

| 1128 | ELABORAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: O PLANEJAMENTO DA HABITAÇÃO COMO LABORATÓRIO PARA A GESTÃO PÚBLICA

Alexandre Pereira Santos, Tiago Holzmann da Silva

Resumo

O recente processo de elaboração dos planos locais de habitação impeliu os municípios brasileiros em um processo de mudanças importantes na gestão de suas políticas locais. Este artigo busca expor algumas das inovações criadas para vencer os desafios da realidade muitas vezes precária destes municípios ao mesmo tempo em que busca dar conta às demandas atuais e estruturar as bases para a cogestão democrática almejada. Será explorado o processo de mudança que sofrem as políticas públicas de desenvolvimento urbano desde 1988, sua avaliação recente, a inserção da habitação no contexto destas políticas públicas, as adequações necessárias a efetivação dos planos assim como a descrição de alguns dos métodos utilizados. Ao final, pondera-se acerca das contribuições que estas inovações surtiram, assim como o potencial e os desafios que este processo de sistematização nacional das políticas públicas suscita.

Palavras-chave: planejamento urbano, habitação, política pública.

O grupo responsável por esta reflexão é composto por arquitetos atuantes no planejamento urbano e pesquisadores da área, vinculados a instituições federais de ensino e a escritório privado. Esta situação híbrida – mas não intermediária – nos coloca em posição de poder estabelecer a crítica presente a partir de experiências efetivas do planejamento urbano, na assessoria a prefeituras de variados portes e a empresas públicas, atividades de extensão e mesmo crítica a este tema a esta área.

Neste artigo, gostaríamos de aprofundar os aspectos técnicos da formulação do instrumento dos Plano Locais de Habitação, onde há grande necessidade de inovação técnica, principalmente para que os objetivos maiores a que se propõe a nova sistematização das políticas de desenvolvimento urbano do país, especialmente aquelas ligadas a habitação. Acreditamos que para além do ponto de vista formalista das estruturas de gestão e legislação, é necessário avançar tanto nos métodos de formulação dos instrumentos de planejamento – agregando informação precisa sobre a realidade objetiva, dando-lhes maior legitimação frente a sociedade, aumento a escala percebida e acompanhada, etc. – quanto nos instrumentos de efetivação das políticas públicas que deles emanam – vencendo barreiras estruturais ou institucionais, resolvendo empecilhos normativos, criando bases sólidas para decisão democrática, aumentando a capacidade de ação e gestão sobre os problemas e assim por diante.

A multiplicação de práticas nestes campos é acelerada nos últimos anos, quando depois de 2005, com o financiamento para contratação de consultorias para formulação dos planos diretores, abriu-se o mercado para a prática profissional de arquitetos e urbanistas e outros técnicos desvinculados das estruturas governamentais e acadêmicas. Estes profissionais, assim como as equipes técnicas que operam em fundações, laboratórios e outras organizações dedicadas a assessorar municípios, puderam acumular reflexões sobre a prática junto à sociedade nas quais se percebe avanços significativos. Entretanto, o campo do planejamento urbano ainda encontra-se no estágio de descortinar barreiras estruturais sociopolíticas para a implementação de políticas realmente emancipadoras – para as quais é premente a necessidade de reinvenção e qualificação dos instrumentos, bem como práticas do planejamento urbano; tanto enquanto processo de antevisão e proposição, quando em sua gestão e implementação.

Neste contexto de nova institucionalidade das práticas do planejamento e de desafios no âmbito da implementação das políticas que determinam é que gostaríamos de desenvolver uma reflexão especificamente ligada a realidade dos municípios gaúchos para os quais se desenvolveram os Planos de Habitação. Focaremos nossa atenção ao atual **contexto das políticas públicas** do tema, às **bases sobre as quais se constroem os PLHIS**, ao contraste que se estabelece entre estas **bases generalistas** e às **realidades diversas** dos municípios e finalmente sobre os **instrumentos construídos neste processo de adequação**, incluindo finalmente uma análise das barreiras para as quais já se buscou alguma forma de superação dos limites que ainda se fazem presentes e devem ser enfrentados.

Consolidação da Política Federal para o Planejamento das Cidades: Avaliação do Estatuto das Cidades

Considerando que há, como aponta a ONU Habitat em seu relatório State of the World's Cities, uma verdadeira **herança de desigualdade** nas cidades de todo o mundo, mas principalmente nos países denominados “em desenvolvimento”, são necessárias mudanças profundas nas cidades e principalmente nos modos de fazer a cidade. Conforme afirma o relatório da ONU:

“As cidades, particularmente no Hemisfério Sul, estão longe de oferecer condições e oportunidades em igualdade às comunidades que nelas vivem. A maioria da população urbana é restringida ou impedida de satisfazer suas mais básicas necessidades devido ao seu status econômico, social, ou cultural, origem étnica, gênero ou idade. Outros,

uma minoria, se beneficiam do crescimento econômico e progresso social que é tipicamente associado à urbanização.” (ONU-Habitat, 2010).

Além desse passivo social derivado da desigualdade, esta cisão tem implicações diretas no desenvolvimento das cidades:

“Em algumas destas cidades a cisão entre os que possuem e os que não possuem se abre em um hiato – se não um abismo, uma ferida aberta – que pode provocar instabilidade social ou ao menos gerar altos custos sociais e econômicos não restritos aos pobres urbanos, mas para a sociedade como um todo.” (ONU-Habitat, 2010).

Este quadro certamente está relacionado à outra herança negativa que os países latino-americanos receberam dos seus governos militares da segunda metade do século XX: o planejamento ineficaz que agravou o processo de urbanização acelerada do período. No caso brasileiro, o fenômeno da gestão através de processos tecnocráticos, com pouco ou nenhum respaldo popular ou mesmo do mercado, deu às políticas públicas de desenvolvimento urbano traço fortemente totalizante, porém inefetivo, propiciou projetos urbanos de impacto, porém fragmentados tanto em suas motivações (ligadas muitas vezes a interesses específicos das elites política ou econômica), quanto em seu efeito sobre a urbanidade (esquecendo-se propositadamente das áreas mais carentes, acumulando passivo infraestrutural e habitacional de grandes proporções).

“Como já foi bastante difundido, o SFH se dirigia a um mercado restrito: as camadas de rendas médias e altas. Mas o responsável por praticamente 90% a 95% dos lançamentos do chamado mercado imobiliário formal, até 1982. Isto é, construía-se muito pouco com capital próprio. São razoavelmente conhecidas também as formas de que a população excluída do mercado lançou mão para se prover de habitação: a favela e o cortiço principalmente.

[...] Ao lado desse papel estruturador e modernizador da produção do espaço urbano e habitacional, o Estado deixou praticamente intacto o estatuto jurídico da terra urbana. Afora a lei federal 6.766, de 1979, que criminaliza o loteamento irregular, nenhuma medida coibidora da retenção especulativa da terra urbana foi tomada. E este é, sem dúvida, um dos principais, senão o principal, gargalos para a crise habitacional que aflora em meados dos anos 80.” (Instituto Pólis, 2001).

Estas ações, como pode se entender, partiam de um quadro de espoliação dos bens construídos coletivamente no desenvolvimento urbano pelos detentores dos imóveis ou dos meios produtivos. A desigualdade, portanto, não pode ser encarada como mero subproduto do sistema, mas, de acordo com a leitura crítica da produção das cidades, como

seu motor, uma vez que permite a obtenção de lucros e concentração de rendas coletivas nas mãos do desenvolvedor privado (Harvey, 1982; 2005). O papel do poder público, neste contexto, é fundamental, pois as políticas de estado tornam-se protagonistas na correção da espoliação da sociedade. Sem pretender desenvolver teoria sobre a constituição do estado, fica claro que até então não havia interesse de partilha deste poder, restando ao estado a realização de intervenções alinhadas aos interesses econômicos dominantes.

“A produção e a distribuição da moradia relacionam-se com os investimentos públicos feitos na cidade. A orientação desses investimentos, por meio das políticas públicas, orienta também, em parte, a valorização imobiliária e, particularmente, a valorização fundiária. Os interesses políticos envolvidos na produção da moradia e do espaço urbano, como se pode perceber, são muitos e poderosos. O crescimento urbano, aparentemente natural, tem por trás de si uma lógica que é dada pelos interesses em jogo e pelo conflito entre eles.” (Maricato, 1988).

Este quadro muda, ao menos normativamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que empossa novamente os poderes democráticos no país e na gestão das cidades e traz no seio Carta Magna o conceito da **função social da propriedade**. Com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 26/2000, este conceito é reforçado com a agregação do **direito a moradia** como direito constitucional básico. Passa a ter a seguinte redação o art. 6º da Constituição: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, demonstrando claramente o papel central que a moradia deve ter no desenvolvimento social do país.

Sobre a Constituição, vale ainda destacar:

“Uma das maiores inovações [do princípio da função social da propriedade na Constituição de 1988] é o deslocamento do direito de propriedade para o âmbito das normas de ordem pública e de interesse social, que passam a regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O fundamento da propriedade privada passa a ser sua finalidade, significando que a função social da atua como fonte da imposição de comportamentos positivos. A função social transmuda-se de mera limitação externa ao exercício do direito de propriedade para dar suporte fático a esse direito” (Instituto Pólis, 2001, p. 57).

Além destes direitos, a carta constitucional afirma:

“(...) o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanas e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (...)” (Santos Junior & Montandon, 2011).

Consolidando e ampliando estes direitos na forma dos conceitos defendidos pelo movimento da Reforma Urbana, é promulgado o **Estatuto das Cidades**, Lei nº. 10.257/2001. Esta carta de intenções, diretrizes e normas para a política urbana nacional explicita todo um ferramentário para que os entes federativos – municípios e governos estaduais e do Distrito Federal – passem a realizar a **gestão do solo e da propriedade** das cidades brasileiras tanto em sua área rural quanto urbana com fins a duas bandeiras principais: a do **direito a cidade** e para a **gestão democrática dos municípios**. São criados ainda o Ministério das Cidades em janeiro de 2003 e o Conselho das Cidades em outubro do mesmo ano – estabelecendo na esfera federal a estrutura de cogestão das políticas públicas definida no Estatuto.

Esta evolução recente das políticas de desenvolvimento urbano é complementada pela criação da estrutura federal de gestão da habitação – fato inédito uma vez que as ações anteriores eram submetidas ou a lógica financeira do Banco Nacional da Habitação ou faziam parte de ações fragmentadas, sem ambição de impacto sistêmico no país. Fazem parte deste processo a aprovação da **Política Nacional de Habitação** e a criação do **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social** (SNHIS), incluindo a Secretaria Nacional de Habitação, o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social** (FNHIS) e seu **Conselho Gestor** (CG-FNHIS), todos em 2005.

A partir destas estruturas, foi criado o conjunto de normativas que obrigou os municípios a estabelecerem sistemas locais de planejamento, incluindo o **plano diretor participativo, conselho da cidade** ou do desenvolvimento urbano e posteriormente a desenvolverem os planos setoriais, incluindo o **plano local de habitação de interesse social** (PLHIS). Este plano deveria vir acompanhado de estrutura que espelhasse o SNHIS, ou seja, os municípios deveriam criar ainda um **fundo local de habitação de interesse social** e um **conselho de habitação** ou equivalente.

Para dar suporte ao processo de estabelecimento dos sistemas locais de desenvolvimento urbano e habitação, o Governo Federal, através de sua Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, fomentou a realização dos planos diretores e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade pelos municípios desde 2003 até 2006, através do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana (Santos Junior & Montandon, 2011, p. 16). Desde então, os municípios tem implementado tais planos e esperava-se que tivessem implementado também os instrumentos do Estatuto que

permitissem às suas administrações enfrentar os entraves históricos na gestão de seu território, tanto urbano quanto rural.

O que observa, no entanto, é uma realidade bastante contrastante. Segundo a pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (Santos Junior & Montandon, 2011), a formulação dos planos diretores, e mais especificamente a inclusão nestes dos instrumentos do Estatuto da Cidade, deu-se de forma limitada e **em pouquíssimos casos alcançou objetivos de forma palpável**. Apesar da consolidação metodológica envolvida e da clareza conceitual ao redor do reforço dos planos diretores como **ferramenta central na gestão pública municipal** - norma maior do desenvolvimento urbano na esfera municipal; após **10 anos de promulgação do Estatuto das Cidades** o que se percebe é a **limitação dos planos como ferramenta efetiva da defesa dos direitos Constitucionais relacionados à cidade**. Ainda no trabalho da Rede de Avaliação dos Planos, os pesquisadores declaram:

“A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à auto aplicabilidade ou efetividade dos mesmos principalmente nos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano.”

“(…) Um dos principais problemas identificados na pesquisa é que diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território. (…) Foram poucos os planos que avançaram no rebatimento territorial das diretrizes e instrumentos, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nestes Planos Diretores.” (Santos Junior & Montandon, 2011).

Em suma, apresenta-se um quadro em que existem diversos **instrumentos previstos e mesmo passíveis de aplicação**, mas a **regulação dos instrumentos é inadequada para sua efetiva aplicação**, expondo fragilidades **técnicas, políticas e heranças estruturais de patrimonialismo** no cerne das dificuldades para tanto.

“a análise revela a inexistência de estratégias socioterritoriais no enfrentamento da questão habitacional na quase totalidade dos planos diretores. No entanto, apesar das fragilidades identificadas, não são desprezíveis os avanços identificados, em especial aqueles observados em torno do direito à moradia, que expressam possibilidades de enfrentamento das desigualdades sociais que marcam as cidades brasileiras.” (Santos Junior & Montandon, 2011).

A crítica, portanto, afirma que é necessário territorializar as ações previstas nos planos, sacando-as do plano puramente normativo e/ou formal e trazendo-as para a realidade aplicada: seja definindo zonas, áreas de aplicação, regimes para locais existentes, reais, quanto pelo apontamento de soluções através de planos e projetos de desenvolvimento específicos, ancorados não em intenções generalizantes, mas em metas e objetivos factuais, realizando efetivamente as “*estratégias socioterritoriais*” advogadas pela Rede Nacional. Veremos a seguir, portanto, como os PLHIS são envolvidos nestas questões ao trazer, por um lado, a metodologia generalizante do SNHIS e, por outro, buscarem definir **programas, metas e ações** com realismo no intuito da **superação do déficit habitacional e da melhoria da qualidade de vida**, prioritariamente das famílias de baixa renda.

Os Planos de Habitação no Processo de Democratização do Desenvolvimento Urbano

Quando recuperamos os princípios da Política Nacional de Habitação percebemos como o atual **hiato entre intenções e realizações** ainda é enorme – apesar dos esforços e avanços de porte obtidos. São eles:

- O direito a moradia digna e ao solo urbano regularizado;
- O direito ao ambiente qualificado, entendido aqui como aquele ambientalmente sustentável, identificando as **peculiaridades regionais e os condicionantes ambientais**;
- **Gestão democrática e participativa** sustentada pelo processo de participação, constituído pelos fóruns e conselhos, como co-gestores na política de desenvolvimento urbano;
- O reconhecimento de necessidades especiais dos portadores de deficiência motora, idosos, famílias muito numerosas e moradores em situação de rua, com integração entre as políticas de habitação e as políticas sociais, em todas as esferas com vistas à promoção plena do ser humano;
- O **reconhecimento de uma política emancipatória** e o estabelecimento de parcerias público-privadas.

Ainda segundo a avaliação citada, os principais desafios para que instrumentos de planejamento tornem-se ferramentas para a promoção real da qualidade de vida da sociedade são: 1) a articulação firme entre os **propósitos do plano com o território municipal e as estratégias de desenvolvimento urbano**; 2) a efetivação dos planos através do

rebatimento territorial das diretrizes e instrumentos; e 3) a aplicação dos instrumentos e diretrizes dentro do **jogo político da gestão municipal com amparo social**. A partir deste cenário que desafia a efetiva implementação de um processo de planejamento que cumpra seus reais propósitos, podemos concluir que **em grande medida depende-se da tradução do formal para o territorial e social**, nos termos em que Lefebvre trata a questão (LEFEBVRE, H., NICHOLSON-SMITH, D. ,1991).

Ou seja, a tradução dos planos em ferramentas que envolvam a profundidade das dimensões territoriais e sociais deve ocorrer mediante articulação de duas dimensões distintas, estabelecidos no PLANHAB. Mediante ações que pode ser chamadas de **finalísticas**, que objetivem a construção, reforma e intervenções físicas no ambiente urbano; e de **ações transversais** que estabeleçam programas de promoção e fomento à mudança social, através da capacitação e formação de agentes sociais multiplicadores, criação de parcerias entre a sociedade e entes governamentais e outras ações semelhantes.

Para que ocorra esta necessária tradução territorial e social é relevante compreender os entraves impostos pelo contexto histórico que descrevemos anteriormente. Para reversão do atual cenário do planejamento, práticas plenamente imbuídas pelo discursos da função social da propriedade e do direito à cidade necessariamente devem envolver **estratégias socioterritoriais**, onde um caminho possível se dá mediante evolução técnica, da cartografia, da descrição e análise, do suporte à decisão, da comunicação social orientadas pelas novas tecnologias da comunicação e da informação.

Isto não quer dizer que se deva ancorar práticas de planejamento em medidas centralizadoras dos meios de decisão, pelo contrário, o planejamento deve esforçar-se por construir instrumentos de participação da sociedade na busca pela real função social da propriedade e do efetivo direito à cidade. Entretanto, a necessária tradução de planos em estratégias socioterritoriais do contexto atual, por sua vez, implica na articulação plena de múltiplas disciplinas do conhecimento – integrando ao planejamento áreas como a economia, sociologia, administração pública, ecologia e, claro, urbanismo.

Além deste processos, somam-se novas responsabilidades dos planos em **estabelecer estratégia de desenvolvimento**, articulando ações futuras entre sociedade, mercado e entes governamentais, o que impôs outro tipo de precisão. Para além dos planos normativos, que univocamente definem modelos ideais para a cidade – através dos tradicionais regimes urbanísticos; a promoção de estratégias coloca o ente municipal como promotor e gerente de projetos e programas por vezes com reflexos espaciais, por vezes residindo nos bastidores do desenvolvimento urbano. Não basta, portanto, conhecer a

realidade pontual dos setores ou locais em que se vai operar especificamente. É necessário ter o conhecimento de todo o território municipal em seus mais diversos aspectos, de modo a permitir avaliações das ações a serem tomadas com base no comportamento observado no passado. Percebe-se, portanto, que nem mesmo o conhecimento panorâmico estático é suficiente, o que se busca é o conhecimento em tempo real, ou que a percepção panorâmica dê conta das dinâmicas espaciais e constante tendência à mudança urbana.

No caso da elaboração dos PLHIS, há uma metodologia padrão (indicada pelas normativas federais que os regram), que se apoia nos preceitos tradicionais de *leitura > análise > diagnóstico > prognóstico > plano > gestão*. Por outro lado, mais do que no caso dos planos diretores, sua metodologia vai exigir a produção de um plano de ações e metas, com **caráter eminentemente administrativo** e matizes técnico-operacionais nos moldes de um **programa de governo**. Ou seja, mais do que um plano de regulação territorial, que define “**onde**”, o Plano de Habitação busca determinar “**quando**” e “**quanto**” suas ações devam ser aplicadas, valorizando fontes de recursos, a gestão do orçamento e os prazos para execução dos programas, bem como instrumentos de gestão compartilhada com a sociedade. Em outros termos, apesar de não estar explícito nesta metodologia, **a formulação inicial dos PLHIS é um processo sistêmico de estruturação nacional das políticas públicas de habitação**. Busca estabelecer as fundações para a cogestão do tema, em um quadro de grandes assimetrias entre as capacidades administrativas dos municípios brasileiros.

É consenso, que grande parte dos municípios brasileiros apresenta pequeno porte e contam com pouquíssimos recursos técnicos e operacionais. Muitas vezes, sequer conseguem atender suas demandas corriqueiras, e atualmente passam a inaugurar a formulação de políticas públicas de médio e longo prazo. Outra parte dos municípios tem populações maiores ou se integram em contextos metropolitanos, tornando sua gestão extremamente complexas. Para estes, políticas de planejamento de médio longo prazo podem não ser novidade, mas necessitam envolver maior transparência na sua gestão, empreender políticas de maior efetividade e enfrentar oposição intensa dos setores conservadores, especialmente aqueles ligados ao capital imobiliário.

Em suma, os PLHIS inserem-se no contexto das administrações municipais com uma “**missão estruturante**”, a qual indica a necessidade urgente de inovação dos instrumentos disponíveis às administrações municipais, além de contribuírem para melhor conhecimento do território e sociedade, e estruturar instâncias formais de participação popular. No recente processo de implementação das políticas de desenvolvimento urbano, os planos setoriais e o PLHIS em especial, constituem-se em **laboratórios da gestão do**

desenvolvimento urbano, nos quais os aspectos gerenciais dos programas contínuos são mais evidenciados e as bases para sua realização aparecem como mais urgentes.

Avanços na Necessária Construção Técnica

Em termos gerais, a elaboração dos planos urbanos deve ser apoiada por informação de alta qualidade sobre a situação que modificarão – a escala da intervenção – e ainda no ambiente mais amplo em que um dado projeto se insere – a escala do contexto. É somente com uma excelente base informacional que pode se alcançar a intervenção de qualidade pretendida. A descrição ao mesmo tempo precisa e abrangente destas duas escalas é, portanto, fundamental para a correta tomada de decisões das estratégias gerais e dos projetos.

Não nos parece surpreendente, portanto, que ao compor os planos para os municípios brasileiros, as consultorias frequentemente necessitem ampliar o conhecimento dos municípios sobre sua realidade para além da questão habitacional. Não basta, portanto, aplicar a metodologia padronizada, mas sim amplia-la e adequá-la às realidades específicas de cada município através de instrumentos novos em todas as suas etapas: de metodologia, de diagnóstico e de estratégias de ação que deem conta desta qualificação do gestor local. A **necessária a evolução dos instrumentos** das políticas públicas de habitação no PLHIS deve incluir, portanto:

- Estabelecer plataformas de participação e comunicação com a sociedade local adequadas a sua realidade e capacidade de interação;
- Caracterizar situação da moradia dos municípios;
- Descrever qualificadamente estas situações, englobando o entendimento que a comunidade local tem das suas necessidades, as razões estruturais geradoras da falta de moradia e a sua relação com outras formas de fragilidade socioeconômica;
- Identificar padrões de ocupação do território (urbano ou rural) que permitam vislumbrar oportunidades espaciais, institucionais, políticas ou financeiras que apontem para soluções perenes para a falta de moradia digna;
- Identificar padrões de carência difundidos em toda a urbanização e áreas rurais assim como de situações e excepcional concentração de carência e outros fatores de fragilidade, ou de complexa interação entre as situações de carência e atributos ambientais, tipificando-os;

- Qualificar, quantificar e localizar estes padrões de forma sistemática, comparável;
- Sistematizar dos investimentos municipais e a criação de estrutura de gestão dos recursos transparente, baseada no Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- Avaliar das leis municipais e o apontamento de modificações necessárias, especialmente no que tange aos gargalos a efetivação da gestão da terra urbana e contenção da especulação imobiliária;
- Introduzir gestão por metas na administração pública, através da formulação de projetos, captação de recursos, prestação de contas;
- Sintetizar informações habitacionais e descrever o quadro territorial e social do município em base unificada, gerenciável localmente, que permita tomada de decisões e relacione território e sociedade articuladamente.

É focando na tomada de decisão que as ferramentas de geoprocessamento apoiam às equipes técnicas multidisciplinares, desde que orientadas metodologicamente da maneira adequada. É necessário construir, portanto, qual será essa adequação às ações objetivas – estratégias e projetos. Dentro do ciclo de formulação das políticas e principalmente das ações, torna-se necessário explicitar que o **levantamento pretendido não tem viés cartorial** ou de reconhecimento das práticas socioeconômicas, mas vincula estas práticas e demais fenômenos da urbanidade ao espaço em que ocorre.

A caracterização da situação de moradia deve permitir, portanto, “iluminar a cidade oculta, ilegal e segregada” (Bonduki, 1994) através de método padronizado nacionalmente (e, portanto comparável), mas levando em consideração seus atributos físico-ambientais, socioeconômicos e políticos. A qualidade da moradia e sua falta devem ser relacionadas aos aspectos ambientais, sociais e econômicos que as geram. Para além da descrição catalográfica do ambiente sob aspectos naturais, sociopolíticos, econômicos e territoriais, há de se entender o papel de cada um na composição do ambiente construído.

Complementarmente, a avaliação das leis, da capacidade administrativa e mesmo dos investimentos realizados são fundamentais para a proposição de metas a médio e longo prazo por constituírem-se em conjunto de informações que dá substrato para decisão para os gestores públicos e os conselhos de cada tema. São também informações essencialmente dos bastidores das políticas públicas, pouco compreensíveis para a maioria da população, especialmente aquela que não é organizada para militar sobre os temas da habitação e desenvolvimento urbano. Dentro desta perspectiva de promoção da cogestão da administração pública, estes itens devem ser relacionados aos demais elementos

socioterritoriais, que em síntese são as peças do quadro da realidade a ser composto na etapa de diagnóstico do PLHIS.

A fase e **diagnóstico** se torna, então, momento chave do ponto de vista do plano urbano: é nela que há investigação de caráter espacial, interpretação geo-estatística, leitura territorial, **manejo das interfaces do social com o ambiental**, em suma, a leitura da matéria real que será insumo para os projetos. A grande questão nestas fases é **espacializar e quantificar** um estado da cidade sobre o qual ocorrerá a intervenção. Como dito anteriormente, ao enfatizar as fontes de recursos, a gestão do orçamento e os prazos para execução dos programas e ações os PLHIS demandam que esta informação tenha qualidade temporal, ou seja, explicita processos anteriores que sirvam de base para as propostas futuras.

Elementos do Diagnóstico e para a Gestão

Para melhor compreender integradamente estas questões, é preciso trabalhar com as suas dinâmicas, compreendendo as suas mudanças, os processos que as provocam, os fatores que as condicionam e os padrões espaciais recorrentes e intrínsecos à cidade. Neste sentido, novas ferramentas para se trabalhar com o fenômeno urbano ganham em um rigor geoespacial, possibilitando sobrepor informações de universos distintos, significando um melhor entendimento do fenômeno urbano (Batty, 2009).

Este processo territorializante de diversas fontes de informação baseia-se fortemente no uso de geotecnologias, que podem ser entendidas como um conjunto de recursos dedicados à compreensão do território. Mais além, as suas ferramentas e abordagens transdisciplinares permitem uma forma de redescobrir o mundo, o que pode ser particularmente feito em relação à cidade (Batty, 2007). Devem, portanto, ser tomadas menos como um conjunto de ferramentas computacionais e mais como um novo paradigma que alicerça estudos espaciais, como sugere Buzai (2003), ao encadear as ações de inventário, diferenciação, interação, significância e temporalidade.

Destas ferramentas, talvez a mais disseminada seja o uso de sistemas de informação geográfica (SIG). Eles facilitam a aquisição, o tratamento, o arquivamento e análise das informações espaciais; representando os atributos espaço urbano através da articulação representações vetoriais e raster (imagens a partir de mapas de pontos), com tabelas (contendo números, textos e hipertextos). Interessa-nos especialmente a sua capacidade de produção de análises de dados com a espacialização dos resultados, de

maneira a consolidar a visão espacial da realidade e permitir a compreensão dos diferentes atores por meio de mapas e gráficos. Além disto, a metodologia de utilização do geoprocessamento foca na sua capacidade de espacialmente realizar operações de análise, parametrização, síntese, comparação e ainda integrar-se a ferramentas de modelagem que permitem a visão da realidade estatística em conjunto com a realidade territorial e mesmo a projeção de cenários futuros baseados em parâmetros encontrados em comportamentos históricos ou em hipóteses derivadas de comportamentos esperados. Suas utilizações passam por aplicações na ciência espacial, até o desenvolvimento de sistemas de suporte à tomada de decisões (GISystems, GIScience e GIService, respectivamente) (Almeida, Câmara e Monteiro; 2007).

Na construção destas bases se manipula diversos inputs, entidades espaciais que devem ser articuladas e “traduzidas” do abstrato-universal ao familiar; **estruturas, atores e processos** (de produção - ou de não-produção da urbanização) que devem ser compreendidos e avaliados. Aqui se encontram diversas fontes de informações e dados que precisam ser sintetizados através do chamado processo espacializante, no qual as informações, por mais diversas que sejam - dados particulares ou generalizantes, temáticos ou de tendências gerais, expressos através de entidades territoriais, cadastrais ou difusos, etc. - são agregadas em síntese baseada no espaço físico da cidade - seus bairros e regiões, distritos e núcleos. Cada informação contribui para o conhecimento da cidade e da área de intervenção em um diagnóstico que é a síntese dessa condição da cidade.

Análises entre Temas para Construção da “Realidade” da Política Pública

Ao tratar-se de escala municipal, nos parece acertado que este diagnóstico apoie-se em dados que dialoguem com as escalas a que os planos têm que articular. As fontes de uso mais recorrente são: 1) estatísticas, principalmente dos órgãos oficiais e outras fontes secundárias; 2) informações dos órgãos municipais, especialmente da saúde e assistência social que tem sistematização das suas informações nas bases dos programas Saúde da Família e Bolsa Família, respectivamente; 3) do “input” local através das organizações comunitárias e dos técnicos municipais; 4) das verificações in loco, incluindo visitas e vistorias aos locais de precariedade, equipamentos municipais e a cidade em geral.

A identificação da precariedade, ponto central do diagnóstico do PLHIS, pode ser composta a partir das características locais e mesmo que em última análise busque-se a classificação nos critérios do déficit oficiais - definidos pela Fundação João Pinheiro em suas

publicações para o Ministério das Cidades (Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2005); se faz necessário que exista uma complementação destes com os processos locais que geram os casos críticos de cada cidade. Assim, pode-se traduzir do generalista ao particular de cada realidade.

Especificamente, a Fundação João Pinheiro define como havendo duas classes principais: o déficit quantitativo (moradias a ser repostas ou construídas) e inadequação (necessidade de melhoria, instalação de infraestrutura ou regularização). Na metodologia desenvolvida, adicionam-se a estes critérios dois elementos principais. O primeiro é a integração de nova categoria de déficit básico, chamada de déficit por necessidade de relocação que traduz em quantidade e localização as situações de ocupação de áreas de risco e de locais onde a consolidação não é possível. O segundo é a inadequação urbanística, que visa delimitar e quantificar as situações em que há sobreposição de fatores de precariedade, falta de infraestrutura e fragilidade socioambiental.

Padrões de Ocupação, Paisagem Natural e Precariedade Habitacional: o Caso de Pelotas

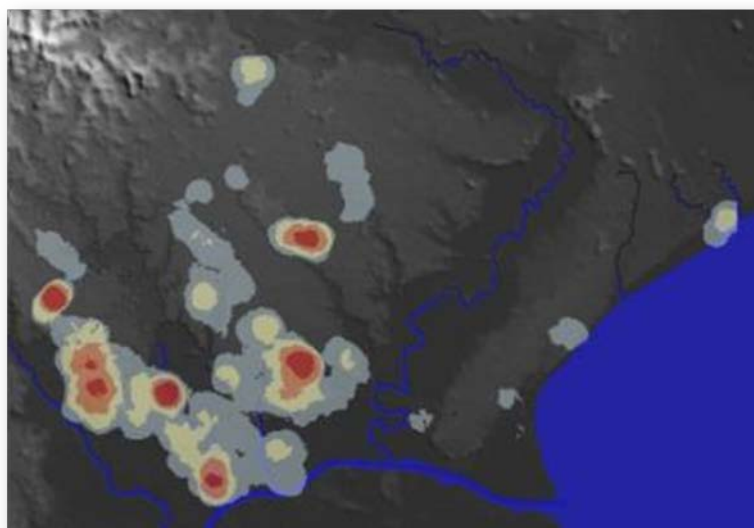
No caso da elaboração do PLHIS para a cidade de Pelotas, uma cidade com 300 mil habitantes ao sul do estado do Rio Grande do Sul, buscou-se identificar a localização das concentrações por demandas habitacionais, mediante conhecimento técnico e empírico da realidade, com uso de recursos de sensoriamento remoto e geotecnologias. Com este método foi possível uma primeira aproximação ao tema, que sucederam as demais análises e diagnósticos.

Partiu-se da premissa que as classes de baixa renda, que concentram maiores demandas por habitação, vivem em pequenas unidades, com pouca área construída e altamente concentradas; ou seja, a tradicional imagem das favelas, com muitas unidades, de pequeno porte, e próximas umas das outras. Soma-se a essa premissa, o conhecimento que na realidade local já é consolidado: áreas adjacentes às linhas de drenagem, de topografia próxima à cota zero, ou áreas propensas a inundações, onde os leitos de drenagem configuram áreas alagadiças ou de várzea são locais de menores privilégios da paisagem para promoção da cidade formal; portanto áreas propensas a serem deixadas como vazios e suscetíveis à ocupação de baixa renda.

Portanto, a hipótese é que locais com maior concentração de pequenas unidades edificadas, se próximas às linhas de drenagem ou à cota zero, são indícios locais de áreas de interesse social, com grande probabilidade por demanda habitacional.

A partir de um mapa com os polígonos edificados da cidade, através de operações de geoprocessamento foi calculada a área projetada de cada uma das unidades, a partir da qual é possível identificar áreas de concentração das menores unidades edificadas. Na sequência, através de operações de análises de vizinhança, é possível identificar áreas com maiores densidades das unidades habitacionais de dimensão reduzidas. Esta hipótese ganha ainda em validade se sobreposta ao mapa topográfico da cidade, onde é possível identificar que estas áreas estão localizadas adjacentes às linhas de drenagem, ou em locais propensos à inundação.

Áreas de concentração do interesse social, sobrepostas ao mapa topográfico e recursos hídricos.



Agregaram-se ainda indicadores de qualificação urbanística centrados nos loteamentos (esgoto, recolhimento de lixo, abastecimento de água), buscando articular três escalas: a interna ao lote, a do parcelamento local e a do ambiente “natural”. Finalmente, para validação, esta hipótese foi comparada as informações obtidas em vistorias, com dados oficiais das ZEIS do 3º Plano Diretor Participativo do município e de relatório produzido por universidade local que visava justamente subsidiar a delimitação das ZEIS para o PD.

A conclusão obtida foi a qualificação das ZEIS existentes, que coincidiram com as áreas mapeadas pelos atributos citados em exatidão, através da sua classificação em graus de precariedade. Pode-se, assim, submeter aos gestores da política pública de habitação um

instrumento importante para as ações a serem tomadas: a qualificação clara e verificável das áreas de precariedade que podem ser tomadas como graus de prioridade ou urgência de intervenção. Essa descrição ainda permite a classificação dos domicílios segundo os critérios estabelecidos: casos em que a relocação é necessária e casos em que a intervenção deve ser qualificadora, ou mesmo assentamentos em que há combinações destas situações.

Além disso, cria-se um instrumento importante para a avaliação da evolução do seu quadro atual para além do meramente formal ou quantitativo, através do acompanhamento de fenômenos reais. Ainda além, o resultado desse esforço contribuiu para a formulação do PLHIS local (ainda em andamento) e pode ser corroborado por instrumentos de participação comunitária, como a Oficina de Construção Coletiva e o mapa interativo (BUGS, et al. 2012) que trazem o saber e os anseios da população local para dentro do processo de formulação do Plano.

Conclusão: Novos Instrumentos para a Gestão Urbana Municipal

Ao reconhecer os **diversos graus de estruturação das administrações municipais** e da diferença existente na realidade dos problemas habitacionais de cada local, busca-se contribuir com a **articulação dos sistemas nacionais universalizantes e estruturadores para estas características específicas de cada município**. Acredita-se que, assim, a capacidade de ação destes últimos será ampliada, assim como a sua efetividade e eficácia. Ainda mais, entende-se que é possível construir sistemas democráticos de gestão local, através da **informação da sociedade** e da **integração real de seu saber nos processos de descrição e acompanhamento da realidade local**.

Ante aos desafios que são propostos às administrações municipais e as condições com as quais os enfrentam, vemos como fundamental a **implantação de sistemas de planejamento e gestão** que integrem os objetivos acima. No estágio atual, grande parte do esforço e da inovação centra-se na adaptação dos instrumentos federais às realidades locais, mas no futuro próximo, prevemos que não bastará apenas ter um PLHIS de qualquer qualidade, mas que estes planos locais deverão servir a sua missão de articular a gestão municipal da habitação entre seus diversos atores.

Os PLHIS, portanto, sedimentam-se como **processo de reconhecimento de uma realidade** atualmente, mas rapidamente deverão evoluir **para abrigar encaminhamentos factuais de enfrentamento aos problemas habitacionais**. As ferramentas que expomos

parcialmente aqui poderão ser então revistas e ampliadas. Neste futuro próximo, espera-se que tenham contribuído como uma base a partir da qual se possa agir mais efetivamente.

Referência Bibliográfica

ALMEIDA, C.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M., 2007. *Geoinformação em urbanismo: cidade real X cidade virtual*. São Paulo, Oficina de Textos.

BATTY, M. 2007. Complexity in City Systems: Understanding, Evolution, and Design. *CASA Working Paper*, 117, 1-36.

BATTY, M. 2009. Urban Modeling. *In: International Encyclopedia of Human Geography*, Oxford, 51-58.

BONDUKI, N. 1994. Habitação na cidade industrial 1870 – 1950. *Análise Social*, 29, 711-732.

BUZAI, G. 2003. *Mapas Sociales Urbanos*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

HARVEY, D. 1982. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e debates*, 6, 6-35.

HARVEY, D. 2005. *A produção capitalista do espaço*, São Paulo, Ana Blume.

Instituto Pólis 2001. *Estatuto das Cidades: Guia para Implementação Pelos Municípios e Cidadãos* Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações.

LEFEBVRE, H., & NICHOLSON-SMITH, D. (tradutor). (1991). The production of space (p. 435). London: Blackwell Publishing Ltd.

MARICATO, E. 1988. Sociedade: a cidade é um grande negócio, *Teoria e Debate* [Online], 3 Disponível: <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/sociedade-cidade-e-um-grande-negocio> [Acessado 16 novembro 2012].

ONU-Habitat 2010. *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging The Urban Divide*. Londres, Earthscan.

SANTOS JUNIOR, O. A. & MONTANDON, D. T. 2011. *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpolis.