

## SOCIAL DO INTUITIVO AO CONCRETO

*Eliene Corrêa Rodrigues Coelho*

### **Resumo**

O Habisp é um sistema de informações para tomada de decisão em política habitacional, desenvolvido pela Secretaria de Habitação do Município de São Paulo. Trata-se de um planejamento interativo, via web, que com a localização dos assentamentos precários no município e um painel de indicadores físicos e sociais para investigação e análise da situação de precariedade, com vistas à priorização das ações em projetos de urbanização, reassentamento e regularização dos mesmos. Foi, segundo a municipalidade, o principal instrumento para a elaboração do Plano Municipal de Habitação - PMH no que se refere à definição dos investimentos a serem feitos ao longo da vigência prevista: quatro quadriênios, de 2009 a 2024. Esta pesquisa se propõe apresentar o processo de elaboração do Sistema de informações Habisp e do seu Sistema de Priorização de Intervenções, avaliando seus rebatimentos na política habitacional no Município de São Paulo e nos processos de condução da mesma.

**Palavras-chave:** política habitacional, sistema de informações, indicadores, critérios de priorização.

### **Introdução**

Cedric Price (1934-2003) foi um dos mais brilhantes arquitetos do final do século 20. Embora não tenha conseguido construir muito, seu projeto Palácio Fun (1960-1961) e sua abordagem transversal à arquitetura e ao tempo baseada em intervenções urbanas, influenciou arquitetos e artistas contemporâneos como Richard Rogers, Renzo Piano, Rem Koolhaas e Rachel Whiteread. Idealizava o arquiteto como um agente de mudança, e a arquitetura como um meio de permitir e facilitá-la. Para Cedric, a arquitetura deveria levar os homens a “pensar o impensável”. Em seus projetos procurava inovar e, com humor, usou a célebre frase de um *button* muito popular nos anos 1970 como título para o seu audiobook de 1979: “*Tecnologia é a resposta, mas qual era a questão?*” (Cedric Price, 1979, apud Giannetti, 2008, p.305).

Após décadas, a indagação é ainda mais relevante. Em tempos em que quase tudo é possível em se tratando de tecnologia, o risco de despender recursos e obter pouco ou nenhum resultado prático é alto, por isso saber exatamente o que fazer com ela é um dos objetivos mais importantes. Ou melhor, quando o tema refere-se à tomada de decisão - a informação e a tecnologia estão no centro da questão. No setor privado, a “onda do momento” é a chamada inteligência de negócios ou empresarial (*Business Intelligence - BI*),

método que visa ajudar as empresas a tomar decisões de forma estruturada ou “inteligente”, mediante dados e informações recolhidas em sistemas de informação, espalhados pelos muitos setores de uma mesma instituição, acessível a grupos de usuários que, muitas vezes, não as compartilham por desconhecer o interesse ou sua importância para outros setores. É uma tecnologia que permite transformar dados guardados em informação qualitativa e relevante para a tomada de decisão.

No que concerne à administração pública, tomar decisões de modo estruturado e transparente é um desafio e uma questão em debate. Cada vez mais, setores da sociedade cobram dos dirigentes públicos explicações sobre o caminho escolhido ou sobre a decisão tomada. Recentemente, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo “*Falta transparência para estudos e decisões sobre projetos de infraestrutura*”, Adalberto Maluf afirma que “*no Brasil, não existe processo institucional transparente para estudos e tomada de decisão sobre projetos de infraestrutura urbana*” (2012). Isso não é mais aceitável, ao menos para uma parcela crescente da sociedade.

Em 2005, a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (Sehab), entendeu que não era também aceitável, para si, um modelo de gestão baseado em relações clientelistas, na qual grupos políticos ou sociais influentes direcionam os investimentos públicos. No passado, ainda que a administração pública tenha procurado superar tal modelo, os critérios que sustentavam as decisões sobre os investimentos a serem feitos, os locais e ou populações beneficiados, não ficaram suficientemente transparentes a ponto de não suscitar dúvidas.

O desafio colocado pela Sehab à equipe que empreendeu o Sistema de Informações para Habitação Social na cidade de São Paulo, o Habisp, resultou na busca de uma solução para o problema da informação voltada à tomada de decisão, na medida adequada às necessidades e ao tempo, com recursos existentes, permitindo, sobretudo, a democratização do acesso à informação e a transparência nos processos de tomada de decisão.

Sempre um objetivo: apoiar à equipe de planejadores e operadores da política de habitação no desenvolvimento de um plano de ação com metas para o atendimento à população moradora em favelas, loteamentos e empreendimentos habitacionais irregulares, e cortiços. Esse objetivo, aos poucos, foi ganhando novas proporções até que o então plano de metas, previsto na cooperação técnica com a Aliança de Cidades<sup>1</sup>, se convertesse no Plano

---

<sup>1</sup> Aliança de Cidades (Cities Alliance) é um consórcio internacional de cidades e organismos de desenvolvimento econômico e social comprometido em encontrar soluções para a redução da pobreza. A Aliança de Cidades tem

Municipal de Habitação (PMH), com o horizonte de implementação ao longo de 16 anos, de 2009 a 2024.

Como fundo, um cenário de incertezas quanto à real demanda habitacional na cidade e uma real desarticulação de dados e informações sobre o tema nos diversos departamentos da administração municipal seguida pelo fantasma da desatualização. Os dois principais departamentos detentores de informação sobre o tema, o Departamento de Regularização do Solo (Resolo), responsável por atuar na regularização de loteamentos, e a Superintendência de Habitação Popular (Habi), responsável por atuar na urbanização e regularização das favelas, além dos cortiços e empreendimentos habitacionais irregulares, trabalhavam suas informações de forma individualizada, em bancos de dados separados e monousuário<sup>2</sup>. Como consequência: a sobreposição e o superdimensionamento da demanda, além do fato de os projetos em que as duas situações se concentravam, não tratarem o problema de forma integrada. O desafio dos números incluía também um universo significativo de pesquisas voltadas à estimativa das famílias moradoras em favelas, realizadas ao longo das últimas três décadas pelo menos, com metodologias diferentes e grandes contradições entre si<sup>3</sup>, o que ampliava ainda mais o grau de incertezas.

### **Habisp - a iniciativa**

Foi este o cenário que impulsionou o surgimento do Habisp - concebido para agregar, sobre cada área ocupada irregularmente ou de forma precária, diferentes dados e informações: geográficas, físicas, sociais, econômicas e legais. E do chamado “Sistema de Priorização” - um painel de indicadores que levam em consideração as dimensões de risco geológico a que os assentamentos estão sujeitos, precariedade de infraestrutura, índices de saúde nas subprefeituras e vulnerabilidade social das famílias moradoras, com o intuito de gerar um índice de precariedade por meio do qual se estabeleceram as prioridades de intervenção.

O ponto inicial deste processo foi a atualização dos cadastros de favelas e loteamentos irregulares existentes. A base cartográfica de Favelas e Loteamentos havia

---

como objetivo promover o papel dos governos locais na estruturação de políticas de desenvolvimento urbano e melhoria em assentamentos urbanos, mobilizando o apoio internacional de agências bilaterais e multilaterais.

<sup>2</sup> Termo usado comumente quando se fala sobre um sistema operacional utilizável por uma pessoa de cada vez, ou em referência a um termo de uso individual de software.

<sup>3</sup> A título de exemplo, uma das mais polêmicas pesquisas foi a realizada em 1993 pela FIPE, cujo resultado apontou que a população total residente em favelas teria atingido aproximadamente 19% da população do município à época e crescido à espantosa taxa de 15,2% ao ano, entre 1987 e 1993.

passado pelo processo de digitalização nos anos 2003-2004, e estas feições geográficas, juntamente com os bancos de dados de cada departamento, que até o momento eram dissociadas de suas representações geográficas, foram integrados, inseridos no Habisp, e disponibilizados para avaliação dos técnicos da Sehab, em julho de 2006.

As discrepâncias, quanto à caracterização e quantificação da demanda, orientaram a Sehab a dar início a um processo de atualização destas informações, o que abrangeu não só a revisão das feições geográficas atribuídas a cada assentamento precário. Também a atualização de dados cadastrais com vistas à priorização de intervenções e à estimativa e caracterização socioeconômica da população moradora, por meio de uma pesquisa amostral sob a responsabilidade da Fundação Seade, contratada pela Sehab.

Esta etapa do trabalho, que ocorreu entre os meses de julho e dezembro de 2006, foi de maior importância para a elaboração do Sistema de Priorização e para o Habisp e, ao mesmo tempo, base para a realização da pesquisa socioeconômica realizada pela fundação Seade. Os resultados obtidos nas etapas subsequentes tanto em relação à pesquisa socioeconômica quanto ao Sistema de Priorização advêm deste momento inicial. Um grande esforço para realização de vistorias foi realizado. O resultado alterou significativamente os números absolutos dos assentamentos em relação ao número inicial carregado no Habisp e grande parte dessa diferença refere-se à agregação de pequenas ocupações em novos aglomerados e a transformação de algumas favelas em Núcleos Urbanizados<sup>4</sup> - favelas com situação de infraestrutura regularizada, porém com irregularidades do ponto de vista fundiário e ou registrário<sup>5</sup>.

A estimativa da população moradora em assentamentos precários, objeto da pesquisa realizada pela fundação Seade, se deu após a atualização da base cartográfica e dos principais dados sobre os assentamentos, como o ano de início da ocupação, estimativa de domicílios, propriedade do terreno etc. Realizou-se, então, uma estratificação do universo total de assentamentos, aplicada à pesquisa socioeconômica amostral em 10% dos domicílios identificados na etapa de atualização. A estimativa de domicílios teve como parâmetro o

---

<sup>4</sup> Os assentamentos foram classificados em função dos níveis de irregularidade e precariedade de infraestrutura instalada; irregularidade e precariedade do ponto de vista da posse da terra, destacando, por exemplo, as favelas que estão com sua condição de acesso a infraestrutura de saneamento regularizada ou não, e as que têm situação fundiária e de posse da terra regularizada ou não. As classes de assentamentos definidas no processo de caracterização e classificação dos assentamentos podem ser consultadas no texto completo do PMH, Volume I desta publicação.

<sup>5</sup> Mais detalhes sobre o processo de atualização dos dados e a construção do índice de priorização podem ser encontrados no relatório: Prefeitura de São Paulo, Secretaria de Habitação. Sistema de Caracterização, Classificação Elegibilidade e Priorização de Intervenções em Assentamentos Precários no município de São Paulo/ Brasil. 2006. Disponível em: [http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/priorizacao/Per\\_Review\\_oficial.PDF](http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/priorizacao/Per_Review_oficial.PDF). Acesso em: 05 Set. 2012.

número de construções desenhadas sobre fotos aéreas de 2003 e os arrolamentos e pesquisas aplicadas nos setores selecionados<sup>6</sup>.

## O sistema de Priorização

No que tange a priorização de intervenções, o caminho escolhido pela Sehab decorreu da geração de indicadores que oferecessem respostas como grau de urbanização de um assentamento, vulnerabilidade da população, condições geológicas etc., e que também pudessem ser combinados em um único índice (o de priorização), para estabelecer um método de investigação e planejamento que aproximasse a tarefa ao que Einstein chamou de ciência - *"a tentativa de fazer com que a diversidade caótica da nossa experiência sensível corresponda a um sistema lógico uniforme de pensamento"* (Einstein, apud Giannetti, 2008, p. 112). Para tanto se fez uso do Habisp e do seu Sistema de Priorização.

O relatório "Sistema de Caracterização, Classificação, Elegibilidade e Priorização para Intervenções em Assentamentos Precários no Município de São Paulo/ Brasil (Coelho, 2007), elenca dois princípios estabelecidos para a escolha dos indicadores que compõem o índice de priorização. Ou seja, proteção da vida da população e melhoria das condições de habitabilidade para patamares aceitáveis; e proteção à população socialmente vulnerável. O mesmo relatório aponta que as primeiras formulações realizadas pela Sehab escalonavam as prioridades em três níveis: alta, média e baixa. Mas essa abordagem se mostrou deficitária, pois o universo de assentamentos exige uma escala mais larga, o que resultou na elaboração do "índice de priorização", que atribui uma nota entre zero e um para cada assentamento, sendo que zero é a ausência de precariedade e um a precariedade máxima, com base em um modelo de análise multicritério.

O Habisp foi preparado para realizar os cálculos estatísticos e geográficos de cada indicador. Ele possui uma matriz lógica em que são configurados os pesos para cálculo de cada um dos índices que compõem o sistema, de modo a permitir que o administrador possa interagir e validar o processo e adaptá-lo às alterações conjunturais que influenciam o processo de tomada de decisão.

De acordo com o objetivo da ação, a Sehab definiu o foco da priorização. Para os projetos de urbanização, a ação volta-se para as áreas mais precárias segundo os temas de

---

<sup>6</sup> O estudo completo encontra-se disponível no Habisp: Fundação Seade. Atualização de dados censitários de favelas e loteamentos irregulares do município de São Paulo, São Paulo 2008. Disponível em: <http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/estudosepesquisas/relatorioanalitico/index.html>. Acesso em: 05 Set. 2012.

análise. Já para a regularização de favelas, como por princípio o programa não pode regularizar situações precárias, o foco da atuação recai sobre as áreas com os melhores índices. O índice de priorização é um indicador sintético, que agrega outros índices por meio de um método de ponderação focado na importância de um indicador, comparado com os demais que compõem o índice. O modelo de ponderação utiliza peso 3 para o índice de risco, 2 para infraestrutura e 1 para vulnerabilidade e saúde, aplicados conforme fórmula abaixo Figura 1.

Figura 1: Fórmula de cálculo do índice de Priorização.

$\text{IP} = \frac{[(Y - \text{IF}) \times 2] + (\text{IR} \times 3) + (\text{IV} \times 1) + [(Y - \text{IS}) \times 1]}{(2 + 3 + 1 + 1)}$
<p>Sendo:</p> <p>IF = índice de infraestrutura urbana</p> <p>IR = índice de risco de solapamento e escorregamento</p> <p>IV = índice de vulnerabilidade social</p> <p>IS = índice de saúde</p> <p>Y = Fator de Ordenamento da Prioridade (se ordem crescente = 1) (se ordem decrescente = 0)</p>

Os índices utilizados têm origens diversas. O de risco tem por base o mapeamento de risco de solapamento e escorregamento, originário de um levantamento realizado pela Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológica (IPT), realizado pela primeira vez na cidade em 2003 e atualizado em 2010. A estimativa de risco foi analisada de forma qualitativa, a partir de observações de campo, integrando os parâmetros de análise contidos em uma ficha de avaliação de risco e com o apoio de imagens aéreas. O índice de risco tem o maior peso na priorização de intervenções; por essa razão, o cálculo inicial, feito em 2006 para gerar um índice para cada assentamento precário segundo o mapeamento de 2003, foi atualizado em 2010 assim que o novo foi finalizado.

Em 2010 foram 407 áreas investigadas, subdivididas em setores de risco, uma vez que as características do terreno e, sobretudo, das ocupações, apresentam grandes variações numa mesma favela. Cada um dos setores foi classificado segundo (1) parâmetros naturais referentes ao tipo de solo, topografia, estruturas naturais condicionantes de movimentação, tipologia de curso d'água e tipo e abrangência de vegetação; (2) parâmetros ocupacionais tais como níveis de interferência nos terrenos, presença de infraestrutura básica de fornecimento

de água, coleta de lixo e tratamento de esgoto, condições das vias públicas e das estruturas das moradias, resultando em 1.179 setores de risco, com níveis específicos de criticidade que vai do Risco 1 ao 4<sup>7</sup>.

O índice de Risco para os assentamentos precários, concebido no âmbito do sistema de priorização, é calculado para cada assentamento com a utilização de operações de *overlay*<sup>8</sup>. O Habisp identifica, para cada assentamento, o percentual da sua área (m<sup>2</sup>) que está em cada setor de risco mapeado e, através de uma fórmula de cálculo que atribui um peso a cada grau de risco, apresenta o índice de risco de solapamento e escorregamento. Considerando que o risco geológico é um fator determinante para aferir a condição de habitabilidade de uma área, a utilização do Habisp para subsidiar o novo mapeamento proporcionou não apenas a criação de um banco de dados consistente sobre as áreas de risco da cidade, mas também a rápida transferência das informações coletadas em campo. Hoje, a delimitação das áreas estudadas e os principais atributos que fizeram parte da avaliação podem ser acessados por técnicos e gestores da administração municipal. A localização dos setores de risco e o grau de probabilidade de ocorrência de deslizamentos também estão disponíveis a universidades, centros de pesquisas, organizações não governamentais e demais interessados no tema, por meio do Habisp.

O IPVS é um índice que foi desenvolvido para todos os municípios paulistas onde se buscou a criação de uma tipologia de situações de exposição à vulnerabilidade que expressasse a compreensão de que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas em um estudo sobre esse tema (Fundação Seade, 2006). É um indicador que permite classificar áreas geográficas segundo os recursos que a população residente possui. Deriva da combinação entre duas dimensões, socioeconômica (escolaridade e renda) e demográfica, e classifica o setor censitário em seis grupos de vulnerabilidade social.

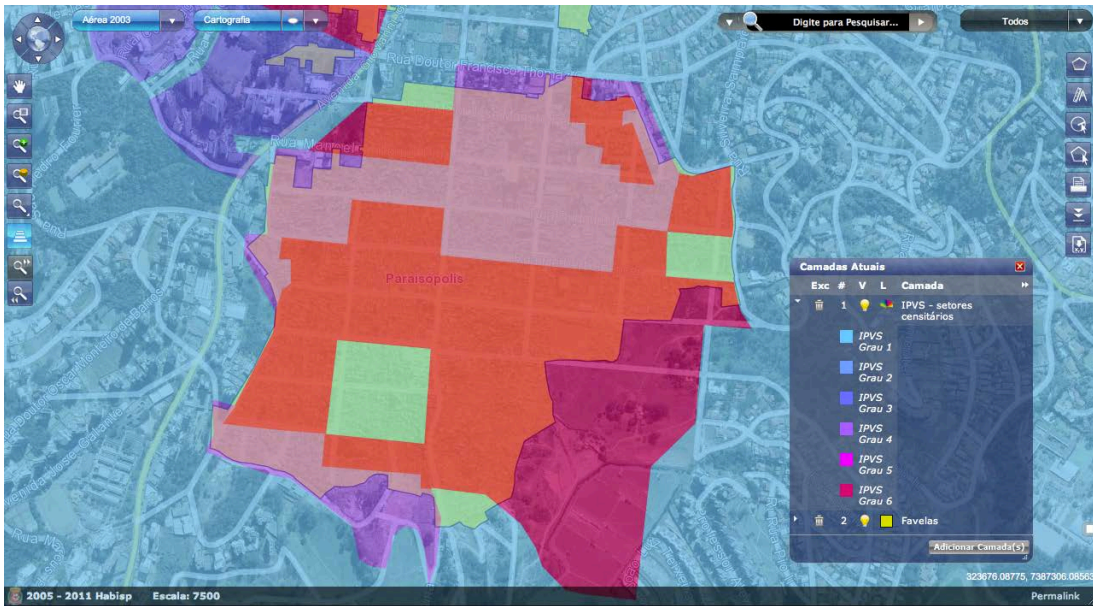
Como em muitos casos, a favela encontra-se em mais de um setor censitário e também em mais de um grupo de vulnerabilidade. À semelhança do que é feito no índice de risco, para calcular o de vulnerabilidade do assentamento por meio de análise espacial (*overlay* e cálculo de porcentagem de área), são calculados os percentuais da área do assentamento em cada grupo de vulnerabilidade, atribuídos pesos e gerado o índice para cada assentamento. Na Figura 2 vemos os setores censitários que compõem a favela Paraisópolis classificados segundo grau de vulnerabilidade social do IPVS.

Figura 2: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)

---

<sup>7</sup> O mapeamento completo com as áreas de risco em cada subprefeitura está disponível em [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br).

<sup>8</sup> *Overlay*: processo de sobrepor dois diferentes mapas da mesma área para formar uma camada de mapa novo.



Exemplo de sobreposição dos setores censitários classificados nos graus de Vulnerabilidade Social (IPVS) e da camada de favelas. Favela Paraisópolis. Fonte: [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br).

A dimensão de saúde é representada pelo seu índice, um dos componentes do Painel de Monitoramento da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), elaborado para acompanhamento dos resultados do município diante das prioridades do SUS municipal. Compõe-se da agregação dos valores relativos dos quatro indicadores escolhidos: (1) coeficiente de mortalidade infantil; (2) mortalidade precoce por doenças crônicas não transmissíveis; (3) coeficiente de incidência de tuberculose; (4) coeficiente de mortalidade por causas externas (CEINFO, 2006). Para o cálculo do Índice de Priorização, foi realizada uma relação direta entre a favela, a subprefeitura em que a mesma se encontra, e o índice de saúde da subprefeitura. De todos os selecionados, o Índice da Priorização é o que possui o menor grau de desagregação espacial.

Por fim, o Índice de Urbanização resulta da composição dos critérios que mensuram a cobertura das redes de serviços públicos em cada assentamento. Quanto maior o índice, melhor o atendimento por infraestrutura. Os pesos atribuídos a cada componente do indicador refletem a importância de cada serviço para a melhoria da qualidade de vida da população residente. No primeiro patamar de importância estão os serviços de saneamento básico – abastecimento de água e de esgotamento sanitário –, sem os quais não há nenhuma condição de habitabilidade. No segundo patamar, estão os critérios: porcentagem da área coberta por rede elétrica domiciliar; porcentagem da área coberta por rede de iluminação pública; porcentagem da área coberta por rede de drenagem pluvial e porcentagem da área coberta com pavimentação. No último, encontra-se a cobertura por coleta de lixo. Na Tabela



1, critérios e modelo de pontuação do índice de urbanização; na Figura 7, respectiva fórmula de cálculo.

Tabela 1: Critérios e modelo de pontuação do índice de urbanização.

Índice de urbanização		Pontuação	Peso	
% de rede de abastecimento de água	de 0 e 100%	de 0 a 1	x	3
% de rede de esgotamento sanitário	de 0 e 100%	de 0 a 1	x	3
% de rede elétrica domiciliar	de 0 e 100%	de 0 a 1	x	2
% de rede de iluminação pública	de 0 e 100%	de 0 a 1	x	2
existência de rede de drenagem	nenhuma, parcial, total	0, 0,5 ou 1	x	2
% de vias pavimentadas	de 0 a 100%	de 0 a 1	x	2
existência de coleta de lixo	nenhuma, parcial, total	0, 0,5 ou 1	x	1
		/( $\Sigma$ pesos)* = IU**		

\* a soma dos pesos é a nota máxima que uma área pode alcançar \*\* Índice de urbanização

Elaboração própria.

## A priorização por sub-bacias e os Perímetros de Ação Integrada PAIs

Definidos os critérios indicadores e finalizado o cálculo do índice de priorização foi possível localizar precariedade habitacional no município por meio do mapa de priorização por assentamento precário. Esta espacialização demonstrou uma grande homogeneidade entre os assentamentos, visto que muitos apresentaram indicadores próximos uns dos outros, e, ao mesmo tempo, uma não homogeneidade, visto que as áreas consideradas de maior precariedade, com indicadores próximos de um, estavam distribuídas no território sem apresentar lógica de distribuição espacial aparente. Uma vez que se entendeu que os indicadores estabelecidos de fato refletiam a prioridade de intervenção dos assentamentos, considerando a necessidade de integração das ações, também se entendeu necessário adotar uma região de planejamento que aderisse a uma prática adequada de urbanização, e possibilitasse um melhor planejamento das metas de atendimento; a unidade de planejamento adotada para a redefinição da priorização foi a sub-bacia hidrográfica.

Assim, os indicadores foram agregados e espacializados<sup>9</sup> por sub-bacias hidrográficas para criar um índice de priorização por sub-bacia de modo a concentrar os esforços de urbanização e regularização em uma unidade territorial abrangente com vistas a uma transformação urbanística mais ampla do que aquelas até então alcançadas nas

<sup>9</sup> Espacializar – jargão para o ato de localizar no território a ocorrência de determinado fenômeno físico ou social.

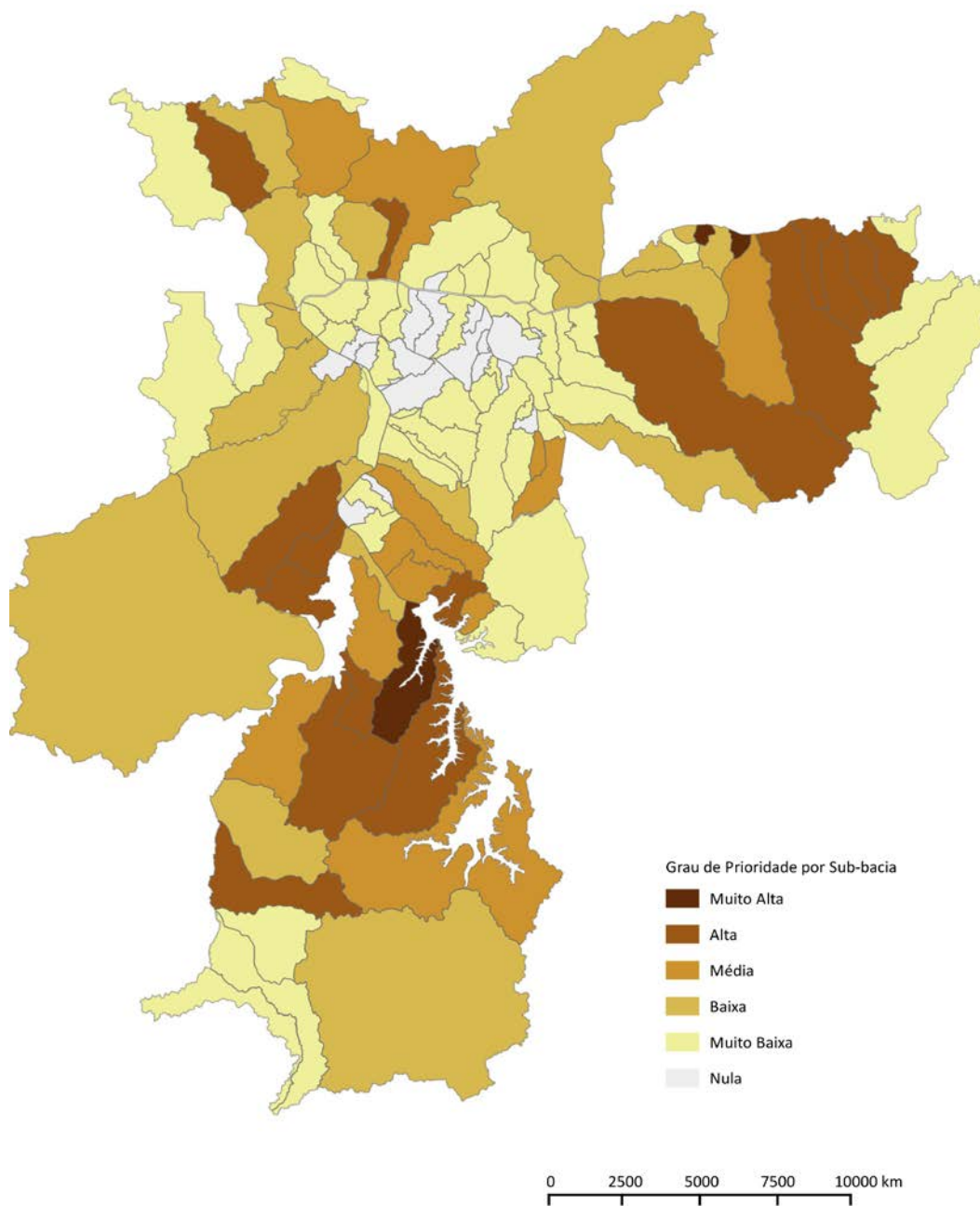
intervenções pontuais realizadas pela Sehab nas últimas décadas, bem como racionalizar os esforços e investimentos públicos em cada região.

O modelo de cálculo do índice de priorização por sub-bacia é simples: considera-se a proporção de assentamentos precários sobre a área total da sub-bacia, mais o grau de precariedade desses assentamentos. O resultado é um número entre 0 e 1 para cada sub-bacia. Posteriormente, as sub-bacias foram agrupadas em cinco graus de precariedade habitacional – muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. (Ver Figura 3). E, na sequência, visando definir o plano de ação da Sehab ao longo do tempo estipulado para o PMH (4 quadriênios), foram delimitados dentro de cada sub-bacia os Perímetros de Ação Integrada (PAIs) – unidades de ação onde os projetos de intervenção para as favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais por ventura existentes no interior do perímetro, são tratados de modo integrado. (Ver Figura 4).

Este processo de planejamento aparentemente simples, com aproximação sucessiva aos problemas, consumiu na verdade um longo tempo de maturação, além de um esforço para capacitação e integração das equipes. E, o início deste longo processo se deu com a decisão de realizar um plano de ações de modo a garantir investimentos sistemáticos pela administração pública nos projetos de urbanização e regularização de assentamentos precários. Estes investimentos necessitavam ser “garimpados” no orçamento municipal, bem como, junto às demais esferas de governo Estadual e Federal. Para isso seria necessário conhecer exatamente quais os recursos exigidos, para o quê e onde deviam ser aplicados.

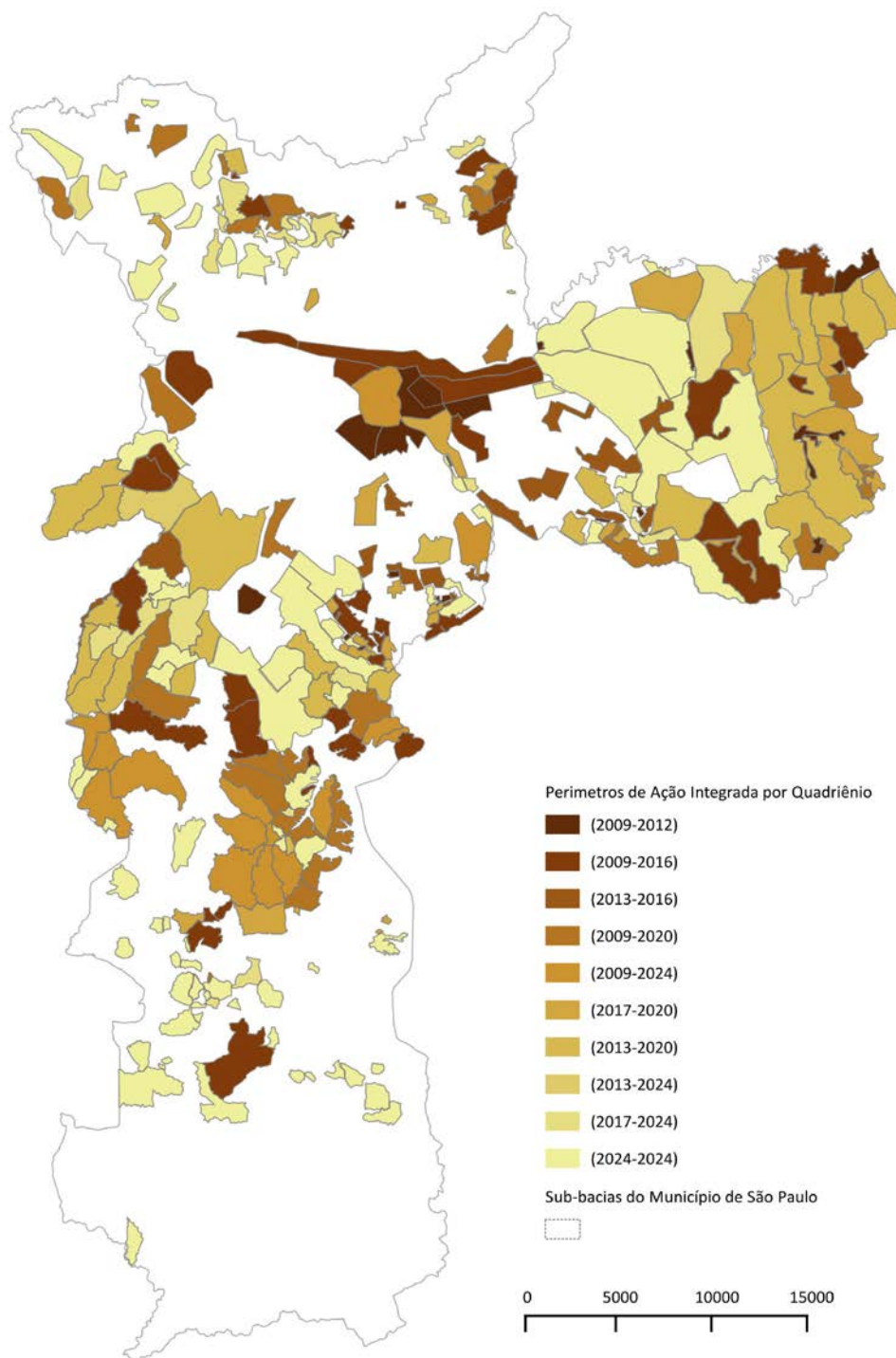
Resultado direto deste processo, o recém-finalizado concurso Renova SP - primeiro grande esforço para contratação de projetos após a elaboração do Habisp, do Sistema de Priorização e do PMH - contratou projetos para 18 PAIs onde estão localizados aproximadamente 250 assentamentos precários e aproximadamente 80 mil famílias. Entre os meses de abril e julho de 2011, foram definidos os perímetros-alvo do concurso; em tempo recorde foram criadas as regras, disponibilizado o material técnico para elaboração dos projetos (mapas, imagens, ortofotos etc.). Quatro meses após o início dos trabalhos, uma cerimônia pública premiou os vencedores.

Figura 3: Sub-bacias hidrográficas por prioridade de intervenção.



Fonte: Plano Municipal de Habitação (Sehab, 2011). Elaboração própria.

Figura 4: Perímetros de ação integrada por quadriênios 2009-2024.



Fonte: Plano Municipal de Habitação (Sehab, 2011). Elaboração própria.

Ficou demonstrado, neste momento, um aumento da capacidade de tomada de decisão e governança da Sehab, resultado somente alcançado graças à persistência da administração em dotar os entes públicos de meios e instrumentos de gestão apropriados à problemática habitacional existente e ao investimento na capacitação dos mesmos. Foi necessário persistir para trabalhar durante cerca de cinco anos na construção de um Plano

Municipal que vai da definição das diretrizes às metas e valores para atuação em cada assentamento precário da cidade. E também para vencer as barreiras da mesmice da administração, construindo um sistema de informação novo, independente das estruturas burocráticas, mais voltado à tomada de decisões.

A hierarquização dos assentamentos por grau de precariedade garante transparência na escolha das áreas para investimento, aumentando a capacidade de interlocução com a sociedade. Os critérios escolhidos pela Sehab foram discutidos com a população por meio dos canais de participação existentes, como o Conselho Municipal de Habitação e os fóruns de entidades. E o entendimento de que a concorrência dos recursos públicos deveria ser mediada por um método científico e transparente foi pactuada por todos. O PMH passou por 20 apresentações públicas, que visaram abranger as 31 subprefeituras da cidade<sup>10</sup>, e outras 18 em setores da sociedade civil organizada. Com isso, São Paulo empenhou-se em construir um pacto público em torno de suas diretrizes e metas.

## **Considerações Finais**

Destacamos três momentos mais importantes no desenvolvimento do Habisp e do Sistema de Priorização. O primeiro, quando se estabeleceram as bases e princípios do projeto. O intenso envolvimento dos técnicos da Sehab esteve intimamente relacionado à atualização dos dados sobre a demanda habitacional no âmbito do projeto com a Aliança de Cidades. O segundo, após a atualização dos dados de demanda, envolveu a construção de um pensamento para o planejamento com a análise das informações coletadas, a criação de indicadores, índices e também do sistema de priorização. Os “efeitos colaterais”, relacionados as duas experiências, foram a integração de equipes e a revisão de procedimentos de trabalho.

A decisão de desenvolver o Habisp promoveu um rico momento de organização dos dados e informações e, assim, uma apropriação e disseminação de conhecimento para os operadores da política de habitação da cidade de São Paulo. A pedra fundamental, a filosofia por traz de sua elaboração significou que o conhecimento sobre os assentamentos precários, boa parte até então cristalizado na mente dos técnicos mais antigos, necessitava ser compartilhado com todos para que, com metodologia, as certezas sobre as precariedades de cada área, existente no seu pensar, fossem sistematizadas e transferidas para um sistema de

---

<sup>10</sup> A agenda de apresentações foi organizada de modo a agregar mais de uma subprefeitura, tendo em vista a proximidade entre elas, a população e a estrutura física necessária para as apresentações. Esse fato será melhor detalhado no capítulo sobre o tema.

tomada de decisão, transformando o intuitivo em concreto. Entretanto, para além das certezas, as incertezas ajudaram na construção dos sentidos atribuídos a cada dado e informação coletada. Processo só possível porque a Sehab optou por uma ação coletiva e por investir na produção própria e não na aquisição de um de *software* ou sistema convencional.

Seu processo de elaboração suscitou alterações no “modus operante” da Sehab, abrindo espaço para a consolidação de uma visão na qual as ações deveriam ser integradas não apenas no âmbito de seus departamentos e ações programáticas, mas também no território. Com base na certeza de que a questão da habitação social significa um fenômeno espacial, entendeu-se necessário construir uma representação concreta da precariedade socioambiental com a finalidade de apreender a real distribuição territorial da mesma na cidade.

Esta transformação, cujo início foi o desenvolvimento do Habisp e do seu Sistema de Priorização se consolidou com a definição dos Perímetros de Ação Integrada e, de forma pragmática, se materializa nos Planos Urbanísticos desenvolvidos para os PAIs e nos projetos de urbanização específicos para cada assentamento.

O Plano Urbanístico procura analisar as potencialidades e os desafios existentes na região e integrar os demais planos e projetos elaborados pela municipalidade nas diversas secretarias – projetos viários, de transporte, infraestrutura de grande porte, equipamentos públicos, parques etc. E sob a ótica do respeito às preexistências, realizar propostas e ou adequações nos mesmos para reforçar as potencialidades, minimizar as deficiências e promover o desenvolvimento econômico e social local, sem “abrir mão” da permanência das famílias dentro do perímetro objeto de estudo e de um projeto de urbanização voltado às necessidades específicas de cada população, mas com a preocupação de oferecer uma boa arquitetura para todos os paulistanos.

O terceiro momento se deu em um intervalo de tempo em que o plano municipal passou por um processo de incubação. O Habisp se voltou, então, para a elaboração de sistemas de gestão para alguns programas ou ações como a emissão de títulos de concessão de uso especial para moradia<sup>11</sup>. Após isso, um novo ciclo de planejamento deu início ao detalhamento das ações do PMH e a implantação no mapa de novas feições a serem atualizadas como os perímetros de ação integrada e o mapeamento de riscos geológicos.

As utilidades do Habisp que subsidiam o planejamento e, em geral, a gestão da política habitacional, não se esgotam no processo de elaboração do Plano Municipal de Habitação. Outros níveis de desenho de âmbito espacial mais reduzido, como os Projetos de

---

<sup>11</sup> Atendimentos relacionados ao programa de regularização urbanística e fundiária de áreas públicas.

Urbanização, encontram um apoio muito valioso na coleta e processamento de informações sobre as pessoas, as famílias e os domicílios em cada assentamento, sobretudo quando é possível realizar estas tarefas em um curto lapso de tempo e com maior confiabilidade.

É o caso do levantamento e processamento dos dados contidos no instrumental de cadastro e pesquisa utilizado pela Secretaria de Habitação. Estas informações completam a caracterização dos espaços habitados em que são tratados os problemas de inadequação habitacional. Um dos mais recentes desenvolvimentos do Habisp criou a possibilidade de aplicar questionários eletrônicos, mediante o uso de equipamentos computacionais móveis, que permitem a transmissão direta dos dados uma vez validados, para o banco correspondente no sistema. Esta evolução reduziu o tempo entre a aplicação da pesquisa e o seu processamento para a produção de indicadores que subsidiem a análise e o planejamento das intervenções urbanas e sociais e realizadas em cada área.

A simplificação deste processo facilitou também a diversificação de instrumentos para o levantamento de dados, de forma que eles possam se adequar aos objetivos específicos de cada pesquisa. Partindo de uma análise da necessidade de coletar dados primários em cada fase de projeto num determinado espaço habitado, e levando em conta as especificidades dos programas executados pela Sehab, estabeleceram-se dados que permitiriam atingir os objetivos da pesquisa em todas essas ocasiões e aqueles que respondiam a esses objetivos.

Dessa análise resultou uma proposta conformada por um conjunto de questões aplicáveis em cada fase, permitindo uma relação mais racional entre os custos e benefícios da coleta de dados. Especial menção merece o desenvolvimento de instrumentos específicos para avaliar os impactos de cada um dos programas da Sehab, conforme seus objetivos e focos de atuação, seguindo um desenho que contempla três eixos comuns: moradia e inserção urbana; inclusão social e satisfação do morador.<sup>12</sup>

Em paralelo a este processo, a equipe gestora do sistema trabalhou para uma melhora expressiva dos procedimentos de selagem, coleta, crítica e validação dos dados, mediante a adoção de mecanismos de controle mais eficazes. Em decorrência desses ajustes, se revisaram e atualizaram os procedimentos contidos nos respectivos manuais. Todas essas medidas incrementaram de forma substantiva a confiabilidade dos dados coletados com o novo instrumental.

---

<sup>12</sup> Os eixos de avaliação seguem a orientação do Ministério das Cidades. Matriz de Indicadores para Avaliação do Pós-ocupação dos Projetos Piloto de Investimento Intervenção em Favelas. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/AVALIACaO\\_DE\\_POS\\_OCUPACaO](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/AVALIACaO_DE_POS_OCUPACaO). Acesso em: 02 Jun. 2010.

Na verdade, deriva da filosofia empregada, da ideia central de sistematizar dados e informações sobre a demanda por habitação social, democratizar o acesso a esta informação e, sobretudo, dotar técnicos e agentes públicos de conhecimentos apropriados e específicos, quantitativos e qualitativos, sobre esta demanda, com base na necessidade de planejar e priorizar os investimentos públicos. Esta filosofia pode mudar de aspecto, pode ser refeita, ganhar novos aplicativos, versões modernas, agregar outros modelos de análise. Mas será sempre a filosofia do Habisp.

Recentemente, por meio de um termo de cooperação técnica firmado entre a Secretaria de Habitação de São Paulo e a do Município de São Bernardo do Campo, a experiência de desenvolvimento do Habisp foi compartilhada. E não apenas a experiência, o seu código fonte<sup>13</sup>, a documentação de instalação e todos os documentos existentes sobre o processo foram passados à equipe deste município. Além disso, a Prefeitura de São Paulo, por meio da equipe do Habisp, forneceu subsídios para que São Bernardo montasse sua equipe de desenvolvimento. O plano de trabalho elaborado para a implantação do “Habisp São Bernardo” consistiu na instalação de dois módulos básicos, um deles o de mapeamento. O objetivo principal foi disseminar a experiência para outros municípios. Resultado: um novo sistema batizado de Sihisb. Linguagem de programação diferente e componentes similares, porém outros. Semelhanças entre o Sihisb e o Habisp? A filosofia. E precisa mais?

## Referências Bibliográficas

CEINFO 2006. Painel de Monitoramento das Condições de Vida e Saúde e da Situação dos Serviços de Saúde. Avaliação da Equidade: Índice-Saúde - 2005 por subprefeitura e tendência nos últimos anos. São Paulo: Secretaria da Saúde. Prefeitura do Município de São Paulo.

COELHO, E. C. R. 2007. Sistema de Caracterização, Classificação Elegibilidade e Priorização de Intervenções em Assentamentos precários no município de São Paulo/ Brasil. 181.

FUNDAÇÃO SEADE 2006. Espaços e Dimensões da Pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo. São Paulo.

---

<sup>13</sup> Código-fonte são as linhas de programação que formam um *software* em sua forma original. Inicialmente, um programador "escreve" o programa em uma certa linguagem. Para executar esse *software*, no entanto, o programador precisa converter as linhas de programação em linguagem de máquina, a única que o computador é capaz de entender. Com o código-fonte de um programa em mãos, um programador de sistema pode alterar a forma como esse software funciona, adicionar recursos, remover outros e adaptar o software às suas necessidades.



GIANNETTI, E. 2008. *O Livro das citações: um breviário de idéias replicantes*, São Paulo, Companhia das Letras.

MALUF, A. 2012. Análise: Falta transparência para estudos e decisões sobre projetos de infraestrutura. *Folha de São Paulo*, 22/08.

SEHAB 2011. Plano Municipal de Habitação.