



Eixos da ação integrada em assentamentos precários

AULA 4

MÓDULO 2



**Assentamentos precários: identificação,
caracterização e tipologias de intervenção**

Rosana Denaldi





MÓDULO 2

PLANO DE AÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

AULA 4

Introdução

Nesta disciplina trataremos da identificação do conjunto dos assentamentos existentes na cidade, da elaboração do diagnóstico integrado e de estratégias e alternativas para promover sua urbanização e integração. Discutiremos como esta estratégia deve ser articulada com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A urbanização de um determinado assentamento precário, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou de outro programa habitacional, não deve ser uma ação descolada de uma estratégia mais geral de integração do conjunto dos assentamentos. Para promover a urbanização e integração de um assentamento, o município, por exemplo, precisará estabelecer parâmetros urbanísticos específicos, definir onde reassentar as famílias em casos de realocação (remoção), contar com instrumentos urbanísticos que permitam promover sua regularização, definir estratégia de participação da população e de integração com outros programas sociais. A tomada de decisão deve partir do conhecimento da dimensão do problema na cidade, do conjunto de necessidades e das alternativas de intervenção.

Temos a possibilidade de viabilizar uma política municipal de habitação articulada com a Política Nacional de Habitação. Além disso, os municípios, no âmbito de seus planos diretores, podem aplicar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e pôr em prática uma política urbana mais inclusiva e articulada com a política habitacional. A ação em assentamentos precários deve dialogar com essa estratégia global ampla e, para tanto, o PLHIS é uma importante ferramenta.



1. Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

A cidade ilegal assume proporções sempre crescentes. Nos principais centros metropolitanos – cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza – entre 20% e 50% da população total reside em assentamentos precários.

Concretamente, como os governos municipais devem tratar dessa questão? Sem dúvida, é necessário recuperar a cidade ilegal, ou seja, recuperar e integrar os assentamentos precários, dotando-os de infraestrutura e equipamentos urbanos, bem como promovendo sua regularização. Para conter esse processo, porém, é preciso ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado formal de habitação. Isso significa mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade, como vimos na Aula 1, assim como aprimorar e consolidar o Sistema Nacional de Habitação, canalizando recursos e subsidiando a moradia para a população de mais baixa renda, tema debatido na Aula 2 deste Curso.

Recomenda-se que o município estruture sua política habitacional em duas grandes linhas de ação: provisão de novas moradias e integração de assentamentos precários. Essas ações devem estar vinculadas à política municipal de habitação que, por sua vez, deve estar articulada tanto à política urbana municipal como à Política Nacional de Habitação (e à Política Nacional de Integração de Assentamentos Precários). Ou seja, a ação em favelas exige uma abordagem articulada verticalmente ao sistema nacional de habitação e, horizontalmente, à política de desenvolvimento urbano.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), introduzido na Aula 2, é um importante instrumento de articulação entre a ação em favelas e as políticas habitacionais municipal, estadual e nacional para o setor, além de articular, entre si, as várias componentes da política de habitação local.

A elaboração do PLHIS é um requisito previsto na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 e na Resolução nº 2 de 2006 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação e com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FNHIS lançou a ação "Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social" para apoiar os municípios na elaboração deste Plano. O manual para apresentação de propostas encontra-se disponível no sítio eletrônico:

www.cidades.gov.br.

O PLHIS deve conter, no mínimo, um diagnóstico do setor habitacional e um plano de ação. O diagnóstico deve reunir informações a respeito do déficit habitacional (quantitativo e qualitativo), identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Deve, também, estimar a evolução das necessidades habitacionais e dimensionar os recursos necessários para enfrentar o problema. O plano de ação, por sua vez, consiste na definição de estratégias para resolver os principais problemas, especialmente no que se refere à habitação de interesse social. Dele devem constar:

- **diretrizes e objetivos da política local de habitação;**
- **linhas programáticas e ações;**
- **metas a serem alcançadas e estimativa dos recursos necessários para atingi-las, por programas ou ação, identificando-se as fontes existentes;**
- **indicadores que permitam medir a eficácia do planejamento.**

É no âmbito deste plano que conheceremos o problema dos assentamentos precários "como um todo" e definiremos uma estratégia geral de ação, que norteará a tomada de decisão em relação a um determinado projeto ou assentamento específico. Mesmo que não existam recursos disponíveis para urbanizar todos os assentamentos de uma só vez, é importante conhecer as necessidades habitacionais e dimensionar os recursos necessários.

Em relação aos assentamentos precários, é importante, conhecer, por exemplo:

- **localização e delimitação dos assentamentos precários;**
- **carências de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos;**
- **grau de adensamento dos assentamentos;**
- **situações de risco;**
- **características socioeconômicas da população;**
- **condicionantes institucionais e normativas do setor habitacional, urbano e ambiental;**
- **conhecimento da situação de regularização de domínio de áreas públicas e privadas;**
- **características das moradias.**

E com estas informações, estimar ou prever, por exemplo:

- o número de realocações (remoções) para desadensamento, eliminação de risco ou atendimento a outras imposições (determinações judiciais, obras de infraestrutura e de recuperação ambiental);
- o "local" (terra urbanizada) em que serão reassentadas as famílias que precisam ser removidas. Em função do número de reassentamentos, estimar a quantidade de terras necessárias e definir (mapear) sua localização na cidade;
- o volume de recursos necessários para aquisição ou desapropriação de terras, caso o município não possua estoque suficiente de terras públicas para atender essa demanda (remoção);
- o volume de recursos necessários para executar obras de urbanização dos assentamentos e para eliminação de situações de risco;
- o volume de recursos necessários para substituir ou melhorar as moradias existentes;
- o volume de recursos necessários para promover a regularização e integração dos assentamentos;
- a necessidade de construção ou ampliação de equipamentos públicos ou do atendimento de serviços;
- a integração com outras ações ou programas voltados à capacitação, educação de jovens e adultos, geração de renda, combate a violência etc.

Você já deve ter notado que, para chegar a esses dados, o Governo Municipal precisará tomar algumas decisões. Exemplos:

- critério adotado para consolidar ou remover um assentamento;
- padrão urbanístico adotado para urbanizar um assentamento; grau de desadensamento; adoção de dimensionamento mínimo de vias e lotes (lote mínimo ou fração mínima de terra por família);
- padrão urbanístico e tipologias habitacionais adotados para produção de novos conjuntos residenciais. A estimativa de quantidade de terras, e recursos necessários, tanto para aquisição de terras como para construção de unidades habitacionais, passam por estas definições.

Como exemplo, você pode dar uma olhada no *Plano Municipal de Habitação de São Vicente* (2009) ou no *Plano Municipal de Habitação* (2006) disponível no site: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/site/banco-de-referencia>

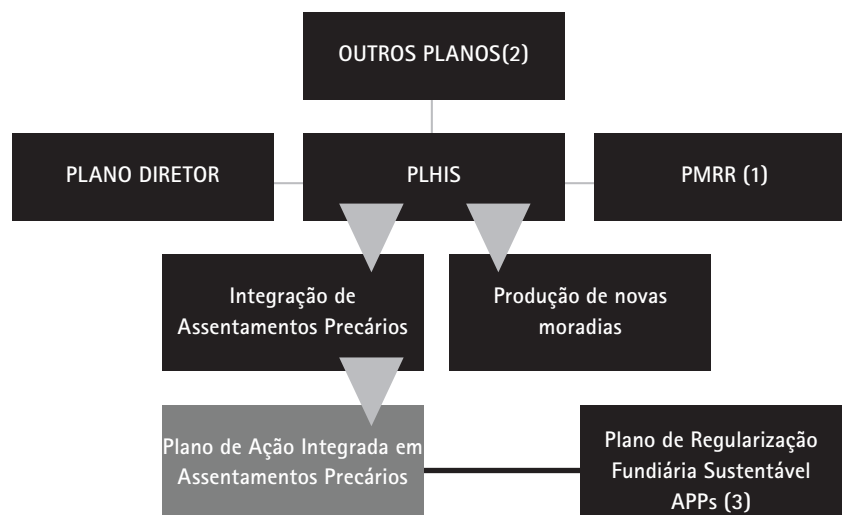
Essas definições devem considerar as especificidades locais. É evidente que cada assentamento apresenta características próprias e, portanto, será objeto de um estudo específico, pois pode não corresponder totalmente ao critério geral. O diagnóstico de um determinado assentamento ou complexo apontará soluções específicas de projeto e orientará uma segunda tomada de decisão, como veremos na Aula 6. No entanto, é preciso adotar critérios norteadores, que permitam estabelecer uma estratégia geral para a cidade.

Você conhece a realidade da sua cidade? Seu município possui essas informações? Tomou essas decisões?

O PLHIS deve ser articulado com o Plano Diretor e sua legislação complementar. É no âmbito do Plano Diretor ou da Lei que regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se definem os procedimentos e padrões urbanísticos especiais para promover a regularização dos assentamentos. É possível, ainda, estabelecer padrões especiais para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) e delimitar áreas vazias como ZEIS, destinando-as para produção de habitação social e para atender as famílias que devem ser realocadas (removidas). Este tema foi tratado na Aula 1.

Na maioria dos municípios, uma parcela significativa desses assentamentos localiza-se em áreas ambientalmente sensíveis e em Áreas de Preservação Permanente (APPs). A Resolução Conama nº 369 estabelece que, excepcionalmente, a faixa de proteção da APP pode ser reduzida nos casos de regularização de favelas. Essa Resolução estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de Planos de Regularização Fundiária Sustentável, assunto que será tratado na próxima aula. Mencionamos aqui por ser recomendável que os municípios elaborem um plano de recuperação das APPs urbanas, que deve indicar quando e onde a ocupação em APPs pode ser consolidada. Se possível, é importante que esse estudo seja parte integrante do PLHIS e, se não for, é fundamental a articulação dos dois planos.

Outra parcela dos assentamentos localiza-se em áreas de risco, impróprias a ocupação e para tratar deste problema recomenda-se a elaboração do PMRR (Plano Municipal de Redução de Risco) que também deve ser articulado ao Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários.



(1) Plano Municipal de Redução de Risco

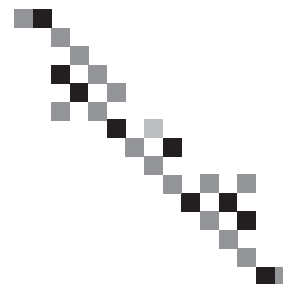
(2) Exemplos: PLAGESAN (Saneamento Integrado), Plano de Preservação do Patrimônio Histórico, Bacias Hidrográficas.

(3) Plano de Recuperação das APPs – Aplicação da Resolução CONAMA n. 369

Como mencionado anteriormente, o PLHIS não deve limitar-se ao diagnóstico: deve apresentar um 'Plano de Ação' pactuado com a sociedade para orientar a ação governamental. O conteúdo mínimo deste plano consta do referido manual, mas é importante ressaltar que, em função de especificidades locais e regionais, do diagnóstico realizado, de condicionantes institucionais, um ou outro aspecto pode – e deve – ganhar maior importância ou ser mais bem aprofundado.

É fundamental que as propostas deste plano tenham sido discutidas e pactuadas com a sociedade e, em especial, com os movimentos de moradia e ambiental. Para tanto, uma das tarefas iniciais será identificar os movimentos e segmentos e definir as estratégias e canais de participação.

A seguir, passaremos a discutir as alternativas e estratégias de ação para promover a recuperação e integração dos assentamentos precários.



2. Diagnóstico

Conhecer a realidade é fundamental. Para definir a estratégia de ação é necessário contar com um bom diagnóstico. O primeiro passo é identificar os assentamentos precários.

2.1 Identificação dos assentamentos precários

Nem todos os municípios contam com uma Planta Cadastral atualizada e com o mapeamento dos assentamentos. Poucos municípios dispõem de levantamentos cadastrais dos assentamentos e muitos nem sequer possuem uma base cartográfica de todo seu território. Outros possuem apenas referenciais cartográficos de uma parcela dos assentamentos e poucos possuem todos os assentamentos na Planta Cadastral do município, com informações georreferenciadas.

As realidades são distintas, mas, para nossa sorte, contamos com várias alternativas para identificar e mapear os assentamentos. O município deve rastrear as possibilidades e escolher ou combinar alternativas.

a) Levantamento de Campo – vistoria técnica

É possível delimitar o perímetro por meio de vistoria técnica em campo e registro na base cartográfica municipal. Trata-se de uma delimitação sem o rigor do levantamento topográfico cadastral.

b) Levantamento de Campo – Levantamento Topográfico Cadastral

Trata-se da realização de levantamento topográfico cadastral produzido em campo por equipe de topógrafos e assistentes. Com as informações levantadas em campo é possível delimitar, com precisão, o assentamento e inseri-lo na Planta de Cadastro da cidade.

É possível deixar para a etapa de formulação dos projetos de urbanização o levantamento planialtimétrico cadastral dos assentamentos.

Levantamento perimétrico de Vila Prudente – São Paulo Fonte: HABISP



Levantamento perimétrico de Vila Prudente – São Paulo Fonte: HABISP

■ c) Aerofotogrametria

É possível contratar ou comprar foto aérea do município ou de sua porção urbanizada e, a partir da restituição aerofotogramétrica, delimitar e desenhar a ocupação existente. Esse desenho deve ser incorporado à Planta Cadastral da cidade e, se necessário, a informação pode ser complementada com vistorias ou levantamentos de campo.

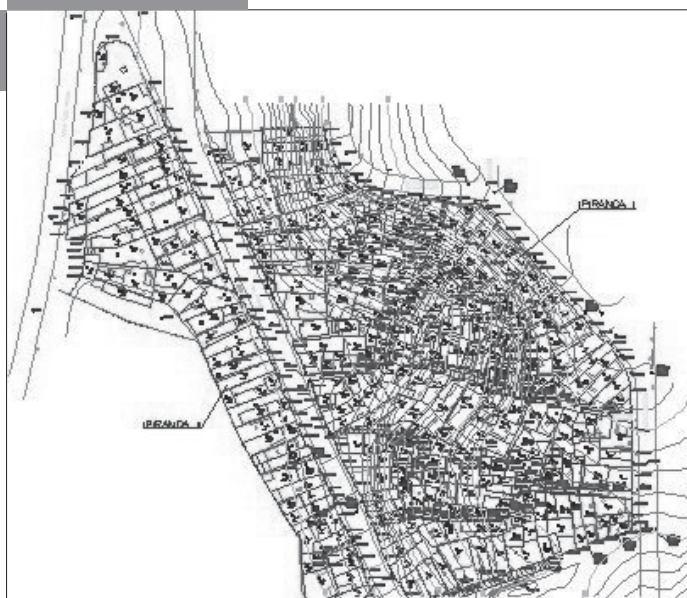
Algumas agências governamentais possuem aerofotogrametria de parte do território estadual, ou seja, de algumas cidades e regiões. Por meio do estabelecimento de convênio ou contratação, é possível ter acesso às fotos e também viabilizar sua restituição.

Cabe ressaltar que é preciso observar se a informação disponível é atualizada e, caso não seja, se é possível complementar e atualizar a informação por outros meios, como vistorias, levantamentos de campo e imagens de satélite.

Foto aérea do núcleo Ipiranga – Santo André
Fonte: Prefeitura de Santo André



Restituição de aerofotogrametria – Núcleo Ipiranga – Santo André. Fonte: Prefeitura de Santo André



d) Imagem de satélite

Hoje podemos ter acesso a imagens aéreas produzidas por satélites e disponíveis na Internet. O sítio Google Earth pode ser uma ferramenta para localizar, especialmente, os assentamentos na cidade. Essas imagens podem ser combinadas com as informações existentes na Planta Cadastral da cidade e, se necessário, pode-se complementar a informação com levantamentos de campo.

Imagem do Google Earth
Núcleo Ipiranga – Santo André



Qualquer que seja método utilizado, as informações devem ser registradas na Planta Cadastral da cidade. É importante que a "cidade informal" exista nas plantas da cidade.

Cabe ressaltar que muitos municípios adotam uma combinação de métodos. Por exemplo, o município de São Vicente, localizado no Estado de São Paulo, possui levantamento cadastral de muitos assentamentos que são objeto de intervenção ou de projeto ou ainda que já foram urbanizados mas não possui esta mesma informação para outra parcela de seus assentamentos. Decidiu identificar e delimitar estes assentamentos na sua Planta Cadastral por meio da aerofotogrametria, e como o voo foi realizado em 2006, utilizou imagens de satélite para verificar eventual expansão recente da ocupação. Combinou, portanto, os diferentes métodos e fontes de informação e registrou no seu plano e mapa a fonte e data de cada informação levantada.

É preciso verificar quais são as informações disponíveis em cada município para construção dessa base de dados. Em algumas localidades a Planta-base do Cadastro Imobiliário não é a mesma Planta Cadastral da cidade. Em alguns municípios, a Planta Cadastral é mais completa e, em outros, as informações do Cadastro Imobiliário estão mais atualizadas.

Os municípios poderão contar, também, com o estudo do CEM/CEBRAP que será tratado a seguir.

■ 2.2 Quantificação dos domicílios

■ a) Levantamento socioeconômico cadastral

■ O número de domicílios pode ser extraído do levantamento socioeconômico cadastral. Este levantamento é importante instrumento de planejamento dos processos de intervenção, definição de diretrizes e do público-alvo de programas socioeducativos. É produzido ou atualizado na etapa de planejamento da intervenção de um determinado assentamento e pode tornar-se instrumento de controle do crescimento ou adensamento do assentamento. Será debatido na Disciplina 8.

A maioria dos municípios possui este levantamento apenas para parte dos assentamentos que estão em processo de urbanização ou foram urbanizados, e é comum que o levantamento de cada assentamento ou grupo de assentamentos tenha sido realizado em diferente período. Nem todos os municípios possuem um sistema permanente de atualização de dados; portanto, os levantamentos podem estar desatualizados. A informação pode ser atualizada pela contagem dos domicílios ou do cruzamento com o cadastro de concessionárias de água, energia elétrica ou, ainda, tomando por referência imagem de satélite.

■ b) Contagem de domicílios

■ A contagem de domicílios pode ser feita com ou sem o apoio de uma base cadastral de construções e vias. Quando é realizada como parte integrante do levantamento cadastral ou do levantamento planialtimétrico cadastral é também instrumento para elaboração do diagnóstico que será discutido no próximo módulo.

■ c) Estimativa tendo por referência aerofotogrametria ou imagem de satélite

■ É possível estimar o número de domicílios existentes num assentamento cruzando informações sobre a área e densidade de ocupação. A área ocupada pode ser calculada por meio da aerofotogrametria ou de imagem de satélite e a densidade pode ser estimada tomando por referência, por exemplo, outro assentamento que apresente as mesmas características e densidades e que possua levantamento cadastral ou contagem realizados recentemente.

O município de São Vicente utilizou esse método para elaborar seu PLHIS. O município possui levantamento cadastral atualizado de muitos núcleos que estão em fase de planejamento da intervenção ou que estão sendo urbanizados, mas não possuem essa informação para os demais. Para calcular o número total de domicílios em assentamentos precários, adotou os seguintes procedimentos:

- ___ dividiu os assentamentos existentes no município em Grupo I e Grupo II. O Grupo I é composto de assentamentos que apresentam levantamento planialtimétrico cadastral realizado recentemente pela Prefeitura. O Grupo II é composto por assentamentos que não apresentam informações cadastrais;
- ___ classificou os assentamentos precários do tipo favela e loteamento irregular em três tipos, em função de sua densidade e característica do tecido urbano;
- ___ calculou a densidade média destes três tipos de assentamentos tomando por referência as informações do Grupo I;
- ___ identificou, por meio de aerofotogrametria, a área ocupada pelos assentamentos do Grupo II;
- ___ classificou os assentamentos do Grupo II segundo os 4 tipos de assentamentos e aplicou a densidade média encontrada nos assentamentos do Grupo I.

No exemplo, ilustrado abaixo, o número de domicílios existentes no núcleo Saquaré foi levantado por meio de cadastro socioeconômico dos moradores e de levantamento planialtimétrico. A Prefeitura não possui cadastro dos moradores do núcleo Vila Feliz. O número de domicílios existentes no núcleo Vila Feliz foi estimado identificando-se por aerofotogrametria o seu perímetro e aplicando a densidade encontrada no núcleo Saquaré.



Núcleo Saquaré e Núcleo Vila feliz Fonte: Prefeitura de São Vicente

Novamente, uma combinação de métodos pode ser utilizada desde que se registre a fonte ou método utilizado em cada caso. Cabe ressaltar que estamos tratando de estimativas para produção de diagnóstico municipal e que estas informações deverão ser confirmadas para cada assentamento na etapa de elaboração do projeto.

■ d) IBGE

Os municípios podem, ainda, contar com as informações geradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IBGE identifica, nacionalmente e de forma padronizada, setores subnormais que podem ser considerados assentamentos precários.

Acredita-se, no entanto, que este número seja subestimado e que o percentual da população que habita assentamentos precários seja muito superior ao número de habitantes em setores subnormais apresentado pelo IBGE. O estudo realizado, recentemente, pelo CEM/CEBRAP e discutido na Aula 3, aponta que o percentual da população que habita assentamentos precários deve ser o dobro do estimado pelo IBGE.

Os dados do município de Santo André confirmam essa tendência. Santo André possui um cadastro de famílias que habitam esses assentamentos e é permanentemente atualizado. Elaborou, em 2006, o PLHIS e comparou os dados municipais com aqueles disponibilizados pelo IBGE. Segundo as informações do IBGE (Censo de 2000), o município teria 16.869 domicílios em aglomerados subnormais; porém, conforme o Cadastro Municipal de 2005, este teria 24.783 domicílios em assentamentos precários. Portanto, comparando essas duas fontes, temos um acréscimo de 47% se considerarmos os dados da Prefeitura como base referencial – o que reforça a necessidade de combinar as informações coletadas pelo IBGE com outras fontes.

Esse acréscimo não se explica apenas em função dos diferentes períodos de coleta da informação, até porque muitos assentamentos foram cadastrados pela Prefeitura em períodos anteriores. O município acredita que essa diferença deve-se, basicamente, a três fatores:

- ___ alguns setores censitários abrangem "favelas", mas são considerados "normais" porque, proporcionalmente, contribuem menos que o bairro formal na composição do setor;
- ___ são considerados "subnormais" assentamentos que possuem, no mínimo, 50 domicílios. Assim, pequenas favelas, ou partes de grandes favelas, são situadas em setores classificados como "normais";
- ___ o município deixou de fornecer alguns perímetros que são "favelas". O estabelecimento de setores considerados subnormais é administrativo, prévio à coleta das informações e baseia-se na informação municipal ou do último recenseamento.



CEM/CEBRAP

Estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) para a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades estimou a localização e característica de assentamentos precários em 561 municípios. Esse universo inclui todos os municípios localizados em regiões metropolitanas e os municípios que apresentaram mais de 150 mil habitantes em 2000, quando foi realizado o último Censo pelo IBGE.

Comparando os resultados obtidos nesse estudo com os dados de habitações subnormais do IBGE, o número total de habitantes residentes em assentamentos precários praticamente dobra. O Ministério disponibiliza resumo desse estudo, assim como a estimativa total de domicílios localizados em assentamentos precários. Essas informações estão registradas no livro *Assentamentos precários no Brasil urbano* e disponíveis no *site* eletrônico: www.cidades.gov.br/secretaria/biblioteca.

O estudo também produziu 364 cartografias municipais desagregadas internamente dos setores censitários, que estão disponibilizadas pelo Ministério das Cidades.

2.3 Tipologias de assentamentos precários

O conceito de assentamentos precários adotado pelo Ministério das Cidades engloba diversas tipologias habitacionais, conceituadas na Aula 3 deste Curso. Lembramos que a categoria é abrangente e engloba inúmeras tipologias, destacando-se: cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público que se acham degradados.

De acordo com as linhas programáticas das intervenções em assentamentos precários, estabelecidas pela Política Nacional de Habitação (PNH), essas tipologias podem ser agrupadas em dois subconjuntos:

- cortiços em áreas centrais e consolidadas da cidade, com problemas de permanência e expulsão e com demandas de melhoria das condições de habitabilidade e provisão de novas moradias sociais nessas mesmas localizações;
- assentamentos precários que demandam ações de urbanização abrangendo o universo formado por favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados, e assemelhados, caracterizados em maior ou menor grau pela ausência ou precariedade de infraestrutura urbana, irregularidade fundiária, inadequação das unidades habitacionais e dos terrenos onde estão implantadas.

Trataremos, neste curso e disciplina, desse segundo tipo urbano de situação.

■ 2.4 Caracterização dos assentamentos precários

A caracterização do conjunto de assentamentos precários, ao nível da cidade, objetiva identificar tipos de assentamento, necessidades habitacionais e intervenções necessárias. Recomenda-se que, além da tipologia discutida anteriormente, a caracterização dos assentamentos contenha, no mínimo, informações acerca das "características físicas", da legalidade fundiária e das intervenções físicas realizadas.

■ 2.4.1 Características físicas

Podemos classificar os assentamentos em "**consolidados**", "**consolidáveis**" e "**não consolidáveis**".

■ **Consolidados:** são assentamentos que já estão integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

■ **Consolidáveis:** o núcleo "consolidável" é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parte das famílias moradoras. A realocação (remoção) pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, para executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação.

■ **Não consolidáveis:** aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano. Trata-se de núcleos comprometidos por situações de risco e insalubridade não solucionáveis, como, por exemplo, os que se localizam sob aterro sanitário, oleoduto, viário estrutural da cidade, áreas de risco, de preservação ambiental e *non aedificandi*. Os núcleos "não consolidáveis" são objeto de intervenção do tipo "remoção" e reassentamento em novas áreas.

A tipologia de assentamentos precários engloba situações distintas quanto à precariedade e irregularidade, verificadas em diferentes regiões do Brasil. A caracterização deve ser feita pelo município considerando suas especificidades locais, mas também a necessidade de articulação de um sistema nacional de informação, planejamento e financiamento das intervenções. Deve, portanto, dialogar com referências nacionais, ou seja, permitir a integralização dos resultados obtidos.

O Ministério das Cidades¹ recomenda que a caracterização física dos assentamentos seja elaborada, considerando as condições do terreno, moradia, traçado urbano e consolidação do assentamento.

1. MCidades/SNH e Ancona, Ana Lúcia. Nota Técnica nº 2/2008.

■ a) Condições do terreno

O terreno do assentamento pode ser caracterizado como adequado, inadequado ou impróprio.

- — terreno adequado é aquele onde a ocupação pode ser consolidada;
- — terreno inadequado é aquele onde a ocupação pode ou não ser consolidada e a tomada de decisão depende do resultado de estudo específico do assentamento. Esse estudo envolve, entre outras, variáveis como disponibilidade de terra, análise de viabilidade econômica, financeira e social, custo das obras de contenção geotécnica, saneamento ou infraestrutura e até mesmo o resultado de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) ou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Trata-se, por exemplo, de faixas marginais a córregos e rios, áreas de mangue (orla marítima), área suscetível a risco geotécnico e área de proteção de mananciais;
- — terreno impróprio é aquele onde a ocupação não pode ser consolidada. Caracteriza-se por apresentar risco não passível de ser superado pela intervenção urbanística. Trata-se, por exemplo, de ocupações sobre gasodutos e oleodutos, faixas de proteção de ferrovias e rodovias, sobre aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas não passíveis de recuperação e sob viadutos, pontes e redes de alta tensão.

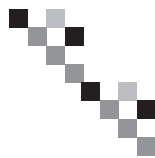
Podem existir, por exemplo, ocupações localizadas em terrenos adequados ou inadequados que poderiam ser consolidadas, mas a execução de obras de sistema viário regional impõe sua remoção. É o caso de favelas localizadas em vários municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), que coincidem com o traçado do Rodoanel.

■ b) Condição de moradia

O assentamento pode apresentar moradias improvisadas e/ou passíveis de adequação (recuperáveis). Moradias improvisadas são aquelas produzidas com material inadequado, como madeira velha, zinco, lata, papelão e outros.

Moradias passíveis de adequação são as que:

- — possuem banheiro, ou se não os tem, dispõem de terreno para sua construção;
- — são produzidas com material permanente (paredes de tijolo ou bloco, cobertura de telhas ou laje e outros materiais considerados adequados no contexto regional); e
- — possibilitam expansão para atender a eventuais situações de congestionamento domiciliar.



■ c) Condição do traçado urbano (morfologia) e densidade

A maioria das moradias pode ou não ter acesso por uma via com "traçado regular". Em função de sua densidade e traçado, o assentamento pode ser caracterizado como "aglomerado" ou "traçado regular".

São considerados "aglomerados" os assentamentos que apresentam 50% ou mais de suas moradias com acesso por viela estreita de traçado irregular, sem condição de tráfego de veículo motorizado de porte médio. São considerados "traçado regular" os aglomerados que apresentam 50% ou mais de suas moradias com acesso por via de circulação de traçado regular, com condição de tráfego para veículo motorizado de porte médio.

■ d) Infraestrutura urbana

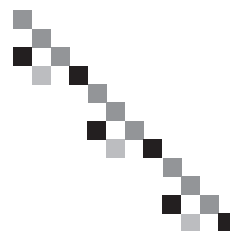
Trata-se do percentual de moradias ligadas regularmente às redes públicas de água, esgoto e eletricidade, atendidas por serviços públicos de coleta de lixo e com existência e funcionamento adequado de drenagem pluvial e iluminação pública.

■ 2.4.2 Legalidade fundiária

Este tema será tratado na Aula 5. Aqui, é importante lembrar que devem ser incorporadas ao diagnóstico as informações disponíveis a respeito da propriedade da terra, situação de regularização de domínio das áreas públicas e particulares, legislação incidente, regularização da posse e estágio de regularização na Prefeitura e Cartório.

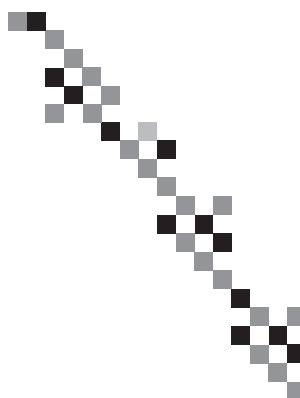
■ 2.4.3 Intervenções físicas realizadas

Sabe-se que os governos municipais desenvolveram intervenções nos assentamentos de forma gradual, buscando melhorar as condições de saneamento e eliminar situações de risco. Essas intervenções, realizadas principalmente nas últimas duas décadas, promoveram tanto a urbanização total como parcial dos assentamentos. Solucionaram, também, problemas pontuais relacionados à eliminação de situações de risco e à melhoria das condições de acessibilidade. É importante que o Plano de Ação registre que tipo de "melhoria" ou "intervenção" os assentamentos já receberam. Essa informação é importante para definir o grau de consolidação do assentamento e estimar o volume de recursos necessários para promover sua integração.



Com relação às intervenções realizadas, os assentamentos podem ser classificados como:

- **urbanizados:** assentamentos onde já foram totalmente concluídos os serviços de urbanização elencados a seguir: parcelamento do solo (divisão em lotes, definição do sistema viário e de áreas livres e institucionais), infraestrutura básica (rede oficial de coleta de esgotos; rede de abastecimento de água com ligações domiciliares; sistema de drenagem das águas pluviais; abertura, consolidação e pavimentação do sistema viário; rede de energia elétrica com ligações domiciliares); obras necessárias para a consolidação geotécnica e eliminação de eventuais situações de risco;
- **urbanizados parcialmente:** assentamentos onde tenham sido executados serviços como redes de água e esgoto; que apresente setor urbanizado definido ou já tenha concluído serviços de urbanização e, no restante do assentamento, não existam obras de urbanização em andamento;
- **em processo de urbanização:** assentamentos onde estejam sendo realizadas obras de urbanização, independente de sua fase, mesmo que já exista trecho claramente definido onde as obras estejam concluídas;
- **em processo de reassentamento:** assentamentos não consolidáveis, cujos domicílios já estejam sendo reassentados para outras áreas, ou onde estejam em andamento as obras nas áreas de destino dos moradores;
- **com intervenções pontuais (melhorias):** assentamentos, consolidáveis ou não, onde tenham sido realizadas uma ou mais das seguintes obras: redes de água, esgotos, obras de drenagem, de contenção ou intervenções no sistema viário (escadarias, vielas). Essas obras podem ou não estar inseridas num plano global de intervenção, determinado por um projeto completo de urbanização;
- **sem intervenção:** assentamentos onde não tenha havido nenhuma intervenção quanto à realização de obras de infraestrutura ou outras que sejam específicas do assentamento em questão (excetuando-se rede de abastecimento de água ou reparos em redes de esgoto não oficiais), ainda que os domicílios possam servir-se da infraestrutura circundante.



■ 2.5 Tipos de intervenção

Considerando as características físicas dos assentamentos, o Ministério das Cidades aponta quatro tipos de intervenção: urbanização simples, urbanização complexa, reassentamento ou realocação e remanejamento ou relocação².

■ **Urbanização:** A urbanização viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção da população (ou de grande parcela desta) no local. Compreende a abertura e consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), execução de obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais e da regularização fundiária.

■ **Simple:** compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular e não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem.

■ **Complexa:** compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana.

■ **Remanejamento:** Trata-se da manutenção da população (ou de grande parcela desta) no local após a substituição das moradias e tecido urbano. É o caso, por exemplo, de áreas que necessitam de troca de solo ou aterro. Neste caso, a solução é a remoção temporária das famílias e a execução de obras de infraestrutura e construção de novas moradias neste mesmo terreno. A intervenção, neste caso, também envolve a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos (quando necessária) e a regularização fundiária.

■ **Reassentamento:** Trata-se da produção de novas moradias de diferentes tipos (apartamentos, habitações evolutivas, lotes urbanizados) destinadas aos moradores removidos de assentamentos precários não consolidáveis ou que habitam assentamentos consolidáveis com remoção.

2. MCidades/SNH e Ancona, Ana Lúcia. Nota Técnica n 2/2008;
MCidades/SNH. programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos
Precários., Manual de Orientação

| TIPO DE ASSENTAMENTO | TIPO DE INTERVENÇÃO | |
|----------------------|-----------------------------|--|
| Consolidado | | Desenvolvimento de outras ações, como regularização fundiária e pós-uso. |
| Consolidável | Urbanização simples | Terreno adequado. |
| | Urbanização complexa | Terreno adequado ou inadequado com alto índice de remoção e/ou necessidade de realização de obras complexas. |
| | Remanejamento (Relocação) | Terreno inadequado que pode tornar-se adequado com substituição do tecido urbano e das moradias. |
| | Reassentamento parcial | Para adequação de densidade ou eliminação de risco. |
| Não consolidável | Reassentamento (Realocação) | Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação. |

Cabe lembrar que, para urbanizar núcleos consolidáveis, muitas vezes é preciso promover a remoção de parte das famílias e, portanto, promover o reassentamento destas. A produção de novas moradias, portanto, deve ser prevista não só no caso de núcleos "não consolidáveis", mas também no caso de núcleos "consolidáveis".

Cabe ressaltar, também, que um mesmo assentamento, ou complexo, pode exigir os quatro tipos de intervenção, correspondentes a condições de partes deste assentamento ou complexo. Nesse caso, o município pode considerar que se trata de quatro assentamentos distintos ou pode dividir o assentamento em setores que correspondem a essas diferentes tipologias de intervenção. Pode promover sua recuperação e integração de uma só vez ou de forma gradual e progressiva. Recomenda-se, no caso dessa segunda hipótese, o planejamento da intervenção global ou a definição prévia de diretrizes de recuperação para todo complexo.

Favela Tamarutaca (núcleo consolidável) – Santo André. Remoção de famílias para abertura de viário.



■ 2.6 Sistema de informações

Este tema será desenvolvido na Disciplina 11. Aqui, queremos lembrar que as informações referentes à identificação dos assentamentos precários, quantificação dos domicílios e sua caracterização, ou seja, informações que compõem o diagnóstico, devem ser constantemente atualizadas e compor um sistema de informações.

Não é preciso possuir todos os dados relativos a todos os assentamentos para iniciar um sistema de informações. O importante é que as informações levantadas sejam ferramentas de trabalho (de planejamento e gestão) e que sejam disponibilizadas para a sociedade como um todo.

Essas informações podem ser integradas a outros bancos de dados. O município de Santo André, por exemplo, no período de 2001 a 2007 procurou construir um banco de dados com todas as informações existentes a respeito da população favelada do município. No âmbito do programa "Santo André Mais Igual" (SAMI), reuniu e articulou informações acerca do atendimento a esta população por meio dos diversos programas sociais.

Outro exemplo interessante é o Habisp (Sistema de Caracterização, Classificação, Elegibilidade e Priorização para Intervenções em Assentamentos Precários), desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo. Esse sistema, estruturado a partir de indicadores sociodemográficos e do diagnóstico da situação dos assentamentos precários, objetiva fornecer suporte ao planejamento e gestão da política habitacional. Outras informações podem ser encontradas no sítio eletrônico: www.habisp.inf.br.

O georreferenciamento permite conhecer e planejar a cidade real. Muitos espaços anteriormente configurados como vazios são identificados como favelas, que passam a apresentar sua configuração e traçado viário. O sistema também pode ser uma ferramenta útil para elaboração do diagnóstico e proposta de intervenção. Apresenta o assentamento inserido no contexto do bairro e da região, a localização dos equipamentos do entorno, sistemas viários, infraestrutura e outros elementos necessários à definição de estratégias de intervenção.



3. Estratégia de Ação ■

A seguir, apontamos algumas estratégias (ou diretrizes) que devem nortear a elaboração e implantação de um plano de ação para urbanização de assentamentos precários.

■ 3.1 Articulação da política habitacional e urbana

Já discutimos, na Aula 1, a importância de articular a política urbana e habitacional. Lembramos nesta aula que o PLHIS deve ser articulado com o Plano Diretor e sua legislação complementar.

Essa articulação é necessária tanto para promover a urbanização e integração dos assentamentos existentes como para frear o crescimento destes.

Sem dúvida, é necessário recuperar a cidade ilegal, ou seja, recuperar ambientalmente os assentamentos precários, dotando-os de infraestrutura e equipamentos urbanos. Repetindo, porém, o que vem sendo dito pela professora Erminia Maricato, se a ação for apenas esta estaremos "enxugando gelo". Para evitar a continuidade desta ocupação precária, é necessário oferecer alternativas para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado formal de habitação. Isso significa mudar o rumo da política urbana na direção de incorporar, na prática, a função social da propriedade, assim como aprimorar e consolidar o Sistema Nacional de Habitação (SNH), canalizando recursos e subsidiando a moradia para a população de mais baixa renda.

Muitos municípios desenvolvem ações de urbanização de favelas, mas poucos, de fato, aplicam uma legislação urbanística que facilite à população de baixa renda o acesso à terra, reservando áreas para habitação social e contendo a valorização imobiliária.

O diagnóstico do PLHIS deve levantar os marcos regulatórios e legais existentes e aqueles que precisam ser revisados ou elaborados, tanto na perspectiva de promover a urbanização e regularização dos assentamentos como na de ampliar o acesso à terra da população de menor renda.

Para enfrentar o problema da multiplicação de favelas e ocupações irregulares é necessário:

- **promover ações de urbanização e regularização dos assentamentos precários;**
- **ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado residencial legal.**

Para ampliar o acesso da população de menor renda ao mercado residencial, precisamos:

- **ter uma política de financiamento habitacional subsidiada;**
- **colocar em prática uma política urbana que contribua para viabilizar o acesso dos mais pobres à terra.**

■ 3.2 *Participação e controle social*

O plano deve indicar como se dará a participação da população tanto na formulação e gestão da política municipal como na elaboração e implantação dos projetos de urbanização de assentamentos precários. Na Aula 7, discutiremos a participação da população no âmbito dos projetos.

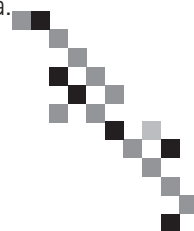
■ 3.3 *Ação integrada e matricialidade*

A favela não pode ser tratada apenas como problema habitacional. A exclusão urbana e ambiental é apenas uma das dimensões da "exclusão que é um todo". A exclusão é multidimensional e, portanto, é preciso transpor a abordagem setorial para tratar desta realidade.

Muitos governos anunciaram ou reconheceram a necessidade de levar à favela não apenas a execução de obras de infraestrutura, mas, concretamente, avançamos muito pouco nesse sentido. Na maioria dos programas de urbanização de favelas, a execução de obras sempre teve um peso político e institucional muito maior; as demais ações exerciam apenas o papel de apoio à viabilização da obra. Além disso, a cultura organizacional, marcada por ações setoriais desarticuladas, dificulta ou impede a gestão matricial de programas.

É necessário valorizar o desenvolvimento de programas sociais, antes concebidos como "complementares" à urbanização, como elementos estruturadores de estratégias de inclusão social da população de favelas. O plano pode identificar programas e ações que devem ser integrados e se preciso redesenhados e deve tratar das condições institucionais para promover a ação matricial e integração de programas sociais.

Um exemplo é o programa SAMI, lançado em 1997 pela Prefeitura de Santo André. O SAMI atende as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Para viabilizar essa articulação, o governo municipal instituiu a organização matricial e promoveu a integração de diversos programas sociais. Na bibliografia complementar recomendada, inserimos um artigo que relata a referida experiência.



3.4 Articulação das ações de urbanização e regularização fundiária

A partir da década de 1980, muitos municípios passaram a desenvolver programas de urbanização e regularização de favelas. Nesse período assistimos ao início da construção institucional das políticas públicas para a área. Na década seguinte, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de "programas alternativos" e passa a ser objeto de política habitacional. As intervenções realizadas promoveram a melhoria das condições de saneamento e habitação da população, mas verificamos que poucos resultados foram alcançados com processos de regularização fundiária.

Conclui-se que regularizar esse tipo de assentamentos é, de fato, muito complexo e seu sucesso depende de muitos fatores, entre eles a articulação dos processos de urbanização e regularização. Recomenda-se nesses casos que as ações sejam integradas desde o início do processo e que as intervenções físicas sejam norteadas por diretrizes elaboradas a partir de um diagnóstico que incorpore aspectos urbanísticos, ambientais, sociais e fundiários.

3.5 Integração do assentamento ao bairro e à cidade

A Política Nacional de Habitação (PNH) define como uma de suas linhas de ação a "integração urbana dos assentamentos precários" e, como o próprio nome sugere, estabelece que os assentamentos devem ser inseridos na cidade.

A perspectiva de integração da favela à cidade reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade ("direito à cidade") e induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade, em busca de soluções que respondam, simultaneamente, aos problemas ambientais e de estrutura urbana.

A integração da favela à cidade, em sua dimensão urbanística, envolve muitos elementos de um programa de urbanização, como melhoria das condições de acessibilidade, habitação, saneamento, provisão de equipamentos públicos e manutenção urbana. Também refere-se a aspectos relacionados a dimensões econômicas, culturais e sociais. Recomenda-se, também, agregar componentes de geração de renda e políticas sociais, numa estratégia em prol da integração socioeconômica de seus moradores.

■ 3.6 Articulação com outros programas habitacionais

Na perspectiva de integração do assentamento à cidade, os programas de urbanização e regularização de assentamentos precários devem ser articulados a outros programas habitacionais ou ações, tais como:

produção de novas moradias e de lotes urbanizados: produção de unidades habitacionais de diferentes tipos (apartamentos, habitação evolutiva, lotes urbanizados), destinados aos moradores das favelas em processo de urbanização, para reassentamento de uma parcela ou da totalidade das famílias;

requalificação habitacional: ações voltadas para integrar a favela urbanizada ao bairro e melhorar a qualidade das unidades habitacionais, como concessão de crédito para construção, reforma ou ampliação da habitação, assessoria técnica à autoconstrução, educação ambiental etc.;

monitoramento de áreas de risco: realização de vistorias, avaliação de risco e execução de obras de consolidação geotécnica;

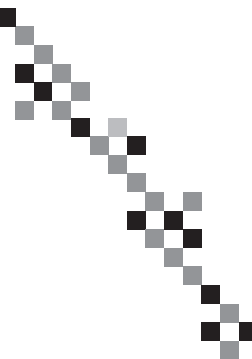
controle e orientação urbanística: orientação à execução de construções ou ampliação das existentes e fiscalização urbana e de posturas;

contenção de invasões: controle e fiscalização de novas ocupações em áreas públicas, para inibir o adensamento nas favelas existentes e a formação de novas favelas.

apoio à Remoção Temporária: subsídio financeiro destinado à população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco para acesso temporário a unidades habitacionais de terceiros.

indenização: subsídio financeiro destinado à população de baixa renda que habita assentamentos precários em processo de urbanização ou áreas de risco para aquisição de moradia.

Em função das características específicas de cada cidade, o plano deve apontar que programas e ações devem ser instituídos e articulados. ■■



4. Urbanização de assentamentos precários: alternativas de intervenção, viabilidade e custos

4.1 Alternativas de intervenção

Muitas vezes, os municípios veem-se obrigados a adotar diferentes modalidades de intervenção para responder ao problema da limitada capacidade municipal de investimento, frente à necessidade de tratar situações emergenciais e de grande precariedade habitacional. Em geral, é possível considerar três alternativas de intervenção: gerenciamento de risco, execução de melhorias (urbanização parcial) e urbanização integral.

a) Gerenciamento de risco

Uma grande parcela dos assentamentos precários está localizada em áreas impróprias à ocupação, como áreas de alta declividade, sujeitas a deslizamentos de terra, ou várzeas e lindeiras a rios e córregos, onde podem ocorrer enchentes. A ocupação dessas áreas causa danos ambientais e pode colocar em risco a integridade física dos moradores.

Para lidar com esse problema, os municípios devem elaborar um Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), que deve conter um plano de intervenções e um sistema de monitoramento e de defesa civil para atender às emergências. A base para qualquer programa e plano de prevenção é o mapeamento de riscos. O Ministério das Cidades financia PMRRs e disponibiliza publicações para orientar os municípios na elaboração e implementação desse programa. Essas publicações estão disponíveis no *site*: [www.cidades.gov.br/SNPU/Biblioteca/Prevenção de risco](http://www.cidades.gov.br/SNPU/Biblioteca/Prevenção%20de%20risco).

A remoção nem sempre é a melhor alternativa para redução de risco. Em muitos casos, trata-se de "remover o risco e não as famílias em risco". Muitas vezes, pequenas obras de contenção ou drenagem são suficientes para eliminar o risco. A decisão em relação à remoção ou realização de obras de pequeno ou grande porte deve ser tomada caso a caso, considerando a relação custo/benefício e evitando privilegiar sempre as remoções ou as grandes obras.

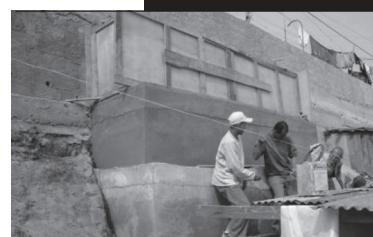
b) Execução de melhorias

Trata-se da urbanização parcial de setores da favela, ou do somatório de intervenções pontuais realizadas pela população ou pelos governos que, com o passar dos anos, acabam resultando na sua consolidação.

Em função de condicionantes financeiras, sociais e políticas, a urbanização gradual é a modalidade que mais tem sido adotada pelos governos municipais e a que beneficia maior percentual da população de favelas. Realizam-se desde urbanizações parciais, orientadas por um plano global de intervenção, até obras pontuais, como execução de trechos de redes de água e esgoto (provisórios ou não) ou muros de contenção e escadarias.

O objetivo é melhorar as condições de habitação, eliminando ou minimizando situações de insalubridade e de risco geotécnico, enquanto não é possível promover a urbanização integral, que requer investimento mais elevado. Os resultados dependem do porte e do somatório das intervenções realizadas ao longo dos anos. Em favelas, onde, por exemplo, apenas se construiu um muro de arrimo, as condições não são substancialmente alteradas.

É importante que as intervenções pontuais realizadas sejam sempre orientadas por um plano geral de intervenção ou por um projeto global de infraestrutura e parcelamento, elaborado a partir de um diagnóstico integrado. Caso contrário, as intervenções podem consolidar situações inadequadas de moradia e acessibilidade, assim como inviabilizar a regularização do assentamento.



Favela Tamarutaca Santo André
Execução de muro de arrimo (melhoria)



Urbanização Integrada: Programa Favela-Bairro -
Rio de JaneiroFonte: Prefeitura do Rio de Janeiro

■ c) Urbanização integrada

Discutimos nesta Disciplina a possibilidade de classificar as intervenções como urbanização simples e urbanização complexa. Ambos os casos compreendem a abertura e consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, reparcelamento do solo (quando couber), execução de obras de consolidação geotécnica, construção (quando necessária) de equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais, produção de novas moradias e de regularização fundiária.

Para viabilizar a urbanização de favelas, os governos vêm adotando parâmetros projetivos que diferem dos praticados no restante da cidade legal. Os projetos de urbanização procuram combinar, sempre que possível, o respeito à tipicidade de ocupação com a promoção de um reparcelamento "especial", adotando padrões urbanísticos específicos, como o "lote mínimo" de cerca de 45 m². Os projetos devem buscar criar um sistema de acesso para veículos e de integração viária com o bairro.

O alto adensamento das favelas, em regiões metropolitanas, torna necessário realocar um maior percentual de famílias para viabilizar a urbanização. Praticam-se soluções como a diminuição do tamanho do lote, a verticalização (construção de edifícios de apartamentos) de setores da favela e a produção de novas moradias em outras localizações.

■ 4.2 Custos

Os parâmetros adotados para promover a urbanização de favelas resultam em distintos padrões e custos de urbanização, assim como possibilidades de regularização fundiária. Estudo pelo IPT (CARVALHO *et al.*, 2002) analisa procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas, baseado no estudo e comparação de diferentes alternativas de intervenções com a adoção de diferentes parâmetros e padrões urbanísticos e respectivos custos. O método proposto consiste em levantar o diagnóstico da situação inicial

da favela, formular alternativas de intervenção (correspondentes a diferentes padrões de urbanização) e analisá-las comparativamente. Essa discussão será retomada na Aula 6; aqui cabe lembrar que os custos também são resultado de tomada de decisão, relativa a alternativas de intervenção que alcançam diferentes padrões urbanísticos e graus de integração do assentamento.

Cabe observar que, numa mesma cidade, esses custos podem variar de um assentamento para outro, em função, por exemplo, do tamanho do assentamento, grau de adensamento, existência de problemas geotécnicos, necessidade de execução de obras de drenagem e sistema viário. Para efeito de elaboração de um plano municipal, deve-se adotar valores médios praticados na cidade que correspondam a parâmetros gerais urbanísticos, considerando-se as características do conjunto de assentamentos.

Como referência, podem ser utilizados os valores máximos, por modalidade de intervenção, praticados pelo Ministério das Cidades para financiamento no âmbito do Programa Habitação de Interesse Social e do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Veja o Manual para apresentação de propostas disponível no sítio eletrônico: www.cidades.gov.br.

| MODALIDADES | CUSTO POR FAMÍLIA | OBSERVAÇÃO |
|------------------------------------|--|---|
| Urbanização Complexa | R\$ 11.000,00 | |
| Urbanização Simples (1) | R\$ 5.000,00 | |
| Unidades Habitacionais Horizontais | R\$ 25.900 a R\$ 33.600 | Variação em função da região onde se localizam os municípios e de sua inserção em regiões metropolitanas ou do Distrito Federal. |
| Unidades Habitacionais Verticais | R\$ 28.700 a R\$ 36.000 | Variação em função da região onde se localizam os municípios e de sua inserção em regiões metropolitanas ou do Distrito Federal. |
| Lotes Urbanizados (2) | R\$ 9.000,00 | Municípios com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes, sede de capital estadual ou integrante de Regiões Metropolitanas. |
| | R\$ 7.000,00 | Demais municípios. |
| Regularização Fundiária (3) | R\$ 500,00 | Terreno impróprio ou inadequado quando o estudo ou projeto demonstrar a inviabilidade de consolidação. |
| Trabalho Social | R\$ 300,00 e/ou no mínimo 2,5% o valor do investimento | |
| Elaboração do Projeto | Até 3% do valor da obra | |

(1) Referência: PLANHAB

(2) Referência: Manual de Ação Provisão Habitacional de Interesse Social - FHNIS 2008

(3) Referência: estimativa do Programa Papel Passado/Ministério das Cidades

Cabe ressaltar que, em regiões metropolitanas e cidades com alta densidade de ocupação, para urbanizar os assentamentos do tipo favela é preciso promover a remoção de 20 a 30% da população para viabilizar a abertura de viário, construção de equipamentos públicos, eliminação de situações de risco e, em alguns casos, adequação de densidade. O custo da produção de novas moradias para atender às famílias removidas é, muitas vezes, igual ou superior ao custo da urbanização. Em 2002, uma pesquisa realizada pela autora apontou que os custos com a produção de novas moradias (remoção) representam cerca de 68% do custo total de urbanização em Recife, 48% no caso do programa Guarapiranga em São Paulo e 46% no caso do Programa SAMI. Isso impõe a necessidade de, muitas vezes, combinar programas habitacionais e fontes de financiamento.

O custo da execução de melhorias (intervenções pontuais) e de obras emergenciais deve ser estimado caso a caso, considerando-se a característica dos assentamentos precários. O PMRR pode dar subsídios para estimar o custo de execução de obras emergenciais. O município de Santo André estimou um investimento anual e, tendo vista que a pretensão era a de que as intervenções de urbanização se inserissem, de maneira progressiva, dentro dos processos de urbanização integral dos assentamentos precários, foi estimada uma diminuição progressiva de tais investimentos, dentro do período estipulado de 20 anos.

5. Priorização ■

Os critérios de priorização devem ser estabelecidos no âmbito municipal, considerando-se as características do conjunto dos assentamentos precários e por meio de um processo participativo, no qual tais critérios sejam pactuados com lideranças e representantes desses assentamentos. Esse pacto pode ocorrer no âmbito de uma conferência ou encontro de habitação, do Conselho Municipal de Habitação ou Conselho Municipal de Política Urbana, dependendo do arranjo institucional de cada município e das instâncias de participação existentes.

É recomendado que sejam considerados, entre outros, os seguintes critérios de prioridade:

- ___ situações de insalubridade e de risco;
- ___ ocupação em áreas de preservação ambiental (mananciais e parques);
- ___ impacto na recuperação ambiental e urbana da cidade ou setor;
- ___ tempo de existência do assentamento;
- ___ relação custo/benefício, considerando-se, antes, o custo da intervenção em relação ao número de famílias diretamente beneficiadas e, depois, em relação ao benefício para a cidade como um todo;

- participação e mobilização da comunidade;
- existência de fatores facilitadores da regularização fundiária;
- imposições jurídicas (existência de ações populares, ações de reintegração de posse ou de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público (TACs)).

6. Fontes de recurso ■

Já discutimos na Aula 2 que o SNH busca articular recursos das três esferas de governo e, portanto, deveríamos contar com fontes de recursos federais, estaduais e municipais.

6.1 Federal

No contexto da nova Política Nacional de Habitação, o governo federal revisou os programas habitacionais construindo variadas possibilidades. Alguns programas foram reestruturados e outros foram criados, formando um conjunto que se relaciona aos eixos da política: há programas que, por sua natureza, enquadram-se no eixo da integração urbana de assentamentos precários e há programas que se ligam ao eixo da provisão habitacional, como se verifica no quadro da próxima página.

Os programas relacionados à integração urbana de assentamentos precários exigem como proponentes os executivos municipal, estadual e do Distrito Federal e contam com recursos do FNHIS, por meio do programa de urbanização de assentamentos precários, do OGU, com o programa de intervenções em favelas e do FGTS, caso do Pró-Moradia, na modalidade de urbanização e regularização de assentamentos precários.

| EIXO DA POLÍTICA | PROGRAMA | AÇÃO OU MODALIDADES | FONTE DE RECURSOS |
|------------------------------------|---|--|----------------------------------|
| Integração urbana de assentamentos | Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários | Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários. | OGU / FNHIS (PAC) |
| | Programa de atendimento habitacional através do setor público (Pró-Moradia) | Urbanização e regularização de assentamentos precários. | FGTS (PAC) |
| | Projetos Multissetoriais Integrados | Urbanização e regularização de assentamentos precários. | FAT (PAC) |
| | Programa Prioritário de Investimentos (PPI) | Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, com produção e/ou aquisição de unidades habitacionais. | OGU (PAC) |
| | Habitar Brasil / BID (HBB) | | OGU |
| | Programa Habitação de Interesse Social | Prestação de serviços de assistência técnica. | OGU / FNHIS (PAC) |
| Provisão habitacional | Programa Minha Casa, Minha Vida | Produção de unidades habitacionais em municípios com população acima de 100.000 habitantes e/ou integrantes de Região Metropolitana (RM). Renda familiar: 0 a 3 salários-mínimos. | FAR |
| | | Produção ou aquisição de unidades habitacionais urbanas em municípios com população acima de 50.000 habitantes Renda familiar: 0 a 10 salário-mínimo | OGU / FNHIS |
| | | Produção ou aquisição de unidades habitacionais em municípios abaixo de 50.000 habitantes e não integrante de RM. Renda familiar: 0 a 3 salários-mínimos. | OGU (oferta pública de recursos) |
| | | Requalificação de imóveis, aquisição de terreno e produção de unidades habitacionais por entidades privadas sem fins lucrativos. Renda familiar: 0 a 3 salários-mínimos. | FDS |
| | | Produção de unidades habitacionais rurais Renda familiar: 0 a R\$ 58.000,00 anuais. | OGU / FNHIS |
| | Programa Crédito Solidário | Requalificação de imóveis, aquisição de terreno e produção de unidades habitacionais por entidades privadas sem fins lucrativos. Renda familiar: 0 a 3 salários-mínimos. | FDS |
| | Ação de Apoio à Produção Social da Moradia | Produção ou aquisição de unidades habitacionais, de lotes urbanizados, e requalificação de imóveis por entidades privadas sem fins lucrativos. Renda familiar: 0 a 3 salários-mínimos. | OGU / FNHIS |
| | Programa de subsídio à habitação de interesse social (PSH) | Produção ou aquisição de unidades habitacionais. Renda familiar: 0 a R\$ 1.140,00. | OGU (oferta pública de recursos) |
| | | Produção de conjuntos habitacionais. | FGTS |

| | | | |
|--|---|---|-------------------|
| Programa de atendimento habitacional através do setor público (Pró-Moradia) – financiamento | Programa de Habitação de Interesse Social | Prestação de serviços de assistência técnica. | OGU / FNHIS (PAC) |
| | Carta de crédito individual (financiamento) | Aquisição de unidade habitacional nova ou usada. | FGTS / FDS |
| | Carta de Crédito Associativo | Aquisição de lote urbanizado. | |
| | | Aquisição de material de construção. | |
| | | Construção de unidade habitacional. | |
| | | Reforma ou melhoria de unidade habitacional. | |
| | | Aquisição ou construção de unidades habitacionais. | |
| | | Reabilitação urbana. | |
| | | Produção de lotes urbanizados. | |
| Produção de lotes urbanizados. | | | |
| Desenvolvimento Institucional | Programa de Habitação de Interesse Social | Apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social. | OGU/ FNHIS |



Discutimos anteriormente que, para viabilizar a urbanização de favelas, é importante que os programas relacionados à integração urbana de assentamentos precários sejam combinados aos programas de provisão habitacional, permitindo a complementaridade entre eles e o atendimento a diferentes necessidades, tais como a construção de novas moradias e financiamento para conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional e execução de obras de infraestrutura.

O Programa Habitação de Interesse Social, valendo-se de recursos do FNHIS, conta com modalidades que permitem a produção ou requalificação de imóveis. Além do Crédito Solidário e do Programa Habitação de Interesse Social, há vários programas para atender às necessidades de construção, habitação e aquisição de habitação nova:

a Carta de Crédito Individual e a Carta de Crédito Associativo, ambas com recursos do FGTS dirigidos a pessoas físicas cuja renda situe-se entre três e cinco salários-mínimos (esses dois programas servem, também, para fazer frente às demais necessidades habitacionais, além da construção da unidade de moradia);

o Pró-Moradia, na modalidade produção de conjuntos habitacionais, que se destina à população em situação de vulnerabilidade social, tendo o poder público como proponente e o FGTS como fonte de recursos;

o PSH, criado em 2004 para oferecer subsídio destinado diretamente à complementação do preço de compra/venda ou construção de unidades residenciais, que é operado com recursos do OGU e contrapartida do poder público municipal, estadual ou do distrito federal;

o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 2001 e reformulado em 2004 e 2007, que financia empresas do ramo da construção civil com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Destina-se às capitais dos estados, aos municípios das regiões metropolitanas e aos municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes.

■ 6.2 Estados

Os governos estaduais devem destinar recursos à área de habitação e promover a integração e urbanização de assentamentos precários, quer seja pela execução direta (pelas Companhias Estaduais de Habitação) ou indireta, repassando recursos para governos municipais. A adesão dos estados ao SNH poderá permitir melhor distribuição e utilização dos recursos estaduais.

O Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, conta com recursos volumosos oriundos de 1% adicional do ICMS, que é dirigido à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU) para aplicar em habitação.

■ 6.3 Municípios

No âmbito municipal é possível contar com recursos de fundos municipais, do orçamento geral do município, de empresas municipais de habitação e saneamento integrado.

O município deve possuir um Conselho Municipal responsável pela gestão do Fundo Municipal de Habitação, que deve ser constituído com dotação orçamentária própria, destinada à implantação da política municipal de habitação de interesse social e à recepção dos recursos do FNHIS. Devemos observar, ainda, que os recursos do fundo estadual podem ser transferidos aos fundos municipais, num mecanismo de transferência "fundo a fundo".



Vários municípios possuem empresas municipais de saneamento, que podem executar obras de saneamento básico em assentamentos precários adotando o conceito de "saneamento integrado". O Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (Semasa), por exemplo, promoveu a urbanização de várias favelas existentes no município de Santo André de forma articulada com a Prefeitura, que financiou a construção de novas moradias para reassentamento de parte das famílias.

Cabe ao município buscar formas de aumentar sua receita própria e sua capacidade de investimento. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é importante fonte de receita e nem sempre é aplicado como deveria. Muitos municípios não cobram IPTU de parcelas de seu território porque essas não constam da planta cadastral da cidade, que está desatualizada. Outros municípios não cobram dos setores de média e alta renda o valor que realmente deveriam cobrar, porque o imposto é cobrado tomando por referência a "planta de valores", que apresenta valores muito inferiores aos praticados pelo mercado.

Recomenda-se o aperfeiçoamento da gestão dos cadastros territoriais, assim como a atualização dos valores dos imóveis para efeito da cobrança do IPTU, para aumentar a eficácia das políticas fiscais. Veja o estudo *Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana* disponível no sítio eletrônico: www.cidades.gov.br.

A aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como "outorga onerosa do direito de construir", operações urbanas e consórcios imobiliários podem reter parcela da valorização imobiliária e canalizar recursos para o financiamento da política urbana e habitacional.

Referências Bibliográficas ■

BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização de favela*. Tese de Doutorado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

CARVALHO, C. et al. *Procedimentos para tomada de decisão em programas de urbanização de favelas*.

ZENHA, R. M; FREITAS, C. G. L. de. *Seminário de Avaliação de Projetos IPT - Habitação e Meio Ambiente: Assentamentos precários*. Anais. São Paulo, 2002.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

DENALDI, R. *Estratégias de enfrentamento do problema: favela*. In: SANTA ROSA, Junia (org.). *Política habitacional e integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 13-45. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes.

DENALDI, R.; ROSA, J.; SOUZA, C. *Acesso à moradia: política urbana e política habitacional* In: Curso a distância - *Acesso à terra urbanizada: regularização fundiária e implementação de planos diretores*. Florianópolis, 2008.

DENALDI, R. Santo André. *Urbanização de favelas e inclusão social*. Ambiente Construído, v.4, pp. 7-20. Porto Alegre, 2004.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo. Ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEM/Cebrap. *Precariedade no Brasil Urbano*. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). *Programa: Habitação de Interesse Social - Manual para apresentação de propostas*. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). *Programa: Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários - Manual para apresentação de propostas*. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - Ana Lucia Ancona. Nota Técnica N. 02/2008: *Caracterização dos assentamentos precários e tipologias de intervenção*. Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - UFRJ/IPPUR/LINCOLN. *Cadastro Multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - DENALDI R. (Org.) Curso a distância: *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília, 2009.

SANTO ANDRÉ, Prefeitura Municipal de. *Plano Municipal de Habitação*. Santo André, 2006. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao.

SAO VICENTE, Prefeitura Municipal de. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. São Vicente, 2009. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao.

