seguintes totalizações: no Rio de Janeiro (1950), 58 favelas com 169,3 mil moradores; em Porto Alegre (1951), 56 favelas com 54,1 mil moradores; em Belo Horizonte (1955), 9,3 mil barracos com 36,4 mil moradores; em São Paulo

(1957), 141 favelas e 8,4 mil barracos com 50 mil moradores.⁸

Em 1964, no início da ditadura militar, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH), surgiu a primeira iniciativa do governo brasileiro destinada a enfrentar a questão habitacional por meio de uma política nacional, totalmente estruturada, com objetivos, desenho institucional, instrumentos e recursos específicos. Naquele momento, a criação do sistema BNH/SFH visava a dois objetivos: por um lado, oferecer resposta a reivindicações organizadas e conquistar o apoio popular; por outro lado, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar o setor da construção civil habitacional em moldes capitalistas⁹.

O segundo objetivo acabou por prevalecer, em função dos vultosos recursos que foram disponibilizados para o BNH/SFH, a partir da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1967. Apesar das muitas inovações, dos recursos mobilizados para o setor e de uma significativa produção habitacional¹⁰, o novo sistema apresentou, em relação à moradia popular, problemas semelhantes

8 - FINEP-GAP, 1985:66.

9 - Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Consórcio Via Pública-LABHAB-Logos Engenharia. Plano Nacional de Habitação, Produto 2, Vol. II. Versão Preliminar, dezembro de 2007.

10 - Entre 1964 e 1986, quando foi extinto, o BNH foi responsável pela produção de 4,8 milhões de unidades residenciais, das quais 1,2 milhão corresponderam à produção das COHABs (Arretche, 1990). Segundo estimativas apresentadas pela autora, a produção do BNH representou 25,8% do total de moradias construídas no período, considerando-se também os barracos e as moradias autoconstruídas.

aos do mercado imobiliário privado: os financiamentos não alcançavam os grupos de menor renda, que continuavam promovendo o crescimento das favelas e dos loteamentos precários, nas periferias.

Além de insuficientes e inadequados em relação à demanda que se propunham atender, os programas populares financiados pelo BNH por meio das COHABs - que foram criadas para atuar como agentes promotores para o segmento de baixa renda - se caracterizaram pela produção de enormes conjuntos nas periferias das grandes cidades, localizados em áreas rurais e não dotadas de infraestrutura urbana, na tentativa de viabilizar soluções de mais baixo custo, dentro de um modelo que não previa o aporte de subsídios orçamentários e se baseava num sistema bancário de financiamento. Nesse sentido, a produção de habitações de interesse social, com recursos e instrumentos viabilizados pela política estatal, acabou reproduzindo e ampliando a estratégia de localização dos loteamentos clandestinos e irregulares de periferia, gerando novas situações de precariedade habitacional e urbana.

O ano de 1979 constituiu um marco importante para a história dos loteamentos irregulares (ou clandestinos) de periferia, em função da aprovação da Lei Federal nº 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo urbano. Além de criminalizar as atividades dos loteadores clandestinos, a nova lei estabeleceu parâmetros urbanísticos para a aprovação dos novos parcelamentos do solo urbano e agravou de modo significativo as exigências para regularização desses empreendimentos.

A prática que vigorava

anteriormente, de anistia da irregularidade urbanística e de gradual urbanização das áreas loteadas, em resposta às demandas dos moradores, foi substituída pela necessidade de atendimento (para a regularização) das mesmas condições estabelecidas para a aprovação de loteamentos urbanos (doação de áreas verdes ao poder público, reserva de faixa não edificável de 15 metros junto aos córregos, elaboração e execução dos projetos completos de infraestrutura urbana de drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação, sistema viário etc.)

Considerando que, na maioria dos casos, o traçado urbano dos loteamentos irregulares populares não atendia às exigências da nova lei, seus efeitos foram de prolongar a situação de precariedade urbanística existente e ainda de contribuir para o crescimento das favelas, pois, com a criminalização dos loteadores clandestinos, reduziu-se a oferta de loteamentos irregulares populares.

Na década de 80, ocorreu o processo de redemocratização, num contexto de grande mobilização popular. Em torno de 1984, teve início uma articulação nacional das lutas por moradia e direito à cidade, que convergiu para a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana, mobilizado em função do processo constituinte. Esse movimento reuniu milhares de assinaturas para a apresentação de um projeto de Emenda Popular à Constituição, contemplando o direito de todos os cidadãos à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao patrimônio

cultural e ambiental e à gestão democrática da cidade, bem como instrumentos jurídicos destinados a garantir esses direitos, por meio da exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, da regularização fundiária, da urbanização das favelas e assentamentos precários, e da participação direta da população na elaboração e implementação da política urbana.

Ao mesmo tempo, os problemas de moradia tornavam-se mais dramáticos, agravados pela crise econômica e empobrecimento da população que marcaram as décadas de 80 e 90. Com a extinção do BNH (1986) e drástica limitação da oferta de recursos federais para programas habitacionais e urbanos, os governos municipais e estaduais começaram a buscar soluções alternativas, utilizando recursos orçamentários próprios e assumindo contratos de financiamento junto a organismos internacionais. Os programas de melhorias da infraestrutura de favelas - do tipo PRO-ÁGUA e PRO-LUZ, que tinham se disseminado a partir da criação do PROMORAR¹¹ pelo BNH - evoluíram para intervenções mais complexas de urbanização de favelas e

de loteamentos irregulares de periferia, com aproveitamento e valorização dos investimentos já realizados pelos moradores, na autoconstrução das moradias.

Parceiros internacionais, como o Banco Mundial, BID, União Europeia e Cities Alliance, influenciaram a formação desses programas, com diretrizes para: recuperação de custos; redução da remoção de famílias; participação da população; adoção de instrumentos de monitoramento e avaliação; critérios de sustentabilidade ambiental; e exigência de regularização fundiária dos assentamentos.

A luta pela regularização fundiária de favelas e demais assentamentos precários, que integrava a pauta do Movimento de Reforma Urbana, teve continuidade após a aprovação do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, pois a maior parte dos instrumentos aprovados exigia regulamentação para serem aplicados. Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e da Medida Provisória nº 2.220/01 definiu importantes avanços de ordem legal para a institucionalização de uma política nacional de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades do Conselho das Cidades e aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/05), foi concluído o

11 - O Programa de Erradicação dos Aglomerados de Sub-habitações - PROMORAR foi criado pelo BNH em 1979 e, apesar do nome, destinava-se a financiar projetos que mantinham a população nas áreas públicas ocupadas por favelas, mediante obras de infraestrutura urbana e construção de novas habitações. Apesar de não ter resultados quantitativos expressivos, o programa serviu de modelo para a estruturação de programas semelhantes pelos governos estaduais e municipais.

arcabouço legal e institucional necessário para a implementação da nova Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004. O Plano Nacional de Habitação, finalizado em 2008, detalhou as metas, instrumentos, articulação entre agentes, fontes de recursos, tipologias de atendimento, grupos de demanda, linhas programáticas, formas de financiamento e de subsídio, mecanismos de monitoramento, entre outros aspectos da política, a partir de um diagnóstico participativo e abrangente.

Após mais de um século de urbanização acelerada marcada pelo

crescimento dos assentamentos precários como solução hegemônica de moradia popular, o desenho da Política Nacional de Habitação passou a incluir a necessidade de subsídios públicos para viabilizar a moradia urbana da população de baixa renda, bem como a prioridade para a integração urbana dos assentamentos precários, mediante o desenvolvimento de programas articulados entre os três níveis de governo e participação da sociedade civil. Conhecer o universo dos assentamentos precários, para planejar e executar essa política, tornou-se uma necessidade inadiável.

CAPÍTULO 2

Delimitação do universo a ser pesquisado

2.1 – Esclarecimentos Iniciais

Este capítulo vai tratar da delimitação do universo a ser pesquisado no trabalho de Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários, ou seja, vai detalhar este conceito, para que os técnicos das prefeituras e demais agentes envolvidos possam identificar as áreas a serem mapeadas e caracterizadas.

A participação dos municípios é condição fundamental para o aperfeiçoamento das informações sobre os assentamentos precários existentes no Brasil, considerando-se que, por meio de seus agentes, eles são os entes federativos que mais conhecem a realidade local e estão em contato mais direto com a população. Sobre a forma de participação das Prefeituras na nossa proposta de trabalho, cabem três esclarecimentos importantes:

- I o órgão, ou setor da administração municipal, responsável pelo planejamento da política habitacional é o mais indicado para coordenar o Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários;
- II o nível de detalhamento do trabalho que estamos propondo não exige pesquisa domiciliar censitária, nem estudos especializados, podendo ser

- desenvolvido pelas equipes locais, com o apoio dos estados no que for necessário;
- III a observância dos critérios metodológicos contidos neste Guia – em especial quanto à escolha das variáveis para a caracterização dos assentamentos e sua classificação segundo categorias de intervenção – é essencial para que os resultados do trabalho sejam nacionalmente comparáveis e possam contribuir para o aperfeiçoamento dos cadastros nacionais sobre o tema, identificação da demanda e mobilização dos recursos necessários para a política de integração urbana de assentamentos precários.

A integração urbana de assentamentos precários é um eixo programático da Política Nacional de Habitação (PNH), que estabelece o compromisso universal com a superação da precariedade e inadequação dos assentamentos habitacionais das famílias de baixa renda, mediante programas que - de acordo com cada caso - envolvem obras

de urbanização e melhorias habitacionais, medidas de regularização fundiária e ações que contribuam para o desenvolvimento social das comunidades. As principais interfaces do trabalho de mapeamento/caracterização dos assentamentos com a PNH se dão no âmbito dos seguintes instrumentos:

- Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação da Habitação (SIMAHAB), previsto com o objetivo de subsidiar o processo decisório, bem como avaliar e monitorar o resultado dos programas e investimentos, a partir de dados atualizados e séries regulares de indicadores que reflitam a realidade habitacional do país, com flexibilidade suficiente para expressar as diferenças regionais e locais. A PNH destaca a necessidade de implantação de um módulo específico de informações sobre os assentamentos precários, no âmbito do SIMAHAB e do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC)¹².
- Planos de Habitação - Nacional, Estaduais e Municipais ou locais – são instrumentos da PNH que visam à articulação entre o diagnóstico da questão habitacional e prioridades, metas, recursos, ações e avaliação da política.

Na prática, nossa atividade de mapeamento e caracterização dos assentamentos precários integra a fase de diagnóstico das necessidades habitacionais, prevista no escopo dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), cuja elaboração encontra-se em andamento junto aos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social¹³. Considerando, porém, que essa tarefa pode demandar recursos mais amplos do que os previstos pelos PLHIS e um esforço maior em relação ao alinhamento de critérios, a Secretaria Nacional de Habitação resolveu preparar este Guia específico sobre o tema.

2.2 – Tipologias para Identificação dos Assentamentos Precários

Nosso ponto de partida é o conceito de assentamentos precários adotado pela PNH, que já apresentamos no Capítulo 1. A partir desse conceito abrangente, o primeiro conjunto de critérios para a identificação dos assentamentos precários provém da caracterização dos três tipos básicos - loteamentos (clandestinos ou irregulares), favelas e cortiços, utilizados historicamente pelas políticas públicas habitacionais e urbanas.

12 - O SNIC é um programa do Ministério das Cidades que tem como objetivos: o conhecimento das cidades brasileiras e a integração das informações existentes; o apoio ao planejamento e monitoramento das ações do Ministério, bem como fornecer subsídios para as ações dos municípios.

13 - O Sistema Nacional de Habitação SNHIS, criado pela Lei nº11.124/05, não obriga que os entes federados façam adesão ao mesmo. Contudo, ao aderirem ao SNHIS, os entes federados ficam obrigados a criar seus conselhos e fundos de habitação de interesse social, assim como a elaborarem seus planos habitacionais de interesse social.

A PNH faz referência a essas tipologias, assinalando que elas devem ser acrescidas da tipologia “conjuntos habitacionais deteriorados” e que elas não são adequadas para abranger o fenômeno ao nível nacional, dentre outros motivos, porque:

- as nomenclaturas e respectivas caracterizações variam muito em função de peculiaridades regionais e locais¹⁴, dificultando as totalizações de dados nacionais;
- a divisão em tipologias nos leva a considerá-las como se estivessem isoladas no espaço, o que raramente é verdadeiro e pode atrapalhar o dimensionamento da precariedade pelo fato de que, frequentemente, existem sobreposições de tipologias num mesmo território, induzindo duplas contagens e exigindo pesquisas detalhadas para que o problema seja evitado.

Apesar dessas limitações, as tipologias tradicionais são muito utilizadas pelos municípios¹⁵ e foram bastante estudadas pela literatura acadêmica e institucional, permitindo uma sistematização das suas características segundo variáveis que consideramos relevantes para a identificação dos assentamentos precários.

Ao preparar a sistematização que apresentaremos no **Quadro 1**, introduzimos atualizações nas caracterizações mais frequentes na literatura, considerando que as tipologias surgiram em conjunturas específicas (como vimos no Capítulo 1) e que suas caracterizações originais correspondem a uma espécie de “retrato” de cada tipo de assentamento num dado momento histórico, devendo ser ajustada em função da sua evolução.

Ao introduzir tais atualizações, percebemos que as tipologias ficaram cada vez mais semelhantes entre si - como veremos nos comentários do Quadro 1 -, confirmando o acerto da PNH, ao criar a categoria abrangente de assentamentos precários.

14 - O que se observa no país é uma enorme variedade de termos e expressões, regionais e locais - tais como: favelas, barracos, mocambos, quilombolas, palafitas, baixadas, alagados, invasões, ocupações, loteamentos irregulares, loteamentos periféricos, vilas, assentamentos populares, comunidades etc, - sendo utilizados para designar fenômenos semelhantes.

15 - Especialmente na região Sudeste do país.

Quadro 1 - Caracterização das principais tipologias de assentamentos precários, segundo variáveis relevantes

Variáveis	Tipologias de Assentamentos Precários			
	Cortiços	Favelas	Loteamentos irregulares	Conjuntos habitacionais
Acesso à moradia	Aluguel sem contrato ou ocupação ilegal de imóvel abandonado (público ou privado).	Ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal (sem registro).	Compra e venda entre agentes privados. Sem escritura no registro imobiliário.	Compra e venda ou concessão de uso pelo poder público (sem registro). Ocupação ilegal.
Terreno	Lote regular.	Dimensões irregulares. Resultante de subdivisão informal de lote ou gleba ou área de proteção ambiental.	Lote de dimensão regular em gleba parcelada irregularmente.	Cota parte de terreno ou lote, em gleba parcelada pelo poder público, sem aprovação formal.
Localização	Áreas centrais.	Áreas centrais, intermediárias ou periféricas, adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.	Áreas de periferia adequadas ou não à urbanização.
Traçado Urbano e Infra-estrutura	Inserido em áreas consolidadas com traçado urbano regular e dotadas de infraestrutura.	Inserido em área com ou sem infraestrutura. Nas áreas internas do assentamento: traçado desordenado; predominância de vielas de pedestres e escadarias; ausência ou precariedade das demais infra-estruturas.	Traçado urbano regular. Viário com problemas de drenagem e trafegabilidade; precariedade das demais infra-estruturas. Áreas públicas ocupadas por favelas.	Traçado urbano regular. Infraestrutura completa ou não, com problemas de manutenção. Áreas públicas ocupadas por favelas.
Condição da unidade habitacional	Cômodo resultante da subdivisão de imóvel degradado. Uso coletivo de instalações sanitárias. Hidráulica e elétrica precárias. Insalubridade.	Autoconstrução, problemas estruturais; materiais inadequados; hidráulica e elétrica precárias e irregulares. Insalubridade e risco.	Autoconstrução ou mutirão; falta de acabamento; materiais de baixa qualidade; hidráulica e elétrica regulares ou não.	Construção por empreiteira ou mutirão; materiais de baixa qualidade; falta de acabamento e manutenção; áreas comuns e entorno degradado.

Analisaremos o Quadro 1 a partir de cada variável, visando avaliar sua funcionalidade (associada ou não às tipologias), para a tarefa de identificar e mapear os assentamentos precários.

A condição de acesso à moradia nos indica a situação de segurança do morador em relação à posse e ao uso do imóvel. Todas as tipologias se caracterizam por irregularidade fundiária e, portanto, pela precariedade na condição de acesso à moradia, sendo este um atributo fundamental para identificação do nosso universo de pesquisa. Contudo, não se trata de uma variável muito funcional para o mapeamento e delimitação dos assentamentos precários, pelo fato de não ser evidente¹⁶. A condição de acesso tampouco é um fator que permite distinguir as tipologias entre si. Nesse sentido, observamos que a invasão, ou ocupação ilegal de áreas públicas ou privadas, originalmente utilizada para a identificação das favelas também ocorre: nos loteamentos irregulares (de modo indireto, mediante ação de grilagem promovida pelo loteador clandestino); em edifícios vagos e abandonados, dando origem a domicílios com características de cortiços; e em conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que muitas vezes são invadidos antes de ficarem prontos e/ou de receberem os moradores aos quais se destinavam originalmente.

16 - Como veremos logo a seguir, ao tratar das pesquisas nacionais existentes sobre os assentamentos precários, a irregularidade é muito subdimensionada em pesquisas como o Censo Demográfico, que têm as declarações do próprio morador como principal fonte de informação.

A situação do terreno apresenta dois aspectos: por um lado, constitui um componente da irregularidade fundiária - neste caso relacionada com o parcelamento irregular do solo e ausência de registro no Cartório de Imóveis -, que é relevante mas não é evidente, pois exige pesquisa de documentação para ser aferida. Por outro lado, diz respeito a um aspecto da morfologia ou configuração do assentamento, que pode ser verificada em fotos aéreas e/ou vistorias, constituindo um dos principais indicadores do universo de assentamentos a ser mapeado. Este aspecto será mais detalhado no item traçado urbano e infraestrutura.

A localização é uma variável pouco adequada para balizar a identificação do universo e ser mapeado. Considerando o conjunto das cidades brasileiras, existem assentamentos precários em todo tipo de localização. A tendência do mercado imobiliário, de induzir a “expulsão” da população de baixa renda para as localizações mais periféricas, como efeito do aumento constante do preço da terra - muito evidente na Região Metropolitana de São Paulo¹⁷-, é uma realidade que atinge as diversas localidades em tempos e graus diferentes, bem como de forma combinada com outros fatores, como a configuração geográfica de cada cidade e o poder de resistência dos moradores. Na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, apesar de uma dinâmica imobiliária semelhante à de São Paulo, o sítio geográfico, pontuado por morros e áreas de preservação ambiental, contribuiu para manter as favelas em localizações centrais. O mesmo ocorre -

17 - Ver Assentamentos Precários no Brasil Urbano (MCI-dades/SNH/CEM/CEBRAP, 1998); p. 217 ou 218.

em relação à orla marinha ou fluvial -, em capitais do Norte e Nordeste, como Belém e Recife ou em função da organização dos moradores e conjunturas políticas especiais, em Porto Alegre e novamente Recife. Nas cidades de menor porte, o espaço urbano é menos segregado e a inserção urbana da precariedade obedece a singularidades locais.

A localização de assentamentos precários em áreas de proteção ambiental e inadequadas à urbanização (margens de rios, praias, mangues, morros, aterros sanitários, faixas de gasodutos e linhas de alta tensão etc.) é recorrente e deverá ser observada - por constituir problema para a sua regularização fundiária e consolidação -, mas não chega a constituir um padrão distintivo para o mapeamento, pois não abrange todo o universo da nossa pesquisa.

Sobre a relação entre a localização e as tipologias tradicionais, vale destacar a questão dos cortiços, que surgiram de fato nas áreas centrais das grandes cidades, no final do século XIX, e aí permanecem, em alguns casos. Todavia, se considerarmos o cortiço como “unidade habitacional de um cômodo e uso coletivo das instalações sanitárias”¹⁸, eles encontram-se altamente disseminados dentro dos loteamentos irregulares de periferia e das favelas (nas suas diversas localizações). Nesse sentido, se formos mapear por tipologias - considerando cortiços, favelas

e loteamentos -, teríamos que descontar os cortiços inseridos em favelas e loteamentos, o que envolve uma pesquisa muito detalhada, o que ultrapassa os objetivos do nosso trabalho.

O traçado urbano e infraestrutura dos assentamentos são as variáveis mais importantes para a sua identificação e mapeamento. Vários indícios da carência e precariedade das infraestruturas são visíveis em fotos aéreas e/ou por meio de vistorias em campo: as ligações clandestinas de água e luz, por meio de “gatos” (como são chamadas em algumas regiões), ou ainda os pedidos dessas ligações, encaminhados às prefeituras; os problemas relacionados com o sistema viário mal projetado, tais como a erosão e falta de drenagem das vias; o lançamento de esgotos nas ruas e córregos; a disposição inadequada de lixo (nas ruas, córregos e terrenos baldios), bem como outros problemas decorrentes das más condições de trafegabilidade das ruas etc.

As características do traçado urbano se acham imbricadas com os problemas da infraestrutura e localização dos assentamentos. A localização em sítios inadequados (sujeitos a enchentes ou com alta declividade, por exemplo) dificulta a implantação e manutenção do sistema viário e demais infraestruturas. As ruas subdimensionadas e os lotes menores fazem com que os assentamentos precários apresentem maior densidade, em relação ao conjunto da cidade, ainda que esse diferencial de densidade não seja uma regra verificável em todas as localidades. Há falta de áreas para praças e equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde, seja porque a reserva de tais áreas não foi

18 - O Censo Demográfico (IBGE) registra domicílios do “tipo cômodo: composto por um ou mais aposentos localizado em uma casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco, etc.” De acordo com os dados do Censo 2000, a maior parte dos domicílios do tipo cômodo do Município de São Paulo, por exemplo, encontra-se em bairros periféricos.

observada no processo (sempre irregular) de implantação do assentamento, ou porque elas foram invadidas por favelas.

No que se refere à distinção entre as tipologias, temos algumas observações relacionadas com as infraestruturas e traçado urbano. As favelas se distinguem (frequentemente) dos demais assentamentos em função de apresentarem um traçado urbano específico, constituído por “lotes” muito pequenos, de dimensões irregulares e densamente construídos, conectados por vielas estreitas, escadarias, passarelas, etc, que não possibilitam o tráfego de veículos motorizados. Todavia, em muitos casos, as favelas têm origem em processos de ocupação planejados por movimentos organizados e resultam com características de traçado urbano idênticas aos loteamentos irregulares de moradores de baixa renda (com exceção da forma de acesso à terra, já comentada). Outro fator que contribui para a dificuldade de distinção entre favelas e loteamentos irregulares é a invasão de áreas, reservadas a equipamentos públicos, pois, sendo os loteamentos irregulares, não há registros exatos dessas áreas e os limites entre as duas tipologias ficam bastante imprecisos. O mesmo se aplica – com menor frequência – aos limites entre favelas e áreas de conjuntos habitacionais, quando não houve aprovação formal do empreendimento e há problemas de recuperação dos limites exatos da gleba original, parcelada pelo poder público. Por outro lado, os cortiços localizados em áreas centrais – que ainda correspondem às manifestações originais dessa tipologia – não apresentam nenhum dos problemas mencionados, relacionados com a infraestrutura e traçado urbano.

A condição da unidade habitacional – definida pelos materiais de construção, estrutura, acabamentos, dimensões e instalações elétricas e hidráulicas – é sempre precária, mas suas evidências não constituem um indicador geral para o mapeamento. No caso das favelas, o padrão construtivo das moradias pode variar muito, sendo que as unidades localizadas nas ruas que permitem tráfego regular de veículos chegam a confundir-se com a cidade legal, enquanto nas áreas mais internas e de acordo com a piora das condições físico-ambientais (declividades, margens de córregos etc), o padrão construtivo se degrada. Loteamentos e favelas, especialmente na região Sudeste, se diferenciam do entorno por apresentarem cobertura de laje ou telha de eternit (identificáveis em fotos aéreas), mas essa característica não é constante nas demais regiões do país. Os barracos – construídos com materiais inadequados, tais como madeirite, papelão, folhas de zinco, sucata etc. – continuam presentes e visíveis nos assentamentos precários, mas abrangem apenas uma parcela do universo da pesquisa.

Resumindo esta análise, que tem como objetivo contribuir para a delimitação do universo a ser pesquisado, destacamos:

- a) Todas as variáveis mencionadas no Quadro 1 são importantes para a caracterização dos assentamentos precários, mas nenhuma delas é definitiva para sua identificação. A variável infraestrutura urbana, que revelou-se a mais funcional para esse objetivo, também apresenta

problemas nas localidades onde a carência de infraestrutura é generalizada, levando à necessidade de decisão sobre uma “linha de corte” (do que será considerado precário), pelo poder público municipal.

- b) Os problemas de sobreposição e a dificuldade para a identificação dos limites entre as áreas ocupadas por cada tipologia analisada não recomendam a sua adoção - especialmente numa pesquisa que visa produzir dados comparáveis nacionalmente -, reforçando a opção da PNH pela categoria “assentamentos precários”, abrangente de todas as situações de irregularidade fundiária, carência de infraestrutura, localização inadequada e domicílios precários, que caracterizam a grande maioria dos assentamentos da população de baixa renda.
- c) Os cortiços localizados em áreas centrais - que ainda correspondem à definição tradicional do fenômeno¹⁹, mencionada no Capítulo 1 - apresentam características significativamente distintas dos demais assentamentos e contam com uma linha programática específica da PNH, designada como “Intervenções em Cortiços” e desenvolvida em articulação com programas

de reabilitação de áreas centrais. Nesse sentido, e por se acharem frequentemente pulverizados no território, sem constituírem assentamentos contínuos, tais cortiços poderão deixar de ser incluídos no nosso mapeamento, a critério dos municípios²⁰.

O segundo conjunto de referências para a identificação dos assentamentos precários, especialmente no caso dos municípios que não dispõem de algum tipo de registro elaborado localmente sobre esse universo, são as pesquisas e estudos desenvolvidos em escala nacional, que abordaremos a seguir.

2.3 – Pesquisas e Estudos Nacionais sobre os Assentamentos Precários

A) Setores subnormais do IBGE

O único levantamento censitário, de abrangência nacional, existente sobre os assentamentos precários é do Censo Demográfico do IBGE, que, desde 1980, mantém registros dos setores especiais de aglomerados subnormais, assim definidos: “setor especial de aglomerado subnormal é o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”²¹.

19 - Moradia alugada estruturada como habitação coletiva, constituída por cômodos resultantes da subdivisão de edificações antigas e deterioradas, com instalações sanitárias de uso comum.

20 - No caso de os municípios possuírem delimitações prévias de porções das áreas centrais com significativa concentração de cortiços, essas delimitações deverão ser incluídas no nosso mapeamento.

21 - IBGE, Censo Demográfico 2000, Agregado por

Essa definição praticamente coincide com o conceito de favela utilizado pelas prefeituras de São Paulo e do Rio de Janeiro, sendo estes os municípios que concentram o maior número de moradores de favelas, em valores absolutos. No período 2001/2004, a prefeitura de São Paulo trabalhava com o cálculo de 1.160.597 moradores de favelas²², com base em seus próprios cadastros, enquanto o Censo 2000 tinha registrado 896.005 moradores de aglomerados sub-normais.

Na cidade do Rio de Janeiro, a prefeitura utiliza diretamente o número de moradores dos aglomerados subnormais (1.092.959 habitantes, segundo o Censo 2000) no dimensionamento da população moradora de favelas.²³

No conjunto do país, contudo, o Censo Demográfico subdimensiona o fenômeno dos assentamentos precários, em função de diversos fatores:

- a) a exclusão dos aglomerados com menos de 51 domicílios, que é

significativa²⁴ ;

- b) a não inclusão da maioria dos loteamentos irregulares de periferia e de conjuntos habitacionais deteriorados no conceito de “aglomerado subnormal” utilizado pelo IBGE;
- c) a falta de informações fornecidas ao IBGE, pelos municípios, sobre seus assentamentos precários.

Nesse sentido, o Censo de 2000 mapeou 7.871 setores subnormais e, nestes setores, registrou a presença de 6.494.316 moradores em 1.650.548 domicílios, correspondendo a 4,4% do total de domicílios urbanos do país, enquanto estimativas apontam para a porcentagem de 30% dos domicílios urbanos em assentamentos precários.

A partir da prioridade dada pelo governo federal sobre o tema e aproveitando o processo de preparação do Censo 2010, o IBGE está desenvolvendo estudos para atualização, ampliação e melhor caracterização dos setores subnormais, por meio do projeto “Estudo para atualização contínua da Base Territorial: Implicações do Uso do Conceito de Aglomerado Subnormal nas Operações Censitárias do IBGE”.

Nesse projeto, o IBGE está realizando pesquisas de campo, em 18.569 setores censitários (que incluem os subnormais do Censo 2000), visando sua análise e caracterização, mediante preenchimento da ficha “Levantamento

Setores Censitários dos Resultados do Universo, Documentação do Arquivo. Rio de Janeiro, 2003; p.9.

22 - São Paulo, Prefeitura. Plano Municipal de Habitação. Diário Oficial do Município, 13/05/2004.

23 - Segundo Sérgio Besserman Vianna, Presidente do Instituto Pereira Passos (IPP): “No Rio, há uma boa correlação entre os limites das favelas cadastradas no IPP e os limites dos setores de aglomerados subnormais do IBGE, o que é fruto da qualidade do registro na Prefeitura do Rio, de um longo processo de cooperação entre o IPP e o IBGE na delimitação desses setores e do fato de que o conceito de aglomerado subnormal corresponde, em sua descrição, à tipologia das favelas cariocas.” (Favelas Cariocas. Atas de Reunião do Conselho Estratégico de Informações da Cidade, Rio de Janeiro, 25/06/2008)

24 - Em São Paulo, por exemplo, de acordo com o censo de favelas realizado em 1987 pela prefeitura, 60,8% do número total de favelas correspondendo a 21,9% do total da sua população, tinha 50 domicílios ou menos.

de Informações Territoriais” (LIT) pelas 530 agências regionais permanentes que o IBGE mantém no país. Os resultados desse trabalho, que serão incorporados à base de dados do IBGE sobre setores subnormais, irão balizar:

- I a ampliação do número de setores classificados como especiais de aglomerados subnormais;
- II o aperfeiçoamento da Folha de Coleta, do Censo.

A Folha de Coleta é um instrumental preenchido pelo recenseador, que contém informações sobre as características urbanísticas de cada logradouro incluído em cada setor censitário. A Folha de Coleta utilizada no Censo 2000 registra a existência de: identificação do logradouro (placa oficial com o nome da rua, por exemplo); iluminação pública; e pavimentação. Entre as variáveis que já estão previstas para a ampliação dessa caracterização no Censo 2010, destacamos (com vistas ao mapeamento dos assentamentos precários) os registros de: esgoto a céu aberto ou vala; e lixão ou acúmulo de lixo.

A ficha “Levantamento de Informações Territoriais” (LIT) contempla um conjunto mais amplo de variáveis essenciais para a caracterização dos assentamentos precários, incluindo:

1. Identificação: nome da área e do conjunto do aglomerado; tipo de aglomeração (favela, mocambo etc.) segundo os moradores; se houve obras públicas na área depois de 2000; se o local apresenta restrições de acesso por motivo de segurança;

2. Características especiais de localização: topografia; localização sobre rios, córregos e orla marítima, margens de rios e córregos, praias, mangues, aterro sanitário, faixas de domínios de rodovias, ferrovias, dutos e linhas de transmissão de energia, entre outras situações inadequadas para assentamentos habitacionais;
3. Padrões urbanísticos: existência de arruamento definido; lotes de formato regular ou não; tipologia das vias de circulação internas aos assentamentos (rua, beco, passarela, vila, escadaria etc.); condições de circulação por veículos motorizados e pedestres;
4. Densidade de ocupação: verticalização e recuos entre edificações;
5. Recomendação do pesquisador para inclusão, ou não, do setor pesquisado, na categoria de aglomerado subnormal.

A escolha dos 18.569 setores onde está sendo aplicada a pesquisa LIT baseou-se na leitura e interpretação de imagens do satélite japonês ALOS (Advanced Land Observing Satellite)²⁵, adquiridas pelo IBGE, bem como do satélite Quickbird²⁶, adquiridas pelo Ministério das Cidades (recobrimento de 500 municípios) e disponibilizada ao IBGE mediante

25 - O satélite ALOS oferece resolução espacial de 10 metros para banda multiespectral (imagem colorida) e de 2,5 metros para a banda pancromática (imagem em branco e preto).

26 - O satélite Quickbird apresenta resolução espacial de 2,4 metros para a banda multiespectral e de 0,60 metros para a banda pancromática.

convênio, além de consultas às Prefeituras. Outra importante referência para a escolha desses setores foi o estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” (SNH/MCidades e CEM/CEBRAP, 2008), sobre o qual falaremos a seguir.

Antes porém, completando as referências às informações produzidas pelo IBGE sobre os assentamentos precários, vale citar a realização da Contagem de População de 2007, que atualizou para 2.000.972 o número total de domicílios em aglomerados subnormais, o que representa um crescimento de 2,78% ao ano, entre 2000 e 2007, aferido sobre uma base territorial praticamente idêntica (os setores subnormais de 2000). A Contagem de 2007 envolveu uma pesquisa censitária abrangendo 5.435 municípios (sendo 5.414 com menos de 170 mil habitantes e 21 municípios com população superior a essa linha de corte), correspondendo a cerca de 60% da população do país. Os restantes 40% vivem em 129 cidades com mais de 170 mil habitantes, para as quais foi estimado o crescimento demográfico ocorrido no período. O interesse especial que a Contagem de 2007 oferece para o nosso trabalho é a disponibilização pelo IBGE, via internet, dos croquis dos setores censitários de todos os municípios pesquisados, incluindo também os municípios com menos de 25 mil habitantes, que não estavam disponíveis entre os produtos do Censo 2000.

B) Estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”

O insumo mais completo já disponível aos municípios para a realização do trabalho de Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários é o estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), por encomenda da SNH e publicado em 2008 pelo MCidades/SNH.

O estudo foi encomendado para suprir o reconhecido subdimensionamento das pesquisas nacionais sobre a precariedade habitacional e abrangeu uma estimativa da população moradora de assentamentos precários de 561 municípios, bem como cartografias para 371 municípios.

A metodologia do estudo teve como ponto de partida as informações do Censo 2000 relativas aos setores subnormais e buscou identificar, dentre os setores classificados como comuns, pelo IBGE, outros que se assemelham aos subnormais, em função de variáveis socioeconômicas, demográficas e urbanísticas. Em outras palavras, o estudo se baseia na ideia, bastante válida, de que as características físico-ambientais e socioeconômicas dos setores subnormais compõem um perfil singular que pode ser comparado com o de outros setores censitários (comuns ou não especiais). As variáveis utilizadas pelo CEM/CEBRAP para a composição do “perfil” de moradores e domicílios dos assentamentos precários, encontram-se no Quadro 2, abaixo.

Quadro 2 – Variáveis utilizadas no estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano

Dimensão	Variável
Habitação e infraestrutura	Porcentagem de domicílios sem coleta de lixo
	Porcentagem de domicílios sem ligação à rede de abastecimento de água
	Porcentagem de domicílios sem banheiro ou sanitário
	Porcentagem de domicílios sem ligação à rede de esgotos ou fossa séptica
	Porcentagem de domicílios do tipo cômodo
	Porcentagem de domicílios – outra forma de posse da moradia
	Porcentagem de domicílios – outra forma de posse do terreno
	Número de banheiros por habitante
Renda e escolaridade do responsável por domicílio	Porcentagem de responsáveis por domicílios não alfabetizados
	Porcentagem de responsáveis por domicílios com menos de 30 anos não alfabetizados
	Porcentagem de responsáveis por domicílios com renda de até três salários mínimos
	Porcentagem de responsáveis por domicílios com menos de oito anos de estudo
	Média de anos de estudo do responsável por domicílio
	Renda média do responsável pelo domicílio
Aspectos demográficos	Número de domicílios particulares permanentes no setor censitário
	Número de domicílios improvisados no setor censitário
	Número de pessoas residentes no setor censitário
	Porcentagem de responsáveis por domicílios com menos de 30 anos
	Número médio de pessoas por domicílio

Fonte: Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ CEM/CEBRAP. Brasília, 2008.

O critério adotado para a escolha dos 561 municípios abrangidos pelo estudo foi a presença significativa de setores subnormais. Assim, foram incluídos os municípios pertencentes a todas as regiões metropolitanas, independentemente do tamanho, assim como os municípios isolados, com população superior a 150 mil habitantes. Com base nesse critério, o estudo conseguiu abranger 98% do universo de domicílios em setores subnormais registrados pelo Censo 2000.

Mediante aplicação de método estatístico (análise discriminante), o estudo, chegou à identificação de outros setores

que não tinham sido classificados como subnormais pelo Censo, totalizando uma estimativa de 3.165.086 domicílios em assentamentos precários, que corresponde a 8,5% do total de domicílios urbanos do Brasil, em 2000.²⁷ Considerando-se apenas os 561 municípios abrangidos pelo estudo, a proporção sobe para 13% do total dos domicílios urbanos desses municípios.²⁸

27 - Também foram incluídos no estudo os setores classificados pelo IBGE na situação de “aglomerado rural de extensão urbana”.

28 - Dentre os 561 municípios pesquisados, 405 não contavam com setores subnormais. Em 137 municípios tampouco foram identificados setores precários.

As cartografias dos 371 municípios selecionados, acessível aos municípios via internet, no site do Ministério das Cidades²⁹, constitui um importante ponto de partida para o nosso Mapeamento. As cartografias incluem todos os setores censitários urbanos e rurais consolidados num mapeamento único, bem como a identificação dos setores subnormais e dos setores designados como “precários”. O conjunto formado pelos setores subnormais + setores precários integra os setores de assentamentos precários, de acordo com o estudo, e encontram-se disponíveis no formato ESRI shape. O ESRI é um programa gratuito de geoprocessamento, que permite associar dados cartográficos a outras informações, territoriais, estatísticas, socioeconômicas e demográficas que, no nosso caso, constituem a caracterização dos assentamentos precários. O Ministério das Cidades oferece um curso aos municípios interessados em treinar técnicos no uso dessa ferramenta.

Outro avanço do trabalho do CEM/CEBRAP foi a construção de uma metodologia capaz de agregar um conjunto de variáveis para compor o “perfil” dos assentamentos precários, visando sua identificação e delimitação, a partir do amplo universo de informações do Censo sobre os setores não especiais. Essa metodologia é perfeitamente coerente com a conclusão à qual chegamos no subcapítulo 2.2 deste Guia, quando abordamos as tipologias de assentamentos buscando isolar alguma variável que

pudesse responder à identificação de cada tipologia de forma definitiva, e percebemos a inviabilidade de tal procedimento.

Por outro lado, o conhecimento desse universo variado ainda apresenta muitas lacunas a serem preenchidas pelos governos locais, por meio de vistorias de campo, bem como busca e análise de informações fundiárias e administrativas. Mais uma vez, destacamos a importância de conduzir esse trabalho descentralizado de forma balizada por critérios e parâmetros nacionais, que permitam a comparação de resultados.

C) Cálculo do Déficit Habitacional no Brasil

O estudo que vamos abordar agora não fornece delimitações cartográficas do nosso objeto de pesquisa, mas constitui referência importante para a caracterização dos assentamentos precários e para a quantificação do fenômeno.

O cálculo do déficit habitacional do país elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), em 1995, inaugurou uma nova abordagem metodológica para a questão, introduzindo os conceitos de necessidades habitacionais e de inadequação da moradia. A partir dessas definições, as necessidades habitacionais passaram a incluir o déficit quantitativo, relacionado com a produção de novas moradias, e o déficit qualitativo, relacionado com a demanda por recuperação das moradias precárias existentes. Não por acaso, essa metodologia surgiu num período em que o tema dos assentamentos precários ganhava importância na agenda das políticas públicas,

29 - No endereço <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes/> está disponível a publicação Assentamentos Precários no Brasil Urbano.

com apoio das agências internacionais de desenvolvimento e implementação, pelos três níveis de governo, de programas de urbanização de favelas.³⁰

O cálculo das necessidades habitacionais foi elaborado, originalmente, com base nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE - que tem representatividade estatística apenas para os estados e nove regiões metropolitanas - e aplicada em 1995 e 2001, em parceria com o governo federal.

A partir de 2003, o Ministério das Cidades assumiu a contratação da FJP para garantir a continuidade desse trabalho e criou condições - mediante a disponibilização, pelo IBGE, dos dados da amostra e dos “microdados” do Censo Demográfico de 2000 - para que o cálculo pudesse também contemplar as demais regiões metropolitanas, a RIDE do Distrito Federal e os municípios com mais de 20 mil habitantes, de forma desagregada, tornando-se critério para a distribuição dos recursos federais aplicados no setor habitacional³¹.

30 - Dentre os grandes programas de urbanização de favelas da década de 90, destacamos: o Favela Bairro, do Rio de Janeiro, com financiamento do BID; o Programa Guarapiranga, de recuperação dos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo, com financiamento do Banco Mundial; o Programa Novos Alagados, de Salvador, em parceria com a Fundação AVSI; e ainda o programa Habitar-Brasil/BID (HBB), do governo federal, com financiamento do BID.

31 - Os municípios com população inferior a 20 mil habitantes foram agrupados segundo as 558 micror-regiões geográficas definidas pelo IBGE, tanto para o cálculo do déficit quantitativo quanto da inadequação dos domicílios.

A publicação “Déficit Habitacional no Brasil”³², de 2006, representou avanços para o conhecimento dos assentamentos precários, ao apresentar o cálculo do déficit habitacional e inadequação dos domicílios urbanos para os 308 municípios inseridos em regiões metropolitanas e mais 673 municípios selecionados (com mais de 20 mil habitantes), bem como tabulação especial para os setores censitários de aglomerados subnormais, desses mesmos municípios. Essas informações, por município, encontram-se disponíveis no site do MCidades/SNH.

As variáveis utilizadas pela FJP para a quantificação da inadequação dos domicílios são:

- inadequação fundiária;
- adensamento excessivo³³;
- domicílio sem banheiro;
- carência de infraestrutura³⁴.

Para ter uma ideia de como tais variáveis se comportam na caracterização dos assentamentos precários, a partir dos dados do Censo 2000, preparamos o Quadro 3, a seguir.

32 - Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/PNUD Projeto Habitar Brasil-BID/ Fundação João Pinheiro.

33 - Domicílios com mais de três moradores por dormitório.

34 - Casas e apartamentos urbanos que não possuem um ou mais dos serviços de infraestrutura: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

Capítulo 2
Delimitação do universo a ser pesquisado

Quadro 3	Inadequação dos Domicílios Urbanos segundo variáveis adotadas pela FJP: percentual sobre o total de domicílios em aglomerados subnormais e sobre o total de domicílios nas demais áreas urbanas, por UF							
	Inadequação fundiária		Adensamento excessivo		Domicílio sem banheiro		Carência de Infraestrutura	
	Aglomerado subnormal	Demais áreas urbanas	Aglomerado subnormal	Demais áreas urbanas	Aglomerado subnormal	Demais áreas urbanas	Aglomerado subnormal	Demais áreas urbanas
Acre	nd	3,70	nd	13,48	nd	47,45	nd	75,09
Alagoas	15,75	5,40	25,37	8,43	32,49	17,28	81,37	67,86
Amapá	7,99	10,21	28,67	20,55	72,84	37,39	87,19	81,04
Amazonas	4,32	3,79	29,40	18,41	51,32	31,54	77,40	50,36
Bahia	11,47	7,02	16,51	7,73	19,21	15,48	43,81	45,43
Ceará	31,48	10,12	12,94	8,41	23,85	26,10	55,30	60,94
DF	11,08	2,10	24,84	6,50	59,51	3,88	89,23	9,07
Espírito Santo	10,93	3,58	25,07	5,93	20,13	3,73	74,29	24,70
Goias	20,45	2,81	6,83	5,89	11,61	6,62	50,35	61,56
Maranhão	1,89	5,03	15,37	10,04	40,83	49,88	81,80	70,97
Mato Grosso	0,91	2,74	26,86	8,04	61,01	12,65	94,61	67,27
Mato Grosso do Sul	22,34	3,03	15,56	6,67	22,57	6,58	82,34	79,34
Minas Gerais	16,12	4,94	13,40	5,29	6,86	3,76	27,57	20,11
Pará	12,99	5,68	19,40	13,38	31,91	37,47	60,33	67,26
Paraíba	36,55	10,01	14,40	6,32	13,79	12,99	64,79	51,22
Paraná	25,68	5,95	11,32	4,73	10,28	4,49	34,07	39,62
Pernambuco	26,94	8,62	14,31	7,13	26,80	13,78	67,20	51,95
Piauí	17,59	8,00	17,54	7,41	51,00	29,88	51,44	52,59
Rio de Janeiro	14,11	4,96	15,02	8,58	4,79	2,33	24,40	23,17
Rio Grande do Norte	22,96	2,94	21,46	6,24	37,93	16,75	87,81	51,52
Rio Grande do Sul	56,56	9,92	13,75	4,09	15,45	4,77	34,59	26,64
Rondônia	nd	1,98	nd	7,50	nd	22,10	nd	84,41
Roraima	nd	1,57	nd	14,75	nd	22,07	nd	29,21
Santa Catarina	0,00	5,69	19,34	3,12	61,58	3,55	69,72	25,50
São Paulo	43,92	5,45	24,43	9,25	2,79	1,27	41,68	9,62
Sergipe	6,25	2,82	19,50	6,97	36,69	10,09	52,88	44,62
Tocantins	nd	1,82	nd	8,75	nd	27,92	nd	76,23
Total	26,71	5,82	18,51	7,60	12,73	8,61	41,75	32,09

Fonte: IBGE (Censo 2000) e

Déficit Habitacional no Brasil (MCidades/SNH/PNUD/Fundação João Pinheiro)

Da leitura do Quadro 3, destacamos:

I em muitos casos, especialmente para a variável infraestrutura urbana, a situação das áreas urbanas não classificadas como subnormais é pior (assinalada em cinza escuro) ou muito semelhante (cinza claro) à dos assentamentos subnormais. De acordo com a sistematização dos dados do Censo 2000, feita pela FJP, há carência de infraestrutura em 41,75, % dos domicílios em aglomerados subnormais do país e em 32,09% do total dos demais

domicílios urbanos;

II a condição de inadequação fundiária, que, como se sabe, constitui importante fator de identificação dos assentamentos precários, apresenta valores expressivos apenas em dois estados (Rio Grande do Sul e São Paulo), sendo que apenas no Rio Grande do Sul corresponde a mais da metade dos domicílios em aglomerados subnormais do estado. De acordo com a sistematização dos dados do Censo 2000, feita pela FJP, há inadequação fundiária em 26,7%

dos domicílios em aglomerados subnormais do país;

- III o adensamento excessivo e os domicílios sem banheiro são indicadores que não mencionamos no Quadro 1 (caracterização das tipologias de assentamentos precários), e que não consideramos eficientes para a operacionalização do nosso mapeamento, considerando que a aferição de ambos exige pesquisa censitária.

Assim, as descobertas relacionadas com o Quadro 3 apenas confirmam o que já falamos nos itens anteriores deste Capítulo, sobre a dificuldade de identificação dos assentamentos precários, em escala nacional, a partir dos dados censitários, bem como da importância de participação dos governos regionais e locais nesse trabalho.

D) Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), elaborada pelo IBGE desde 1999, constitui um levantamento sobre a estrutura e funcionamento dos governos municipais, compreendendo informações sobre recursos humanos, legislação, habitação, transporte e meio ambiente, dentre outros temas. A unidade de investigação da MUNIC é o município, e o informante principal é a própria prefeitura, por meio de seus diversos órgãos. As informações

são fornecidas mediante preenchimento de questionários, de acordo com orientações e conceitos fornecidos pelo IBGE, visando à compatibilização e sistematização de dados nacionais.

No que se refere às políticas habitacionais, a MUNIC de 2008 pesquisou a presença de assentamentos precários em todos os municípios, segundo as tipologias básicas (favelas, cortiços e loteamentos irregulares), que foram assim conceituadas, no questionário fornecido pelo IBGE. Como podemos perceber no Quadro 4, na próxima página, os critérios fornecidos coincidem bastante com os que utilizamos no Quadro 1, para a análise das tipologias.

Quadro 4: Critérios para classificação de assentamentos precários pela Pesquisa MUNIC 2008 – IBGE

Favelas, Mocambos, palafitas e assemelhados	Ocupação de terreno de propriedade alheia
	A maioria das unidades habitacionais não possui título de propriedade
	Vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular
	Lotes de tamanho e forma desiguais
	Ocupação densa de unidades habitacionais
	Precariedade de serviços públicos essenciais
Cortiços, casas de cômodo ou cabeça de porco	Unidade de moradia de várias famílias
	Uso comum de instalações hidráulicas e sanitárias
	Nas unidades habitacionais o mesmo cômodo tem várias funções
	Construção em lotes urbanos
	Subdivisão de habitações em uma mesma edificação
	Unidades habitacionais geralmente alugadas, subalugadas ou cedidas sem contrato formal
Loteamentos irregulares	Sem aprovação prévia do poder público municipal
	Descumprimento de normas legais urbanísticas e/ou ambientais
	Falta de titulação correta da terra
	Falta de correspondência entre o projeto apresentado e o executado

Fonte: IBGE , Questionário Pesquisa MUNIC – 2008

De acordo com a Pesquisa MUNIC de 2008, um total de 3.554 municípios do Brasil (64% do total), declararam possuir pelo menos um tipo de assentamento precário, considerando os três tipos pesquisados³⁵. Esse universo amplia muito os 224 municípios que possuíam assentamentos subnormais pelo Censo 2000 ou o total de 417 municípios que, de acordo com o estudo do CEM/Cebrap, apresentavam assentamentos precários. A

identificação dos municípios que integram esse universo foi disponibilizada pelo IBGE, via internet, no bojo dos resultados da pesquisa MUNIC. Entender melhor que tipo de assentamento foi considerado pelas prefeituras nas informações que prestaram à MUNIC é um dos objetivos do mapeamento que propomos.

35 - Em resposta ao questionário da MUNIC/2008, foram obtidas as seguintes informações sobre a presença de assentamentos precários: 1.837 municípios declararam possuir favelas ou assemelhados; 1.399 municípios declararam possuir cortiços; e 2.960 municípios declararam possuir loteamentos irregulares e/ou clandestinos. (IBGE, MUNIC/2008).

CAPÍTULO 3

Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários

Este capítulo vai tratar do mapeamento e caracterização dos assentamentos precários, fornecendo orientações práticas para que os municípios possam desenvolver essas tarefas, eventualmente em parceria com os estados.

No Capítulo 2, apresentamos um conjunto de comentários sobre o conceito de assentamentos precários e referências às principais fontes de informações nacionais sobre tais assentamentos. Nos comentários sobre as variáveis que costumam ser utilizadas na caracterização dos assentamentos precários, buscamos identificar as mais evidentes, que podem ser aferidas diretamente, por meio de imagens de satélite, vistorias expeditas ou acesso a cadastros e bases de informações urbanas preexistentes, visando oferecer um ponto de partida para os municípios que não têm um levantamento prévio do universo a ser pesquisado.

Agora, nosso foco será a aplicação desse instrumental à realidade de cada município. Para o desenvolvimento do trabalho proposto, os municípios deverão constituir equipes técnicas responsáveis pelas diversas funções de “traduzir” os

conceitos e referências, apresentados no Capítulo 2, para as condições habitacionais e urbanas encontradas localmente, mediante coleta, interpretação e sistematização de dados, levantamentos e informações.

Lembramos que o objetivo da proposta é contribuir para o planejamento das ações da política de integração urbana de assentamentos precários, que envolve os três níveis de governo, com forte protagonismo da instância municipal. Nesse marco, o mapeamento e caracterização dos assentamentos precários são atividades interrelacionadas, destinadas a identificar e qualificar, em cada município, as áreas urbanas que exigem medidas de urbanização, recuperação e regularização, visando à melhoria das condições de vida e inclusão socioespacial dos moradores. Por opção metodológica, recomendamos que as atividades propostas neste Capítulo sejam desenvolvidas na seguinte sequência: mapeamento preliminar dos assentamentos precários; caracterização básica; e consolidação do mapeamento e caracterização.

3.1 - Primeiro Passo: coleta das informações cartográficas disponíveis

O primeiro passo do mapeamento preliminar é a coleta das informações cartográficas que os municípios já possuem sobre os seus assentamentos precários, bem como de outras informações disponíveis que possam balizar sua elaboração.

Entre as informações nacionais que foram apresentadas, as que apresentam cartografias e, portanto, constituem a referência inicial para o mapeamento dos assentamentos são:

- Censo 2000 (IBGE) – Informações desagregadas por setores censitários, considerando os setores especiais de aglomerados subnormais;
- Contagem da População de 2007 (IBGE), também considerando os setores especiais de aglomerados subnormais;
- Cartografias do Estudo Assentamentos Precários no Brasil Urbano (CEM/CEBRAP/MCidades).

A nova Base Operacional e Geográfica do Censo 2010, que se encontra em processo de elaboração, deverá ampliar o universo dos setores especiais de aglomerados subnormais considerados em 2000 e 2007, mas somente estará disponível quando forem divulgados os resultados do próximo Censo. A depender de tratativas entre o Ministério das Cidades e o IBGE, e/ou convênios com os municípios, talvez essa Base possa ser disponibilizada antes, vindo a fornecer subsídios mais atualizados para o mapeamento dos assentamentos precários.

Observamos que as cartografias

de 371 municípios elaboradas pelo CEM/CEBRAP já agregam as delimitações de setores censitários e de setores precários identificados no estudo. Para os demais municípios, há necessidade de recorrer ao Censo 2000 (croquis dos setores censitários urbanos, incluindo os especiais de aglomerados subnormais, disponibilizados pelo IBGE para os municípios com mais de 25 mil habitantes) e Contagem da População de 2007 (IBGE), que permite acesso aos croquis de setores censitários urbanos (incluindo os subnormais) de todos os 5.435 municípios pesquisados (sendo 5.414 com menos de 170 mil habitantes e 21 municípios com população superior a essa linha de corte).

Além das referências cartográficas de abrangência nacional, os municípios devem utilizar outras fontes de informações básicas, destacando-se:

- Cadastros e mapeamentos de favelas, loteamentos irregulares e cortiços (ainda que parciais ou desatualizados) utilizados pela política habitacional e urbana do município e disponíveis junto aos órgãos responsáveis por esses setores, tanto no âmbito das prefeituras quanto dos estados.
- Cadastros e informações das companhias habitacionais públicas (COHABs e outras) relativos a empreendimentos irregulares e/ou deteriorados.
- Levantamentos topográficos de áreas ocupadas por assentamentos precários que estejam em processo de urbanização e/ou regularização

fundiária, promovidos pelos estados e prefeituras.

- Cadastramentos de áreas de risco, elaborados por órgãos da Defesa Civil, Urbanismo e Meio Ambiente das prefeituras e estados.
- Cadastros das concessionárias e órgãos responsáveis pelos serviços públicos de água, esgotos e luz. Tais empresas mantêm cartografias atualizadas das áreas abrangidas pelos seus serviços e podem fornecer informações sobre a localização dos assentamentos precários, tanto a partir dos controles que mantêm sobre as ligações clandestinas, quanto em função do mapeamento de pedidos de novas ligações e de áreas não atendidas. As informações se apresentarão com diferentes graus de consistência e detalhamento, mas podem constituir uma referência básica, especialmente nos casos dos municípios que não possuem nenhum mapeamento de assentamentos precários.

Ainda no caso dos municípios que não dispõem de nenhum mapeamento de assentamentos precários, recomendamos, à equipe responsável pelo trabalho a coleta de dados junto aos serviços sociais e de saúde pública, buscando a localização de comunidades que apresentam os quadros mais graves de vulnerabilidade social e saúde pública, bem como de atendimento por programas específicos, tais como o Bolsa - Família / entre outros.

3.2 – Segundo passo: escolha da base cartográfica

O segundo passo do mapeamento é a escolha da base cartográfica que será utilizada, ou seja, do mapa das ruas e demais logradouros públicos do município ou, no mínimo, da sua área urbana, em formato digital e georreferenciado.

Um problema a ser resolvido é a obtenção de tal base cartográfica para os municípios que não dispõem dela. Nesse sentido, o município poderá adquirir junto ao IBGE um mapa da série Cartas Topográficas, na escala 1:50.000. Caso o mapa não esteja disponível ou seja muito desatualizado, a prefeitura poderá solicitar o fornecimento dos mapas elaborados na fase de preparação do Censo 2010, o que poderá exigir tratativas específicas e/ou estabelecimento de convênio. Lembramos que a preparação do Censo 2010 envolveu, da parte do IBGE, a elaboração de bases cartográficas digitais para as áreas urbanas dos 4.650 municípios com menos de 20 mil habitantes.

Outra possibilidade é a “escanerização” ou “rasterização” de um Guia de Ruas do município, visando à obtenção de uma imagem (em formato bitmap, tiff, jpeg ou semelhante) que possa ser vetorizada³⁶ e utilizada no computador, em extensão dwg ou similar, permitindo que se desenhe em cima dela, criando um arquivo específico dos perímetros dos assentamentos precários. É fundamental

36 - A vetorização da imagem do Guia de Ruas, consiste na sua transformação em arquivo digital (em formato dwg ou similar), mediante procedimento manual (diretamente na tela do computador) ou automático.

que esses arquivos (tanto da base como do mapeamento dos assentamentos) sejam georreferenciados, o que consiste na vinculação de alguns pontos (no mínimo três) dos perímetros mapeados a um sistema de coordenadas geográficas³⁷ que permita a sua localização no país e no globo terrestre.

Alternativamente à vetorização do Guia de Ruas, os técnicos poderão trabalhar diretamente em cima da imagem raster, criando arquivos vetorizados apenas para os perímetros dos assentamentos precários, sempre com o cuidado básico de georreferenciar os arquivos.

Caso não exista um Guia de Ruas, a prefeitura deverá partir de uma imagem de satélite ou aerofotogramétrica e, em seguida, proceder às mesmas etapas de vetorização do traçado viário e georeferenciamento que recomendamos acima.

Dentre as aerofotogrametrias e imagens de satélite disponíveis aos municípios, destacamos:

- Programa Google Earth³⁸. O programa permite acesso gratuito, via internet, de imagens de satélite do mundo todo, com diferentes graus de atualização e resolução da imagem. Nas grandes cidades, a imagem oferecida é geralmente

de ótima qualidade (resolução e atualização), mas isso nem sempre acontece nas pequenas localidades.

- Imagens do satélite QuickBird, adquiridas pelo Ministério das Cidades e doadas às prefeituras³⁹. Até o presente, as imagens adquiridas pelo MCidades abrangem 1.135 municípios. Depois de assinado o Termo de Doação, o Ministério envia ao município a cópia da imagem em DVD, juntamente com o Contrato de Licença para sua utilização.
- Levantamentos aerofotogramétricos realizados por órgãos estaduais responsáveis pela gestão ambiental e/ou de áreas metropolitanas.
- Outros levantamentos aerofotogramétricos e imagens de satélite realizados/adquiridos em função de projetos viários, urbanísticos, ambientais, etc., que possam ser disponibilizados aos órgãos de habitação.

A escala mínima recomendada para o nosso mapeamento é de 1:5.000. Lembramos que os desenhos em formato digital podem ser reduzidos e ampliados com grande facilidade, mas nossa recomendação é que o trabalho de mapeamento seja preciso e detalhado o suficiente para permitir a

37 - O sistema de coordenadas utilizadas pelo IBGE para mapeamentos planimétricos é o sistema UTM (Universal Transversal de Mercator). Para realizar o georreferenciamento do nosso mapeamento, é necessário conhecer as coordenadas dos pontos de referência escolhidos, por meio da sua localização em mapa do IBGE ou por meio de GPS.

38 - <http://www.google.com.br/> e respectivas atualizações.

39 - O Ministério das Cidades comunica as prefeituras sobre a disponibilidade da imagem e solicita que seja indicado um servidor público municipal para ser responsável pela doação. Após indicação do responsável pela doação, o Ministério das Cidades encaminha o termo de doação ao município para que seja assinado e devolvido. Após esse trâmite, o termo de doação das imagens é publicado no Diário Oficial da União, e em seguida é encaminhado para a prefeitura um DVD com as imagens, uma cópia do termo de doação e do Diário Oficial da União.

impressão (plotagem) do mapa (ou das partes dele que contiverem assentamentos precários) na escala 1:5.000 ou maior.

3.3 – Terceiro passo: procedimentos do mapeamento preliminar

O terceiro passo é a elaboração do mapeamento preliminar (para os municípios que ainda não possuem tal instrumento), que envolve o desenvolvimento da sequência de procedimentos apresentados a seguir.

O primeiro procedimento é o lançamento das informações coletadas – relativas à localização dos assentamentos precários do município - na base cartográfica digital georreferenciada.

As informações coletadas serão de vários tipos (mapas digitais, mapas em papel, croquis e listagens, entre outros), devendo ser uniformizadas e inseridas na base cartográfica digital. Quando se tratar de mapas ou croquis em papel, o processo de inserção vai exigir uma etapa de vetorização⁴⁰. Quando se tratar apenas de listagens com o nome de bairros e ruas (geralmente provenientes dos órgãos que trabalham com políticas sociais e de saúde), a localização deverá ser lançada inicialmente como um ponto, indicativo de algum perímetro que exigirá delimitação posterior.

Lembramos que todos os dados que forem inseridos na base cartográfica digital georreferenciada também ficarão georreferenciados. Nesse sentido, o principal cuidado dos técnicos será com a correta inserção das informações rasterizadas, mediante escolha de três pontos de referência para que possam ser identificados com a maior exatidão possível.

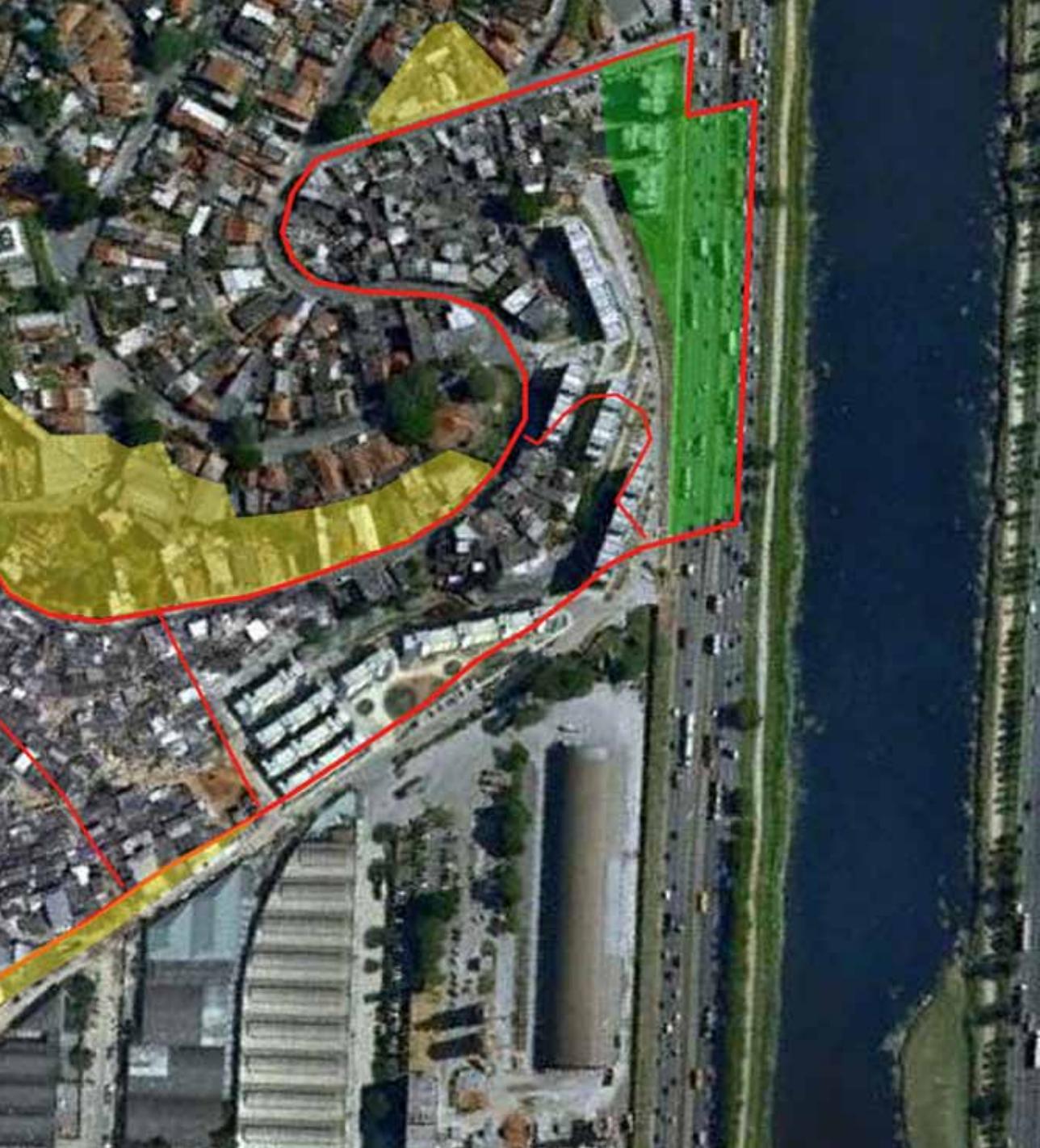
As informações provenientes de várias fontes deverão ser lançadas em layers - cada um correspondendo a uma fonte - permitindo consulta em separado. Quando todos os layers estiverem ligados, os diversos perímetros prováveis dos assentamentos precários vão aparecer como um emaranhado de linhas. Quanto mais denso for o emaranhado, maior será a probabilidade de que aquela localização corresponda de fato a um assentamento precário. A confirmação de tal probabilidade será objeto dos próximos procedimentos.

O segundo procedimento é uma pré-delimitação dos assentamentos, num novo layer, criando-se perímetros que englobem as áreas correspondentes a cada emaranhado ou indicação de localização.

O terceiro procedimento é a sobreposição do layer que contém a pré-delimitação dos assentamentos à aerofotogrametria ou imagem de satélite disponível. Esse procedimento permitirá um primeiro ajuste dos perímetros, bem como a anotação de dúvidas a serem solucionadas em campo. Para o primeiro ajuste, deverá ser considerado o padrão ou “textura” da área urbana abrangida, ou seja, a aparência que o seu traçado urbano apresenta na foto aérea ou imagem de satélite, geralmente diferenciado do entorno.

40 - Recomendamos que o mapa em papel seja inserido no mapa digital como imagem “raster” e que os perímetros dos assentamentos precários sejam então redesenhados no mapa digital.





Na Figura 1 - as linhas em vermelho são limites de dez setores censitários de aglomerados subnormais que compreendem a quase totalidade da favela do Jaguaré, em São Paulo. A sobreposição desses perímetros à imagem aérea deixa evidente como a "textura" da favela se diferencia do entorno, permitindo um primeiro ajuste do seu perímetro, mediante inclusão das áreas assinaladas em amarelo e exclusão das áreas assinaladas em verde.

Como já vimos, o traçado urbano é um importante fator de identificação dos assentamentos precários, e sua aparência é perceptível em fotos aéreas, permitindo a identificação de áreas homogêneas, caracterizadas por ausência ou irregularidade do sistema viário e grande adensamento das edificações, entre outros traços que distinguem nosso objeto de pesquisa. Nos municípios que não dispuserem de nenhuma imagem ou aerofotogrametria, tal ajuste deverá ser feito diretamente em campo, mediante vistorias, que serão abordadas nos próximos passos.

O quarto procedimento é a atribuição de uma identidade a cada perímetro pré-delimitado. Tal identificação pode ser feita mediante atribuição de um número a cada perímetro, quando se tratar do primeiro mapeamento de assentamentos precários elaborado pelo município. O número pode ser associado ao nome do assentamento (quando este for conhecido pelos técnicos da prefeitura) e/ou pode ser associado a uma tipologia, caso o município adote essa abordagem.

Recomendamos que a equipe técnica use o mapeamento preliminar para anotar dúvidas a serem solucionadas em campo. Tais anotações podem incluir discrepâncias relativas ao padrão ou “textura” dos perímetros pré-delimitados, quando, por exemplo, eles não apresentarem qualquer diferença em relação ao seu entorno⁴¹.

Com o mapeamento preliminar

e respectivas anotações, os técnicos terão concluído o primeiro conjunto de informações que deverão ser levadas a campo para checagem final. O segundo conjunto é a caracterização básica de moradores e áreas pré-delimitadas.

3.4–Quarto passo: caracterização (preliminar) dos assentamentos

O quarto passo é a caracterização preliminar dos assentamentos, lembrando que algumas variáveis relativas à sua caracterização já foram utilizadas no mapeamento preliminar (falta de infraestrutura, áreas de risco etc.).

A caracterização preliminar diz respeito ao preparo do segundo conjunto de informações que deve preceder as vistorias de campo e a consolidação do mapeamento e caracterização dos assentamentos.

A escolha das variáveis para a caracterização dos assentamentos, no âmbito das tarefas propostas neste Guia, visa permitir:

- a confirmação da classificação da área como assentamento precário;
- a totalização das informações relativas às características dos assentamentos, para o conjunto do país;
- o aperfeiçoamento das estimativas, elaboradas em escala nacional, do total de investimentos demandados pela política de integração urbana de assentamentos precários;
- a estimativa de recursos necessários, o planejamento e priorização das intervenções em assentamentos precários promovidas no contexto local.

41 - Lembrar que a textura de áreas de cortiços inseridas em zonas centrais e mistas não é perceptível em fotos aéreas, como já observamos no Capítulo 2.

Para tanto, recomendamos que os municípios adotem, no mínimo, o conjunto de variáveis relevantes apresentadas no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5: Variáveis Relevantes para Caracterização dos Assentamentos Precários		
Nº	Variáveis	Características ou Indicadores
1	Renda domiciliar	Em reais ou faixas de salários mínimo: de 0 a 3; de 3 a 5; de 5 a 10; maior que 10
2	Situação fundiária	Regular ou irregular (moradores não têm título de posse ou propriedade)
3	Domínio da área	Pública (União, Estados ou Municípios) ou privada; ações de despejo; dívidas com IPTU
4	População	Estimativa do número de domicílios e do número de moradores por domicílio
5	Infraestrutura urbana	Falta de ligações regulares à rede pública de água, esgoto e iluminação; coleta de lixo; pavimentação e drenagem de águas pluviais
6	Padrão urbanístico do viário interno ao assentamento	Traçado regular, com ruas carroçáveis (4m ou mais de largura e leito regularizado); ou traçado desordenado e circulação por meio de vielas de pedestres, escadarias, pinguelas etc.
7	Padrão urbanístico dos “lotes”	Lotes de tamanho regular; ou grande variedade de formas e tamanhos. Situações específicas, como: palafitas; quilombolas; núcleos isolados da área urbana etc.
8	Áreas de risco	Ocorrências de alagamento, desmoronamento/escorregamento de encostas, solapamento de margens de rios
9	Densidade do assentamento	Edificações com um ou mais pavimentos; com ou sem recuos laterais e frontais
10	Material de construção	Permanente/adequado (tijolo, bloco, barro, madeira, etc) ou improvisado/inadequado (barro mal feito, madeira velha, sucata etc.)
11	Localização em terrenos com restrições absolutas à ocupação	Oleodutos e gasodutos; faixa de linhas de alta tensão; faixas de domínio de ferrovias ou rodovias; lixões e outras áreas contaminadas
12	Localização em áreas de preservação ambiental	Áreas de Preservação Permanente (APPs); Unidades de Conservação (UCs); APMs
13	Zoneamento municipal	Zona urbana ou rural; e tipo de zona (ZEIS, zona mista, zona industrial etc.)



Lançamento de esgotos diretamente no córrego (São Paulo/SP)



Precariedade da infraestrutura básica; esgoto corre pela viela de pedestres (Marim/RN)



Traçado desordenado; acesso por escadarias e vielas estreitas (São Paulo/SP)



Traçado viário regular (Estrutural/DF)



Pinguelas para acesso às moradias (São Paulo/SP)



Área de enchente (São Paulo/SP)



Palafitas (Laranjal do Jari/Amapá)



Palafitas (São Luis / MA)



Edificações com diversos pavimentos (Rio de Janeiro/RJ)



Alta densidade e materiais permanentes (Rio de Janeiro/RJ)



Ocupação em faixa marginal de córrego (Recife/PE)



Ocupação na faixa de ferrovia(Guarujá/SP)



Materiais precários e improvisados (Recife/PE)



Ocupação em praia (Maceió/AL)

Considerando que os assentamentos precários não são áreas urbanas totalmente homogêneas, pois suas características variam dentro do mesmo assentamento, tal variação (quando significativa) deve aparecer na nossa caracterização. Nesse sentido, recomendamos que, quando for o caso, sejam identificadas as parcelas ou porções de cada assentamento que apresentam características homogêneas, segundo cada uma das variáveis e indicadores selecionados. Consideramos significativas para merecerem destaque as variações que atinjam 30% dos domicílios de cada assentamento, aproximadamente.

Nessa etapa de caracterização preliminar, os técnicos deverão buscar informações que complementem aquelas já utilizadas no mapeamento, com vistas ao máximo preenchimento – ainda no escritório – do Quadro 5, de variáveis e indicadores, para cada perímetro identificado.

Para os indicadores de renda e população, a principal fonte é o Censo Demográfico do IBGE⁴². Considerando que os dados do Censo 2010 provavelmente estarão disponíveis ainda neste ano, os municípios contam com ótima oportunidade para encaminhar os procedimentos de mapeamento e caracterização dos assentamentos precários, contando com

esses dados.

Como já esclarecido, os setores censitários classificados como subnormais não abrangem a totalidade dos assentamentos precários do país e, apesar do esforço do IBGE para ampliação dessa abrangência, tal situação deverá se manter no Censo 2010.

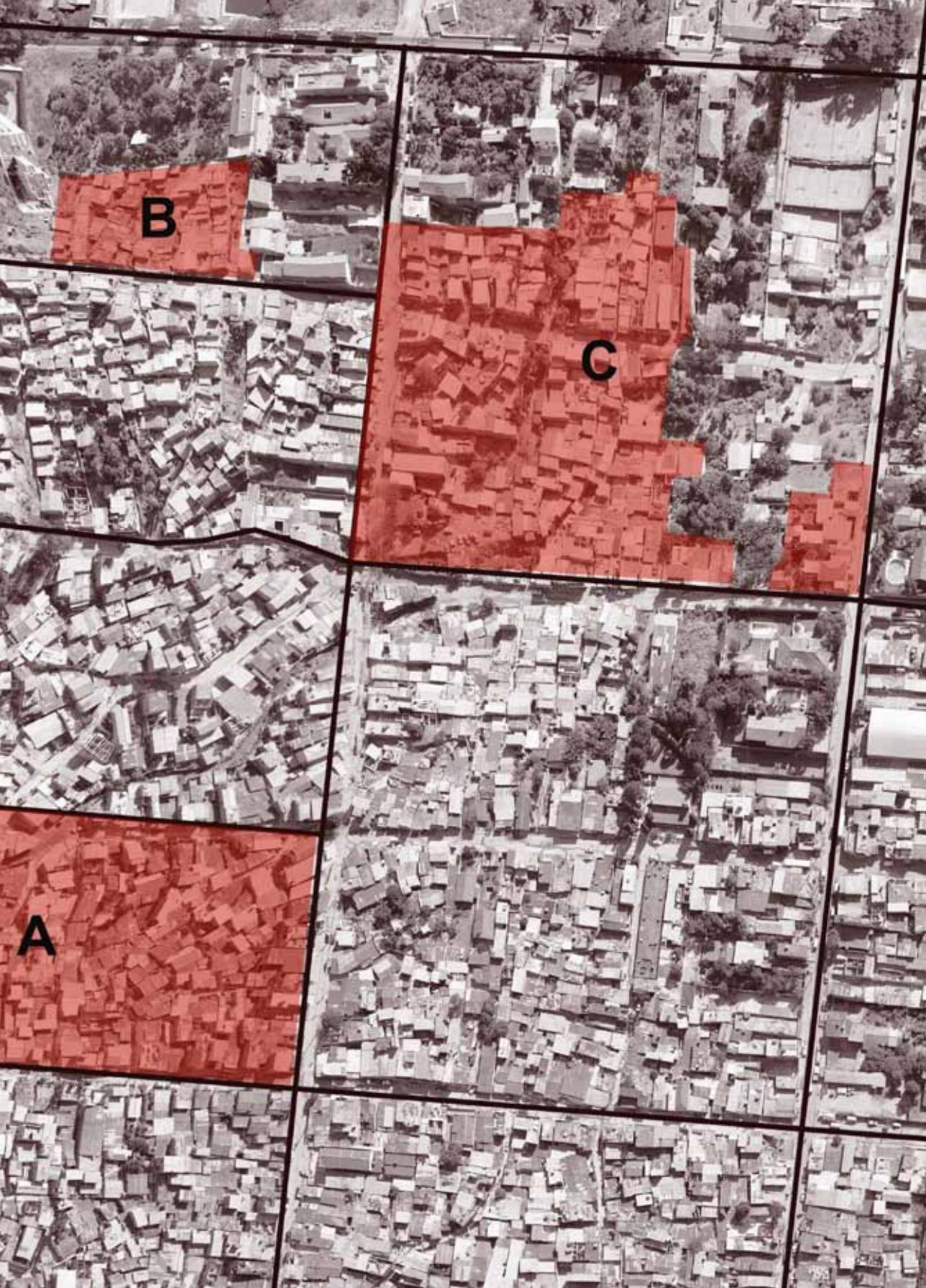
Assim, considerando os dados do IBGE (Censo 2000 Contagem 2007 ou Censo 2010, quando disponível), teremos que nem todos os perímetros identificados no mapeamento preliminar irão coincidir com setores censitários, que constituem a menor desagregação espacial para a qual os dados censitários são disponibilizados.

Para estimar o número de domicílios e pessoas por assentamento, os técnicos poderão utilizar uma estratégia (bastante difundida) que consiste na “importação” dos dados de densidade populacional de um perímetro conhecido para outro que se pretende caracterizar. Os procedimentos são os seguintes: escolher um setor censitário razoavelmente homogêneo, com características (na imagem aérea) semelhantes às do perímetro do assentamento precário cuja população queremos estimar, e aplicar a densidade demográfica (número de domicílios ou de habitantes por hectare) do setor conhecido, à metragem do assentamento precário (por proporcionalidade ou “regra de três”), obtendo-se a estimativa de população desejada.

42 - As informações sobre renda da população somente são fornecidas pelo Censo Demográfico realizado a cada dez anos. Para o número de domicílios e de habitantes, a Contagem de 2007 é uma fonte mais atualizada (para os municípios abrangidos), caso ainda não estiverem disponíveis os dados do Censo de 2010.

Na Figura 2 - as linhas em preto são limites de setores censitários de aglomerados subnormais; a imagem de fundo é da favela Paraisópolis, em São Paulo. No perímetro "A", em vermelho, existe coincidência entre o limite do setor e a área ocupada pelo assentamento. Nos casos dos perímetros "B" e "C", temos uma porção da favela e usos do solo diversificados, no mesmo setor censitário. Para estimar a população da porção da favela, em "B" e "C", podemos usar a densidade populacional encontrada em "A" e aplicar regra de proporcionalidade, conforme explicado no texto.





B

C

A

Sobre os limites e possibilidades de aplicação desse procedimento, observamos que:

- I ele pode ser bastante eficiente em municípios que tenham vários setores censitários classificados como subnormais pelo Censo, permitindo a seleção de perímetros que sejam de fato comparáveis;
- II existem softwares que executam esse procedimento, dependendo da disponibilidade de equipamento e capacidade técnica adequados;
- III no caso das medidas e cálculos terem de ser feito manualmente para cada perímetro, trata-se de procedimento um pouco trabalhoso, mas passível de ser executado por qualquer desenhista (cadista);
- IV dependendo do grau de consistência do mapeamento preliminar elaborado pelo município, pode ser recomendável que essa técnica somente seja aplicada depois das visitas a campo e consolidação final do mapeamento;
- V a equipe pode melhorar a eficiência do procedimento, definindo áreas de amostra para checagem em campo, previamente à sua aplicação.

Outras fontes de informação são: a legislação urbanística e ambiental aplicável às áreas; os diversos órgãos da administração municipal, estadual e federal; as empresas públicas e concessionárias de serviços públicos, incluindo os rodoviários

e ferroviários; os cartórios de registro de imóveis; o Ministério Público; e a interpretação de fotos aéreas/imagens de satélite.

A caracterização preliminar, executada ainda no escritório, permitirá uma avaliação e sistematização, pela equipe técnica, das variáveis que deverão ser conferidas e/ou preenchidas em campo. Nessa sistematização, muitos valores correspondentes aos indicadores poderão ser comparados com a situação relativa ao conjunto do município e, de acordo com avaliação da equipe técnica, alguns perímetros do mapeamento prévio já poderão ser excluídos da programação de vistorias.

3.5 – Quinto passo: vistorias em campo

As vistorias terão como foco a consolidação dos limites dos perímetros e da própria inclusão destes na categoria de assentamentos precários, bem como a complementação da caracterização, especialmente para as variáveis que dizem respeito a aspectos físicos (infraestrutura urbana, padrões urbanísticos e construtivos, ocupação de áreas inadequadas à urbanização etc.).

O número de assentamentos precários por município do país varia de 1 a mais de 3.000⁴³, exigindo abordagens

43 - Em recente trabalho de atualização dos cadastros de assentamentos precários do Município de São Paulo, elaborado em convênio com a Fundação SEADE e Cities Alliance, a equipe técnica da prefeitura registrou a existência de 3.030 perímetros de assentamentos precários, junto aos quais a Fundação

diferentes para o planejamento das vistorias, que poderão abranger a totalidade dos assentamentos, ou uma porcentagem destes que seja representativa das diversas “texturas” encontradas nas fotos aéreas, bem como das condições aferidas na caracterização preliminar do universo pesquisado.

Os técnicos deverão ir a campo munidos de cópias do mapeamento preliminar, cópias de imagens aéreas (desejável) e fichas da caracterização de cada perímetro que será vistoriado, bem como das anotações das dúvidas levantadas. As fichas de caracterização deverão ser formatadas de modo a permitir a inserção de novos dados obtidos nas vistorias.

Sempre que possível, a equipe deverá fazer contato com associações de moradores e/ou lideranças, que poderão ser convidados a participar das vistorias.

As vistorias não visam à obtenção de dados cadastrais dos moradores e tampouco ao preenchimento de questionários domiciliares.

Em campo, os técnicos deverão - primordialmente - anotar nas plantas e fichas de vistoria, a situação existente, percebida por observação direta, em relação às variáveis de número 5 a 12 do Quadro 5. As informações poderão

ser complementadas com entrevistas qualitativas com moradores e lideranças locais.

Para os registros relativos à variável 5 (infraestruturas de água, esgoto, iluminação, drenagem e coleta de lixo), as informações de campo deverão ser associadas com as fornecidas pelas empresas públicas e concessionárias dos serviços.

No caso da variável 8 (áreas de risco), quando não houver cadastro prévio elaborado por especialistas e tampouco evidências de ocorrências (tais como enchentes, deslizamentos de terra etc.), cabem perguntas específicas aos moradores, a partir de indícios observáveis localmente, tais como ocupações em encostas íngremes e nas margens de rios e córregos.

Para os registros relativos à variável 11 (ocupações junto à faixa de domínio de gasodutos, oleodutos, ferrovias etc.), recomendamos que a largura das faixas de domínio seja pesquisada junto aos órgãos responsáveis, antes da vistoria em campo. Na vistoria, deverá ser registrada a extensão da ocupação dessas faixas e áreas impróprias.

As situações que definem as APPs - variável 12 -, tais como a presença de córregos, áreas de alta declividade, praias, dunas e mangues, deverão ser previamente conhecidas pela equipe de campo e deverão ter sua ocorrência assinalada na vistoria.

Para as estimativas do número de domicílios e de moradores, bem como renda domiciliar - variáveis 1 e 4 -, recomendamos a utilização dos dados do

SEADE aplicou uma pesquisa amostral que produziu a estimativa de 892.277 domicílios e 3.448.234 moradores, em três tipologias de assentamentos: favelas (com 377.236 domicílios e 1.539.271 moradores); núcleos urbanizados (com 30.802 domicílios e 125.401 moradores); e loteamentos irregulares (com 484.239 domicílios e 1.783.562 moradores). São Paulo, Prefeitura, 2008.

Censo associados à técnica de “importação” de densidades, descrita acima. Como mencionado, esse procedimento poderá envolver um controle maior, mediante a pré-identificação de porções urbanas consideradas comparáveis e confirmação dessa possibilidade em campo, a partir da observação do padrão urbanístico e de densidade de edificações.

As entrevistas poderão colher declarações sobre a regularidade fundiária e situação de domínio da terra - **variáveis 2 e 3** -, a serem confirmadas por documentação.

Para as **variáveis 12 e 13** (legislação ambiental e zoneamento), as vistorias contribuirão com o perímetro exato dos assentamentos. A legislação incidente deverá ser aferida em escritório. Para as APPs deverão ser consideradas as disposições do Código Florestal (lei federal nº 4.771/65) e para as Unidades de Conservação, vale a classificação estabelecida pela lei do SNUC (lei federal nº 9.985/00).

Finalmente:

- As entrevistas qualitativas deverão fornecer informações sobre o nome do assentamento e a tipologia (vila, favela, núcleo, etc, de acordo com o entendimento dos moradores);
- Além da caracterização específica de cada assentamento vistoriado, a pesquisa de campo deverá ajudar os técnicos a melhorar a qualidade da interpretação das fotos e imagens aéreas. Daí a importância de se fazerem vistorias em áreas representativas de todos os tipos de padrões ou “texturas”

correspondentes aos assentamentos identificados no mapeamento prévio.

3.6 – Sexto passo: consolidação do mapeamento e da caracterização dos assentamentos precários

O sexto e último passo do trabalho é a consolidação do mapeamento e da caracterização dos assentamentos precários. Os municípios deverão definir o formato de arquivamento desse material, de acordo com os recursos de informática disponíveis e lembrando que se trata de “arquivos vivos”, que exigirão aperfeiçoamento e atualização periódicos.

A consolidação do quadro municipal dos assentamentos precários visa à elaboração de uma estimativa básica dos recursos necessários para sua recuperação e integração urbana – a ser elaborada de acordo com a metodologia que iremos apresentar no Capítulo 4 -, bem como ao planejamento dessas ações ao nível da política habitacional local, incluindo referências para a priorização das intervenções. Tais objetivos devem balizar a sistematização e organização das informações e arquivos.

O mapeamento deverá conter a delimitação final dos assentamentos, com todos os ajustes, inclusões e exclusões de perímetros definidos a partir das vistorias de campo e caracterização.

A pesquisa de campo deverá informar uma revisão geral da interpretação

das imagens aéreas, nos casos em que as vistorias abrangeram apenas uma amostra do universo. A partir do quadro geral dos assentamentos precários no Brasil - já conhecido -, entendemos que não haverá lacunas de informação nesse procedimento, pois: (i) nos municípios menores, que eventualmente não disponham de fotos e imagens aéreas, a ocorrência de assentamentos precários é muito menor e permitirá vistorias em todos os perímetros pré-delimitados; (ii) os municípios médios e grandes, com grande concentração de assentamentos precários, certamente estão cobertos por fotos e/ou imagens aéreas, a partir das fontes já mencionadas.

Os perímetros deverão corresponder a polígonos fechados, delimitados e identificados em mapa digital e georreferenciado da cidade, em extensão dwg ou similar. Recomendamos que também sejam lançadas, no produto cartográfico, informações correspondentes às variáveis do Quadro 5, destacando-se dois tipos de ocorrências:

1 - Ocorrências que identificam o assentamento e estabelecem diferenças em relação a outros, tais como:

- APPs (faixas junto a cursos d'água, encostas íngremes, mangues etc.) e Unidades de Conservação Ambiental (parques, APAs, estações ecológicas, reservas etc.);
- oleodutos, gasodutos, linhas de

alta tensão, ferrovias, rodovias e respectivas faixas de proteção;

- áreas de risco (pode ser assinalada por um ponto).

2 - Ocorrências que podem apresentar variações significativas dentro de um mesmo assentamento, estabelecendo setores diferenciados em relação a cada variável/indicador.

- ausência de infraestrutura de água, esgoto, iluminação, pavimentação, etc.;
- padrão urbanístico do viário (regular ou desordenado);
- padrão urbanístico dos lotes;
- densidade de edificações;
- materiais de construção das moradias.

A escala de 1:5.000 recomendada para o mapeamento preliminar deverá ser ampliada até, no mínimo, 1:2.000, quando houver possibilidade de registro cartográfico das características indicadas nos itens 1 e 2 acima. Cada característica deverá ser lançada em um layer específico. No caso das características do item 2, o mapeamento somente é relevante (e fortemente recomendável) quando houver variações significativas dentro de um mesmo perímetro, pois, em caso de situação homogênea, estaremos apenas repetindo o traçado do polígono.



Na Figura 3 - na porção do perímetro do assentamento precário demarcada pela linha vermelha, encontram-se: assinalado em azul, subperímetro que já possui redes de água e esgoto; assinalado em verde, subperímetro em APP (margens de rios e córregos).



A caracterização também deverá ser consolidada em fichas (uma para cada assentamento) - formatadas em arquivos de dados alfanuméricos, do tipo editor de texto, planilha de dados, ou similares - contendo a identificação e a situação do assentamento em relação aos diversos indicadores correspondentes a cada variável, de acordo com a listagem do Quadro 5. Tais situações (ausência de infraestrutura de abastecimento de água, por exemplo) poderá corresponder à totalidade ou apenas à uma parte dos domicílios e área do assentamento, devendo constar das fichas e dos mapas. Os municípios poderão acrescentar outras variáveis de interesse para a política habitacional local, tais como: tempo de ocupação, endereço, entidades atuantes e organização da comunidade etc.

Os programas de geoprocessamento (SIG) poderão ser utilizados em todas as atividades relativas ao mapeamento e caracterização dos assentamentos precários, apresentadas neste Capítulo. A vantagem dos SIGs é permitir a integração automática de dados espaciais (cartográficos) com dados alfanuméricos, facilitando e ampliando as possibilidades de leitura e análise do território, entre outras funções. A inserção (ou aquisição) dos dados num SIG segue os mesmos procedimentos já referidos, ou seja, deverá haver preparo dos dados

espaciais (cartográficos) em arquivo dwg ou similar e dos dados alfanuméricos em planilhas e tabelas. Depois de armazenados os dados no SIG, este poderá processar automaticamente inúmeras operações importantes para o nosso trabalho, tais como a classificação e a sobreposição de áreas (polígonos) segundo características pré-definidas (temas).

A automatização das funções facilita o processamento de grandes quantidades de informações e pode, por exemplo, permitir a criação de mapas temáticos, comparando a situação dos assentamentos precários com as demais áreas dos municípios, segundo diversas variáveis, consideradas isoladamente ou de forma combinada.

Os problemas de utilização dos SIGs se relacionam ao preço dos próprios programas e de computadores com capacidade para “rodá-los”, bem como necessidade de técnicos com formação específica na sua aplicação. Nesse sentido, sua utilização é recomendável em municípios maiores, que contam com mais recursos e também com bases de dados

mais robustas e consistentes⁴⁴.

O Ministério das Cidades apoia a capacitação dos municípios em geoprocessamento, por meio do Programa PROEXT-MEC/CIDADES, desenvolvido mediante parceria do MCidades com o Ministério da Educação. As capacitações são realizadas pelas Universidades Federais. Em casos de municípios que não possuam universidade próxima e que demandem treinamento para atividades na área de geoprocessamento, o Ministério das Cidades analisa a possibilidade de enviar equipe da sua Gerência de Informação para capacitação dos servidores municipais. O Ministério também fornece gratuitamente aos municípios CDs com os softwares TerraView, TerraSIG e GeoSNIC, utilizados pelo SNIC.

44 - A linha de corte de 20 mil habitantes estabelecida pelo Estatuto da Cidade em relação à obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor constitui um primeiro parâmetro para a seleção dos que seriam municípios “maiores”, considerando a necessidade de sistema de informações para gestão integrada das inúmeras funções e interfaces da política urbana, definidas pelo Estatuto. No caso específico da política de assentamentos precários, e considerando a carência de recursos vigente em grande número de municípios, a linha de corte poderia ser estabelecida em função do número de núcleos e população em assentamentos precários, considerando algo em torno de 25 núcleos e/ou 10.000 domicílios.

CAPÍTULO 4

Classificação dos Assentamentos Precários

segundo categorias de intervenção

O objetivo deste Capítulo é fornecer orientações aos municípios para que eles procedam à classificação dos assentamentos precários – que foram mapeados e caracterizados por meio dos procedimentos apresentados no Capítulo 3 – segundo uma metodologia que responda às seguintes questões:

- identificação básica do tipo de intervenção, e respectivos custos necessários para a recuperação e regularização dos assentamentos precários;
- possibilidade de aplicação e de totalização de resultados em todas as escalas: municipal, estadual e nacional;
- superação das dificuldades conceituais relacionadas com a classificação dos assentamentos precários segundo tipologias tradicionais, cujas nomenclaturas e características apresentam grande variação no conjunto do país.

Nesse sentido, considerando a tipologia única “assentamentos precários” e, ao mesmo tempo, cientes de que as necessidades de intervenção nesses assentamentos apresentam variações, que se refletem em custos diferenciados, adotamos o método de classificação segundo “categorias de intervenção”, cuja forma de aplicação será detalhada neste Capítulo.

Associada às atividades de mapeamento e caracterização dos assentamentos, a aplicação dessa metodologia será uma importante ferramenta de planejamento das intervenções e estimativa - ao nível dos municípios, dos estados e do país - dos recursos demandados pela política nacional de integração urbana de assentamentos precários, tendo como perspectiva a sua transformação em bairros integrados às cidades, servidos de infraestrutura e oferecendo condições de moradia digna a toda a população.

4.1 – Categorias de Intervenção

A definição das categorias de intervenção em assentamentos precários se baseia na experiência dos programas de urbanização e regularização já desenvolvidos em todo o país e, em especial, nos trabalhos que abordaram a consolidação de custos dessas intervenções. De acordo com tais estudos, temos a estimativa de que o custo médio, por domicílio, de intervenções que envolvem o reassentamento de mais de 50% dos domicílios existentes em cada núcleo é, aproximadamente, o dobro do custo médio das intervenções que removem até 50% dos domicílios⁴⁵. sem considerar

45 - Fonte: HBB e PlanHab (Capítulo 5, p.118).

o preço da terra para o reassentamento. Essa constatação, que apenas reafirma uma importante justificativa dos programas de urbanização de assentamentos precários, levou a uma primeira classificação dos assentamentos - já bastante difundida em todo o Brasil -, segundo duas categorias: urbanizáveis e não urbanizáveis.

Ainda considerando a composição dos custos das intervenções, a categoria assentamentos urbanizáveis foi desdobrada em quatro novas categorias, totalizando cinco categorias de intervenção, cujas características serão apresentadas a seguir.

a) Reassentamento ou realocação em área externa ao perímetro do assentamento precário

Corresponde aos assentamentos “não urbanizáveis”, ou seja, aos casos em que o assentamento precário está em área com restrições absolutas para uso habitacional. Destaca-se que o reassentamento deverá ocorrer para local o mais próximo possível da área ocupada originalmente, tendo em vista a manutenção das relações de vizinhança, emprego e uso de equipamentos públicos já estabelecidos pelos moradores.

Constituem critérios para o reassentamento (total ou parcial):

- I terreno inadequado para uso habitacional, situado embaixo de viadutos, pontes e redes de alta tensão; sobre gasodutos e oleodutos; em faixas de proteção de ferrovias e rodovias; sobre aterros sanitários, lixões ou outras áreas contaminadas

- II não passíveis de recuperação; localização em Área de Preservação Permanente não passível de promoção de regularização fundiária de interesse social, nos termos da Lei nº 11.977/09;⁴⁶
- III em imóvel público, a critério do Poder Público, nas hipóteses previstas no art. 5º da MP nº 2.220/2001⁴⁷;
- IV em terreno de propriedade privada, quando não se confirmar o direito de posse dos moradores por meio de ação de usucapião e tampouco houver interesse na desapropriação, por parte do Poder Público.

46 - A Resolução CONAMA nº 369/06 prevê a possibilidade de regularização fundiária sustentável de assentamentos precários localizados em APP (Área de Preservação Permanente), quando estiverem inseridos em ZEIS e nos casos dos seguintes tipos de APP: nas margens de cursos de água e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais; em topo de morro e montanhas; em restingas.

47 - A MP nº 2220 / de 2001 / atribui o direito à concessão de uso especial para fins de moradia àqueles que comprovem a posse e o uso para sua moradia ou de sua família, por cinco anos ininterruptos e até 30 de junho de 2001, sem oposição, de imóvel público com até 250 metros quadrados situado em área urbana. De acordo com o artigo 5º da MP, é facultado ao poder público assegurar esse direito aos moradores, em outro local, nos casos de terrenos que sejam: bens de uso comum do povo; áreas destinadas a projeto de urbanização ou à construção de represas; áreas de interesse da defesa nacional ou de preservação ambiental; situados em via de comunicação.

b) Remanejamento ou relocação dentro do próprio perímetro do assentamento precário

Corresponde à intervenção de remoção temporária e reconstrução das unidades habitacionais no mesmo terreno do assentamento, incluindo a urbanização deste. O principal critério para a classificação nessa categoria é: assentamento em terreno adequado para uso habitacional e moradias (predominantemente) improvisadas e construídas com materiais inadequados, tais como madeira velha, zinco, lata, papelão, sucata etc.

Todavia, a critério dos municípios, a realocação também pode ser adotada como alternativa à urbanização complexa, considerando a relação custo/benefício da intervenção.

c) Urbanização complexa

Corresponde às intervenções de urbanização de custo mais elevado, em assentamentos consolidados e densos. A complexidade decorre do alto índice de remoções intersticiais (média de 20% ou mais), necessárias para a execução de infraestrutura e à necessidade de obras especiais, tais como canalização de córregos, contenção de encostas, entre outros fatores.

Recomendamos a classificação, nessa categoria, dos assentamentos que se enquadrem em pelo menos três dos seguintes critérios:

- I alta densidade de ocupação: edificações com mais de um pavimento, sem recuos laterais

ou frontais; e/ou densidade populacional acima de 400 hab/hectare;

- II traçado viário desordenado, com predominância de vielas de pedestres e/ou escadarias como forma predominante de acesso aos domicílios;
- III presença significativa de moradias construídas com materiais permanentes (tijolos, blocos);
- IV áreas de risco ou APPs/UCs que permitam urbanização, estabelecendo necessidade de obras especiais (contenção geotécnica, canalização de córregos etc.).

Lembramos que o tipo de assentamento que mais corresponde às intervenções da categoria “urbanização complexa” é o que se considera “favela” nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, ou seja, aglomerados carentes de infra-estrutura, desordenados e densos.

d) Urbanização simples

Corresponde às intervenções de urbanização de mais baixo custo, devido ao baixo número de remoções e condições mais favoráveis para as obras.

Serão classificados nessa categoria os assentamentos que se enquadrem nos seguintes critérios:

- I densidade de ocupação baixa (até 200 hab/hectare) ou média (entre 200 e 400 hab/hectare);
- II traçado viário regular, com

a maioria das moradias com acesso por via que permite a circulação de automóveis e utilitários;

III terreno adequado à urbanização, sem demandas de obras especiais (contenção geotécnica, canalização de córregos etc.).

Lembramos que grande parte do universo de loteamentos irregulares de periferia, especialmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, corresponde à categoria de intervenção “urbanização simples”.

e) Regularização fundiária

Corresponde aos assentamentos que não demandam obras de urbanização, mas apenas ações de regularização fundiária.

Trata-se, portanto, dos assentamentos irregulares da população de baixa renda que não apresentam carências de infraestrutura que os diferenciem das demais áreas do município (porque já foram atendidos por obras de urbanização ou por outro motivo) e ainda: que tenham moradias construídas com materiais permanentes e adequados; e não apresentem áreas de risco.



Figura 4 - Reassentamento: área de alta declividade ocorrências de escorregamento das moradias e do morro (São Paulo/SP)



Figura 5 - Relocação: assentamento pouco consolidado em faixa de APP (São Paulo/SP)



Figura 6 - Urbanização simples: traçado viário regular e densidade média (Estrutural/DF)



Figura 7 - Urbanização complexa: traçado desordenado e alta densidade (Rio de Janeiro/RJ)



Figura 8 - Regularização fundiária (Rio de Janeiro/RJ)

4.2 – Procedimentos de Classificação

A classificação dos assentamentos nas cinco categorias de intervenção será feita a partir das informações obtidas por meio do mapeamento e caracterização, devendo considerar a possibilidade de enquadramento de um mesmo assentamento em mais de uma categoria, quando o assentamento apresentar setores com características nitidamente diferenciadas entre si e dimensões significativas. Lembramos que essa possibilidade já foi prevista nos procedimentos de mapeamento e caracterização.

Para as atividades de classificação dos assentamentos, a equipe responsável pelo mapeamento e caracterização deverá contar com o apoio de outros órgãos da administração municipal, com destaque para as áreas de meio ambiente e planejamento (ou desenvolvimento) urbano, bem como Conselho Municipal de Habitação.

Isso porque a classificação não pode ser apenas o resultado da aplicação automática dos critérios apresentados no item anterior, mas envolve decisões a serem tomadas em função das características que os assentamentos apresentam. Nesse sentido destacamos as decisões:

- de classificar na categoria “reassentamento” (ou seja, não urbanizável, nem regularizável) núcleos localizados: em APPs; em áreas destinadas a outros projetos urbanísticos⁴⁸; ou em áreas privadas nas quais os moradores não consigam comprovar direito a usucapião, exigindo desapropriação;
- de optar pela realocação como alternativa à urbanização complexa, considerando valores de investimentos comparáveis e a possibilidade de melhoria significativa do padrão urbanístico e habitacional para todos os moradores ou para um setor do assentamento;
- de classificar situações específicas, tais como aldeias indígenas ou quilombolas, em alguma das categorias de intervenção;
- de classificar na categoria “regularização fundiária” assentamentos cujo grau de atendimento por infraestruturas de água, esgoto, pavimentação, drenagem etc. seja equivalente ao da maioria dos bairros do município, ainda que apresentando carências.

48 - Artigo 5º da MP 2.220/01.



Na Figura 9: o perímetro da favela do Real Parque (SP), assinado em vermelho, aparece classificado em dois setores, segundo categorias de intervenção: em laranja, setor correspondente à categoria de “urbanização complexa”; em verde, setor correspondente à categoria de “regularização fundiária”.

A participação do Conselho de Habitação e, eventualmente, de representantes das próprias comunidades é fundamental, considerando que tais decisões deverão contribuir para a tomada de decisões, ao nível da política local, para os assentamentos precários, com repercussões na vida dos moradores.

Ao final do processo de classificação, deverá ser produzido um quadro resumo da situação dos assentamentos precários e respectivos setores internos, segundo as cinco categorias de intervenção, conforme exemplo abaixo:

Identificação dos assentamentos	Município “A”: Assentamentos precários, e respectivos setores, classificados segundo categorias de intervenção					Nº Total de domicílios
	Nº de Domicílios por Categoria de Intervenção					
	Reassentamento	Remanejamento	Urbanização Complexa	Urbanização Simples	Regularização	
1	100	100	300	-	-	500
2	150	-	-	400	-	550
3	-	-	-	-	200	200
4	-	-	400	-	-	400
5	-	-	-	600	-	600
Total	250	100	700	1000	200	2050

4.3 – Estimativa de custo das intervenções

Depois de consolidada a classificação, deverá ser produzida uma estimativa de custos das intervenções previstas.

Para a composição de custos, é necessário considerar:

- que **todas** as categorias de intervenção exigem **trabalho social**, de forma que o valor destes componente deverá ser considerado na composição dos custos.
- que as categorias que correspondem a **assentamentos urbanizáveis**

exigem ações de **regularização fundiária**, ou seja, a composição de custos das intervenções de realocação, urbanização complexa e urbanização simples também deverão incluir o custo de regularização, além da categoria específica de regularização, na qual os custos incluem apenas regularização e trabalho social.

Considerando o objetivo de padronização metodológica, visando permitir a totalização das estimativas no âmbito nacional, recomendamos que os custos sejam calculados por domicílio e para cada categoria de intervenção.

O valor (em reais) médio, por domicílio, a ser atribuído para cada categoria de intervenção poderá ser definido localmente, ou de acordo com indicadores regionais, sendo importante a elaboração de um quadro síntese, correspondente à estimativa de custos por município.

Tendo em vista contribuir para

um balizamento de tais valores - a partir dos programas nacionais que destinam recursos para a produção habitacional e urbanização integrada de assentamentos precários - montamos o Quadro 7, com base nos resultados da classificação dos assentamentos precários, apresentada no Quadro 6 (para o município hipotético “A”), e incluindo valores de referência para cada categoria de intervenção.

Quadro 7:		Síntese da Estimativa de Custos das intervenções em assentamentos precários para o Município “A”		
Categorias de Intervenção	Nº de domicílios	Valor em reais por domicílio	Observações	Totais Parciais (reais)
Reassentamento	250	45.000	Valor médio de UH p/ famílias de até 3 SM (PMCMV) + projeto social (R\$ 500,00/domicílio)	11.250.000
Remanejamento	100	31.000	R\$ 30.000,00 p/ UH (SINAPI/custo médio/Brasil/dez.2009/UH de 42 m ²) + projeto social + regularização (R\$ 500,00 /domicílio)	3.100.000
Urbanização Complexa	700	18.000	R\$ 11.000,00 /domicílio (estimativa PlanHab) + 20% de relocações + projeto social + reregularização	12.600.000
Urbanização Simples	1000	8.000	R\$ 5.500,00/domicílio (estimativa PlanHab) + 5% de realocações + projeto social + regularização	8.000.000
Regularização	200	1.000	Regularização + projeto social	200.000
Totais Gerais	2.250			35.150.000

CAPÍTULO 5

Critérios para a Priorização das Intervenções

O objetivo deste capítulo é fornecer aos municípios critérios metodológicos para a priorização das intervenções de integração urbana dos assentamentos precários que foram mapeados e caracterizados, de acordo com as orientações deste Guia.

A atividade de priorização das intervenções, a ser desenvolvida sob coordenação das prefeituras, com participação social, pressupõe o atendimento das disposições da Lei nº 11.124/05 relativas aos critérios para aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como das orientações normativas dos programas operados pela Secretaria Nacional de Habitação com apoio da Caixa Econômica Federal.

A definição de critérios para a priorização das intervenções é uma questão estratégica para a política de integração urbana dos assentamentos precários, pois, em princípio, todos os moradores vivem em condições inadequadas de habitabilidade e todos têm direito à moradia digna.

Os principais instrumentos da política habitacional - para enfrentar a questão da priorização das ações e evitar o clientelismo, ou atribuição discricionária de

benefícios - são os órgãos de participação da população nas políticas públicas. Mais especificamente, para as questões habitacionais e urbanas: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano; os Conselhos Municipais de Habitação; as audiências e consultas públicas para aprovação de leis municipais; e os processos de Orçamento Participativo.

O debate baseado em informações objetivas sobre problemas e recursos, a transparência dos processos de decisão e a representatividade dos atores fazem com que os órgãos de participação e gestão democrática sejam espaços privilegiados para a tomada de decisão quanto a prioridades na alocação de recursos, segundo princípios de justiça e eficácia.

Para referenciar tais decisões, é importante que as informações sejam qualificadas por meio de critérios técnicos imparciais e, ainda, que os critérios de priorização sejam validados junto aos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas (habitacional e urbana, no nosso caso), bem como junto às instâncias de participação.

Especialmente nos municípios onde o universo dos assentamentos precários

é muito amplo, esse balizamento torna-se mais relevante e exige metodologias específicas, que facilitem a comparação entre dezenas de comunidades que demandam atendimento e possuem características semelhantes.

5.1 – Referências de critérios de priorização

Sabe-se que inúmeros municípios brasileiros vêm implementando programas de urbanização de favelas, especialmente a partir do final da década de 1980. Ao longo desse período, as ações executadas foram analisadas e permitiram a consolidação de metodologias de intervenção que, por sua vez, contribuíram para as sistematizações de procedimentos utilizados pelo Ministério das Cidades e CAIXA na gestão dos projetos municipais e estaduais que utilizam recursos repassados pelo Governo Federal.

Dentre tais metodologias e sistematizações, muitas contemplam critérios para a priorização das intervenções, como nos municípios de Santo André, São Paulo e Rio de Janeiro. Critérios de priorização também estão incluídos nos manuais e regulamentos para apresentação de propostas aos programas que operam recursos federais, tais como: Habitar Brasil BID – HBB; PAC Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários com recursos do FNHIS (2008); e PAC PRÓ-MORADIA com recursos do FGTS (2009).

A partir da literatura relativa aos programas municipais, bem como dos manuais que orientam a apresentação de

propostas aos programas que operam com recursos federais, preparamos o **Quadro 8** (página seguinte), que apresenta um rol dos principais critérios de priorização que aparecem nas diversas fontes consideradas.

Ao analisarmos o Quadro 8, observamos a necessidade de um método de desempate para os casos de assentamentos que se enquadrem nos mesmos critérios.⁴⁹

Tal questão foi abordada pelas prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente, na metodologia de implementação do Programa Favela-Bairro e no Projeto Habisp (São Paulo, Cidade, 2008).

No caso do Rio de Janeiro (Favela Bairro), a metodologia de escolha das intervenções prioritárias, conforme resumida por Cardoso e Araujo (2007), contempla os seguintes fatores:

- I déficit da infraestrutura (% de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário);
- II carência socioeconômica (média dos fatores: % de chefes de família com rendimentos de até um salário mínimo; % de domicílios cujos chefes são

49 - Para o Programa PRÓ-MORADIA, os critérios de desempate são: áreas em situação de emergência/calamidade pública ou que contemplem projetos inseridos no PAC (I.N. nº 31/09, p.7). Para os casos que não se enquadrem nessas situações, a prioridade será dada em função da maior contrapartida oferecida pelo proponente e ordem cronológica do recebimento das propostas pela CAIXA.

Quadro 8	Critérios para priorização das intervenções em assentamentos precários					
Critérios	Manual HBB (1)	Pró-Moradia (2)	Santo André (3)	Rio de Janeiro (4)	São Paulo (5)	Coincidência de critérios %
Situações de Risco	X	X	X		X	80
Comprometimento ambiental	X	X	X		X	80
Carência de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários	X	X		X	X	80
Pobreza da população e vulnerabilidade social (*)	X			X	X	60
Demanda organizada da população ou aprovação por Conselho de Habitação	X	X	X			60
Viabilidade técnica da intervenção ou condições favoráveis para o reordenamento urbano	X	X	X			60
Mortalidade infantil; incidência de doenças endêmicas e/ou transmissíveis	X				X	40
Tempo de ocupação da área	X		X			40
Articulação com outras intervenções previstas para a área		X		X		40
Relação entre o custo / benefício ou grau de facilidade para a intervenção			X	X		40
Fatores facilitadores da regularização fundiária			X			20
Imposições jurídicas (TACs, sentenças judiciais)			X			20
Índice de inadequação de domicílios superior à média nacional, segundo Cálculo do Déficit Habitacional (2006)		X				20
Localização em capitais estaduais ou municípios que integram região metropolitana ou equivalente		X				20

* - A pobreza da população é um critério de elegibilidade para todos os programas, mas somente uma parte deles considera graus de pobreza como critério de priorização.

Fontes: (1) Manual do Programa Habitar Brasil BID/ Subprograma DI (Brasília, 2000); (2) Instrução Normativa nº 31/09, que regulamenta o Programa PRÓ-MORADIA (MCidades, Brasília, 2009); (3) Plano Municipal de Habitação da Prefeitura de Santo André (Santo André, 2006); (4) Programa Favela Bairro, apud Cardoso e Araújo, 2007; (5) Programa de Urbanização de Favelas da Prefeitura de São Paulo 2005/2008, site do Projeto Habisp.

analfabetos; % de domicílios chefiados por mulheres; e % de crianças de 0 a 4 anos);

III grau de facilidade de urbanização (existência de infraestrutura prévia, custo e complexidade para implantá-la);

IV dimensão estratégica (existência de programas complementares já planejados).

No caso de São Paulo, durante a gestão 2005/2008 e com apoio da Aliança de Cidades, a prefeitura desenvolveu o Projeto Habisp de Informações para Habitação de Interesse Social, contemplando uma metodologia para priorização das intervenções em assentamentos precários. Para tanto, foi construído um “Índice de Priorização”, mediante atribuição de pesos às diversas variáveis adotadas como critérios. De acordo com o Projeto Habisp⁵⁰, as variáveis e respectivos níveis de relevância (pesos) para a construção do Índice de Priorização são:

I 1º Nível: Índice de Risco de Solapamento e Escorregamento (peso 3), que se obtém mediante classificação da probabilidade de ocorrências em quatro graus: baixo, médio, alto e muito alto.

II 2º Nível: Índice de Infraestrutura (peso 2). O índice

de infraestrutura é composto por três subíndices, com pesos diferenciados. São atribuídos: peso 3 para porcentagem de rede de abastecimento de água e porcentagem de rede de esgotamento sanitário; peso 2 para porcentagem de rede elétrica domiciliar, de iluminação pública, de vias pavimentadas e drenagem pluvial (total ou parcial); e peso 1, para coleta de lixo (total ou parcial);

III 3º Nível: Índice de Vulnerabilidade Social (peso 1). O cálculo deste índice inclui o índice de saúde e seis graus de vulnerabilidade social (nenhuma, muito baixa, baixa, média, alta e muito alta).

5.2 - Consolidação dos critérios

Da análise dos métodos e critérios apresentados acima e levando-se em consideração um acervo mais amplo de pesquisas, avaliações, trabalhos analíticos e sistematizações de procedimentos relacionados com experiências de intervenções em assentamentos precários, pode-se chegar a um conjunto de recomendações sobre os critérios de seleção a serem adotados para a priorização de áreas que serão objeto das ações de urbanização, considerando os limites de recursos e as metas definidas pelos municípios.

De início, observa-se que os conjuntos de critérios, de modo mais ou menos explícito, contemplam duas linhas de abordagem:

50 - Ver site na internet (<http://www.habisp.inf.br>) e Urbanização de Favelas – A experiência de São Paulo (São Paulo, Cidade, 2008).

- I vulnerabilidades sociais e urbanístico-ambientais, sinalizadas pelos indicadores de áreas de risco, falta de infraestruturas básicas e condições extremas de pobreza e vulnerabilidade social;
- II potencialidades / oportunidades, sinalizadas pelos indicadores de articulação com outras intervenções programadas, preexistência de infraestrutura urbana nos assentamentos e demanda organizada da população⁵¹.

Cabe reforçar a pertinência dessas duas abordagens. Por um lado, trata-se de atender às carências mais emergenciais e de oferecer resposta às situações em que a precariedade habitacional coloca em risco o próprio direito à vida. Por outro lado, trata-se de aproveitar oportunidades e sinergias positivas, potencializando resultados e viabilizando benefícios para o conjunto da cidade, contribuindo assim para a alavancagem de recursos e consolidação dos programas de urbanização e regularização dos assentamentos precários, bem como dos instrumentos jurídicos que os sustentam.

Ainda no sentido de orientar a definição de critérios de priorização, pelos municípios, recomendamos o maior detalhamento do diagnóstico básico do

51 - As metodologias de análise e planejamento estratégico fornecem ferramentas que podem auxiliar a tomada de decisão, mediante aplicação de matrizes de ameaças e oportunidades, bem como forças e fraquezas, relacionadas com o projeto.

universo dos assentamentos precários, de modo a permitir a construção de índices de priorização, conforme metodologias referidas acima (Favela Bairro e Projeto Habisp)⁵². Destaca-se que tal detalhamento deve contemplar indicadores relativos às três dimensões das ações de urbanização integrada de assentamentos precários – intervenções físicas, regularização fundiária e trabalho social – abrangendo:

- I grau de probabilidade do risco de ocorrências desastrosas, tais como desabamentos, solapamentos, inundações⁵³;
- II déficit na infraestrutura de saneamento básico (% de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário) e coleta de lixo;
- III % da área e dos domicílios em áreas de preservação permanente ou que tenham outro tipo de restrição ambiental à ocupação;

52 - A metodologia do Projeto Habisp foi construída a partir de um importante investimento feito pela prefeitura, em parceria com a Aliança das Cidades, visando ampliar, atualizar e sistematizar o conhecimento sobre os assentamentos precários na cidade. Tal trabalho envolveu vistorias em 75% das 1.573 favelas cadastradas, bem como a contratação da Fundação SEADE para produção dos índices de vulnerabilidade social, a partir dos dados do Censo IBGE e dados amostrais coletados.

53 - A Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades oferece aos municípios apoio técnico e financeiro para a elaboração de Plano Municipal de Redução de Riscos, que contempla a elaboração desse estudo.

- IV identificação de lideranças, associações, ONGs e OSCIPs que desenvolvem trabalhos sociais junto às comunidades, bem como de fatores desorganizadores, como tráfico e violência urbana;
- V identificação de equipamentos públicos no entorno dos assentamentos e nível de inserção das comunidades nos seus serviços, bem como das áreas que são beneficiadas pelos programas sociais do Governo Federal;
- VI identificação de fatores facilitadores da regularização fundiária, bem como de eventuais conflitos pela disputa da posse, propriedade ou condições de ocupação do imóvel, envolvendo ações judiciais e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs);
- VII identificação de outros projetos de desenvolvimento urbano que incidam sobre a área do assentamento ou seu entorno, bem como suas interferências com o projeto de urbanização e regularização fundiária.

Concluindo, vale reafirmar que a escolha dos indicadores e, se for o caso, a atribuição de pesos para a produção de índices, depende das características específicas de cada município e é matéria da sua exclusiva competência, devendo ser construída e referendada com os órgãos de participação da população na política urbana e habitacional.

Considerações Finais

Como afirmado ao longo deste texto, a integração urbana de assentamentos precários tornou-se um eixo prioritário da Política Nacional de Habitação nesta primeira década do século XXI, especialmente devido ao expressivo montante de recursos subsidiados que lhe foram destinados pelo PAC-Urbanização de Favelas.

Os resultados dessa política se evidenciam por meio de mudanças concretas na paisagem conhecida dos assentamentos e já foram percebidos pelos observatórios internacionais que monitoram a questão habitacional, como revela o relatório “Estado das Cidades do Mundo 2010/2011 “ elaborado pelo Programa UN-Habitat⁵⁴, ao registrar a estimativa de que o número de brasileiros que vivem em assentamentos precários reduziu-se de 31,5% para 26,4% da população urbana, nos últimos dez anos.

Nesse contexto, que inclui a preparação do segundo PAC-Urbanização de Favelas, a Secretaria Nacional de Habitação produziu este Guia para o Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários, com o objetivo de estimular e apoiar a participação dos municípios nas atividades de planejamento da política nacional de integração urbana dos assentamentos, tendo em vista a otimização dos investimentos, eficiência e sustentabilidade das intervenções. Em especial, trata-se de uma proposta de trabalho dirigida ao aperfeiçoamento das informações relativas aos assentamentos precários no Brasil.

Mediante o fornecimento de referências conceituais, fontes de informações e diretrizes metodológicas, buscamos orientar a elaboração de cartografias e caracterizações desse universo bastante diversificado constituído pelos assentamentos precários, segundo variáveis e bases que buscam ser, ao mesmo tempo: nacionalmente comparáveis e funcionais para a política habitacional local, no que diz respeito ao conhecimento das necessidades e formatação dos atendimentos, dimensionamento das demandas, definição das prioridades, estabelecimento de metas e avaliação de resultados.

Contando sinceramente com a adesão dos municípios a esta proposta, esperamos que os seus resultados contribuam para aperfeiçoar, ainda mais, os graus de eficiência e eficácia já alcançados pela política nacional de integração urbana de assentamentos precários, na perspectiva de eliminar definitivamente as situações de risco à vida relacionadas com as condições de moradia e, a médio prazo, de concretizar o direito à moradia digna para o expressivo contingente de famílias que ainda convivem com a inadequação dos seus domicílios e demanda intervenções integradas de inclusão socioespacial.

54 - Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

Agradecimentos

Nossos agradecimentos a todos que colaboraram para a realização deste trabalho, em especial à Coordenação de Geografia (CGEO) e à Coordenação de Estruturas Territoriais (CETE) da Diretoria de Geociências - DGC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e à Prefeitura de São Paulo, pelas informações relativas ao Programa Habisp.

Bibliografia

Abreu, Maurício de Almeida. 1994. Reconstruindo uma história esquecida. *Revista Espaço e Debates*, nº 37, NERU, São Paulo.

Arretche, Marta. 1990. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Revista Espaço e Debates*, nº 31, NERU, São Paulo.

Aliança de Cidades. 2008. A vez dos Alagados: a construção de um programa integrado de urbanização de favela em Salvador. *Aliança de Cidades*, São Paulo.

Bonduki, Nabil. 1998. Origens da Habitação Social no Brasil. *Editora Estação Liberdade e FAPESP*, São Paulo.

Bueno, Laura Machado Mello. 2000. Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese de doutoramento, FAUUSP, São Paulo.

Bueno, Laura Machado de Mello. 2007. *Parâmetros e Tipologias*. In: Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília.

Cardoso, Adauto Lucio e Araújo, Rosane Lopes. 2007. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In: **Cardoso, A.L. (coord.)**, Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras. Porto Alegre.

Cardoso, Adauto Lucio. 2007. *Contextualização/Caracterização*. In: Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília.

Denaldi, Rosana. 2003. Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses. Tese de doutoramento, FAUUSP, São Paulo.

Denaldi, Rosana. 2008. Plano de ação integrada em assentamentos precários. Apostila do Curso a Distância: Urbanização de Assentamentos Precários. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Poli-USP, Aliança de Cidades.

FINEP-GAP. 1985. Habitação Popular: inventário da ação governamental. FINEP e Projeto Editores, São Paulo.

Fitz, Paulo Roberto. 2008. Geoprocessamento sem Complicação. Oficina de Textos, São Paulo.

Maricato, Ermínia. 1996. Metrópole na Periferia do Capitalismo. Hucitec, São Paulo.

Maricato, Ermínia. 2001. Brasil, Cidades. Editora Vozes, São Paulo.

Marques, Eduardo (coord). 2007. Assentamentos Precários no Brasil Urbano. CEM/CEBRAP, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília.

Ministério das Cidades. 2006. Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades nº 4. MCidades, Brasília.

Ministério das Cidades. 2009. Instrução Normativa nº 31, de 03 de Julho de 2009. Diário Oficial da União de 07/07/09, Brasília.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2006. Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas. MCidades/SNH, Fundação João Pinheiro, PNUD, Brasília.

Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. 2009. Déficit Habitacional no Brasil 2007. MCidades/SNH, Fundação João Pinheiro, PNUD/BID. Brasília.

Ribeiro, L.C. de Queiroz e Lago, L. Correa. 1994. Reestruturação nas Grandes Cidades Brasileiras. (paper) IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.

São Paulo (Cidade). 2004. Plano Municipal de Habitação. In: Diário Oficial do Município, de 13/05/2004. São Paulo.

São Paulo (Cidade). 2008. Urbanização de Favelas – A experiência de São Paulo. Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Habitação. São Paulo.

São Paulo (Cidade). 2008. Habitação de Interesse Social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão. Prefeitura do Município de São Paulo e Cities Alliance. São Paulo.

Santo André (Cidade). 2006. Plano Municipal de Habitação. Prefeitura de Santo André. Santo André.

Secretaria Nacional de Habitação. 2007. Instruções Específicas para o Desenvolvimento de Trabalho Social em Intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários. SNH/MCidades, Brasília.

Secretaria Nacional de Habitação. 2008. Manual para apresentação de propostas para o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. SNH/MCidades, Brasília.

Secretaria Nacional de Programas Urbanos. 2007. Manual de Regularização Fundiária Plena. SNPU/MCidades, Brasília.

Taschner, Suzana Pasternak. 2007. O desafio da mensuração. In: Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, Brasília.

Villaça, Flávio. 1986. Habitação. Global Editora, São Paulo.

