

O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO COMO REQUISITO PARA GARANTIR O DIREITO À CIDADE DA POPULAÇÃO RESIDENTE NAS FAVELAS E COMUNIDADES URBANAS.

Selene Ferreira de Moraes

UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

selenemoraes@gmail.com

Roberto Yoshitaka Taguchi

UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

rytaguchi@uol.com.br

Everton da Silva

UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

everton.silva@ufsc.br

Lia Caetano Bastos

UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

lia.c.bastos@ufsc.br

Liane Ramos da Silva

UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial

liane.ramos@ufsc.br

RESUMO:

Garantir o direito à cidade para todas as pessoas, sem deixar ninguém e nenhum lugar para trás é o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Apesar de existirem instrumentos legais para a regularização de assentamentos informais e de terem sido criadas muitas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ainda não houve avanços na efetivação do direito à cidade das populações residentes nos territórios populares, principalmente naqueles com maior densidade demográfica. O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é um requisito essencial para a elaboração de uma política capaz de garantir de maneira eficaz o direito à cidade desta população. A análise do caso concreto da Favela de Heliópolis e de outras experiências de mapeamento dos territórios populares revela que as dificuldades podem ser superadas com a participação da comunidade e a articulação dos diversos órgãos envolvidos com políticas públicas

relativas ao direito à cidade. Apenas desta maneira será possível a construção de uma base de dados consistente, que poderá ser compartilhada por todas as esferas de governo, disponibilizada para a sociedade em geral e usada como ferramenta para a elaboração de políticas de desenvolvimento urbano mais efetivas. Diante deste cenário, incluir a criação de uma camada temática sobre os territórios populares em um CTM como uma das metas do ODUS 1 seria um passo importante para avançar na agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável.

Palavras-chave: direito à cidade, objetivo de desenvolvimento urbano sustentável, cadastro técnico multifuncional, territórios populares, mapeamento colaborativo.

ABSTRACT:

Guaranteeing the right to the city for all people, leaving no one and no place behind is the first of the Sustainable Urban Development Goals (SUMD) presented by the Ministry of Regional Development (MDR). Despite the existence of legal instruments for the regularisation of informal settlements and the creation of many Special Zones of Social Interest (ZEIS), there has still been no progress in making the right to the city a reality for people living in popular territories, especially those with a higher demographic density. The Multifunctional Land Registry (CTM) is an essential requirement for drawing up a policy capable of effectively guaranteeing this population's right to the city. Analysing the specific case of the Heliópolis favela and other experiences of mapping popular territories shows that the difficulties can be overcome with the participation of the community and the coordination of the various bodies involved in public policies relating to the right to the city. Only in this way will it be possible to build a consistent database that can be shared by all spheres of government, made available to society in general and used as a tool for drawing up more effective urban development policies. Against this backdrop, including the creation of a thematic layer on popular territories in a CTM as one of the goals of ODUS 1 would be an important step towards advancing the agenda.

Keywords: right to the city, sustainable urban development objective, multifunctional land cadastre, slums, collaborative mapping.

1 INTRODUÇÃO

“Percebemos que o nosso território não é bem representado pela mídia e pelos dados oficiais. Isso ficou ainda mais claro com a pandemia do novo coronavírus. Não há dados oficiais sobre o avanço e os impactos do coronavírus em nossa favela, bem como nos outros territórios periféricos. Com isso, as pessoas estão ainda mais vulneráveis, não apenas ao vírus, mas também a notícias falsas, compartilhadas principalmente em grupos de WhatsApp”, afirmou José Reginaldo Gonçalves (AGÊNCIA BRASIL, 2020), coordenador de pesquisa sobre os impactos da Covid-19 na vida das famílias de Heliópolis realizada pela União de Núcleos, Associação de Moradores de Heliópolis e Região (UNAS).

Este depoimento traz à tona a questão da insuficiência de dados oficiais sobre os territórios populares e a consequente intensificação da situação de vulnerabilidade de seus habitantes.

Garantir o direito à cidade para todas as pessoas, sem deixar ninguém e nenhum lugar para trás é o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano

Sustentável apresentados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

A construção de uma política pública que alcance este objetivo tem como pré-requisito a existência de informações sobre o território que sofrerá a intervenção.

São notórias a insuficiência e as dificuldades de coleta de dados relativos às favelas brasileiras. Recentemente, o IBGE publicou a nota metodológica “Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas”, que traça um panorama dos critérios utilizados pelo instituto para classificar e gerar informações sobre esses territórios desde o censo de 1950.

A análise do caso de Heliópolis é um exemplo concreto das dificuldades de mapeamento destes territórios.

Apesar disso, há experiências que avançaram na coleta das informações e no mapeamento das favelas. A implantação de uma camada temática em um CTM oficial, atualizado de forma sistemática e permanente, deve necessariamente partir destas experiências.

Este artigo tem como objetivo apresentar um exemplo da situação concreta de uma favela no município de São Paulo, analisar experiências de mapeamento em territórios populares e propor que uma das metas do ODUS 1 seja mapear esses territórios e incorporar os dados produzidos sobre a localização das parcelas ou edificações ao CTM, como uma camada temática.

2 ODUS 1 - DIREITO À CIDADE PARA TODAS AS PESSOAS

Os Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) foram lançados em dezembro de 2021, e resultaram de uma ação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em parceria com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e o World Resource Institute (WRI) Brasil. O processo de sua formulação também contou com apoio da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa)¹.

Podem ser definidos como uma agenda nacional que é parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Os objetivos foram elaborados a partir de um processo colaborativo, por meio da realização de oficinas nas cinco regiões do país, com a participação de representantes nacionais, de governos municipais e estaduais, da academia, de entidades profissionais e de organizações da sociedade civil.

O primeiro ODUS é garantir o direito à cidade para todas as pessoas, sem deixar ninguém e nenhum lugar para trás. É um objetivo com grande abrangência, por referir-se ao direito à cidade.

O conceito de direito à cidade foi introduzido pelo filósofo francês Henri

¹ Informações disponíveis em <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/mdr-apresenta-os-16-objetivos-do-desenvolvimento-urbano-sustentavel-odus>.

Lefebvre no final da década de 1960. O termo direito à cidade se afirma no plano das organizações internacionais por ocasião do V Fórum Urbano Mundial, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), entre os dias 22 a 26 de março de 2010, na cidade do Rio de Janeiro. O título do fórum foi “O direito à cidade: unindo o urbano dividido” (TRINDADE, 2012).

O ODUS 1 pode ser relacionado com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (PNUD, 2015).

A meta 1 do ODS 11² menciona expressamente a urbanização das favelas.

No Brasil, a Lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, dispôs que a política urbana deve garantir o direito a cidades sustentáveis, definido-o como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, não só para as presentes gerações, mas também para as futuras (art. 2º, inciso I).

Segundo Edésio Fernandes (FERNANDES, 2007), o Estatuto da Cidade merece ser conhecido internacionalmente porque é um exemplo de como os governos nacionais podem efetivar os princípios, as propostas e diretrizes do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat).

O direito à cidade no Brasil é a combinação de 4 dimensões principais: i) o fornecimento de elementos para a interpretação constitucional do princípio da função social da propriedade urbana e da própria cidade; ii) a regulação de instrumentos legais, urbanísticos e financeiros para intervenção na realidade urbana; iii) indicação de mecanismos para a gestão democrática das cidades; e iv) identificação de instrumentos legais para a regularização de assentamentos informais em áreas públicas e privadas (FERNANDES, 2007).

Dentre estes instrumentos legais, destacamos as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, por serem mecanismos de inclusão que se dirigem especificamente a parcelas da população que têm seu direito à cidade negado.

Os objetivos das ZEIS estão bem definidos no capítulo 7, do livro Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal (Santos e Erba, 2023):

- a) *Permitir a inclusão de parcelas da população sem mecanismos formais de acesso ao solo urbano, segundo o que estabelece as normas tradicionais;*
- b) *Viabilizar a qualificação urbanística destas áreas, com a introdução de serviços e infraestrutura urbana;*
- c) *Promover o direito e a segurança da posse e colaborar na regularização fundiária urbana, reduzindo a diferença de qualidade entre os diferentes padrões de ocupação;*

² Meta 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

- d) Possibilitar a abertura de canais de participação direta dos moradores no processo de definição dos investimentos públicos em urbanização, ou seja, na qualificação e consolidação de seus espaços de moradia;
- e) Aumentar a arrecadação do município, pois, a regularização urbanística das áreas informais pode significar igualmente a incidência de impostos e taxas, o que é muitas vezes visto com bons olhos pela população, que passa a ser possuidora de direitos e a exigir a implantação de serviços e infraestrutura de qualidade e;
- f) Aumentar a oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda (BRASIL, 2001 - Estatuto da Cidade).”(ERBA, 2023).

No entanto, a situação concreta das favelas e das comunidades urbanas situadas em ZEIS indica que ainda há um longo caminho a ser percorrido para a realização dos objetivos desse instrumento.

Se, por um lado é fato que o direito à cidade não se reduz apenas às favelas e comunidades urbanas, por outro, é inegável que as pessoas que vivem em áreas com padrão urbanístico irregular, com carência de serviços públicos básicos e moradia em locais com restrição de uso, devem ter um tratamento prioritário nas ações ligadas ao ODUS 1.

Apesar de termos instrumentos legais para a regularização de assentamentos informais e de terem sido criadas muitas ZEIS, ainda não avançamos na efetivação do direito à cidade das populações residentes, principalmente nos territórios populares com maior densidade demográfica. O efeito mais palpável da criação das ZEIS tem sido a facilitação da permanência dos moradores no local (FERNANDES, 2023).

3 O CTM COMO REQUISITO PARA GARANTIR O EFETIVO DIREITO À CIDADE DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS TERRITÓRIOS POPULARES

A garantia do direito à cidade para todas as pessoas só será alcançada se o poder público formular suas políticas com base em informações territoriais fidedignas.

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) tem se tornado uma ferramenta essencial para a gestão territorial, uma vez que suas informações são úteis para ações no âmbito municipal (urbano e rural), regional e nacional (SILVA *et al.*, 2023). Ele deve ser a base para a aplicação dos instrumentos legais para intervenção na realidade urbana, inclusive daqueles que objetivam a inclusão das parcelas da população que não têm acesso formal ao solo.

O CTM representa o arcabouço legal relacionado ao território, no que se refere aos direitos, obrigações, restrições e interesses sobre a terra, identificando a pessoa, sua forma de domínio e o valor de cada uma das parcelas e das

construções assentadas sobre estas (SILVA *et al.*, 2023).

Assim, é a base para qualquer política de desenvolvimento urbano, tal como a de prevenção de riscos de desastres.

Dentre os muitos aspectos relevantes do CTM destacamos a componente localização. “Todas as coisas acontecem em algum lugar”. A introdução do Marco Integrado da Informação Geoespacial (UN-GGIM, 2019) inicia com esta frase. A seguir transcrevemos um trecho deste importante documento sobre a informação geoespacial digital:

É um recurso de informação nacional essencial com valor social, econômico e ambiental que permite que os sistemas e serviços governamentais e iniciativas de desenvolvimento nacional sejam integradas usando a “localização” como um quadro de referência comum e subjacente.

No Marco para a Administração Efetiva do Território é ressaltada a necessidade de aumentar os esforços para documentar, registrar e reconhecer as pessoas e a sua relação com a terra, em todas as suas formas (UN-GGIM, 2020).

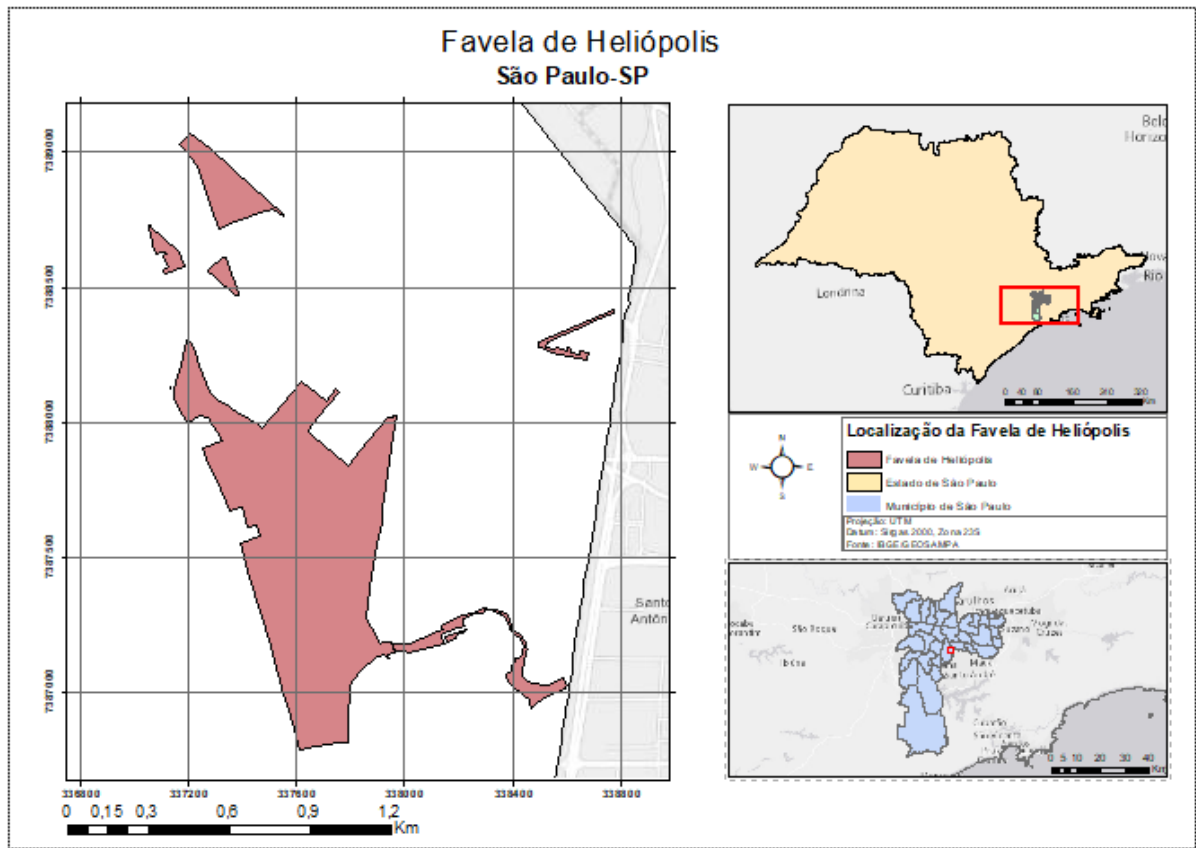
Por todos estes motivos, o CTM deve ser visto como um requisito essencial, um ponto de partida para a elaboração de uma política capaz de garantir de maneira eficaz o direito à cidade para a população residente nas favelas. Em outras palavras, uma ferramenta indispensável para a execução de uma agenda pública permanente para as favelas e comunidades urbanas.

4 O TERRITÓRIO DE HELIÓPOLIS.

Nos termos da nova redação dos critérios de identificação e mapeamento das Favelas e Comunidades Urbanas do IBGE, Heliópolis pode ser definida como um território popular originado “das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, às suas necessidades de moradia e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade (IBGE, 2024).

Situado nos distritos de Sacomã e Ipiranga, no município de São Paulo/SP, Heliópolis está entre as dez maiores favelas do Brasil. O mapa apresentado na Figura 1 mostra a localização da favela.

Figura 1-Mapa de localização da Favela de Heliópolis



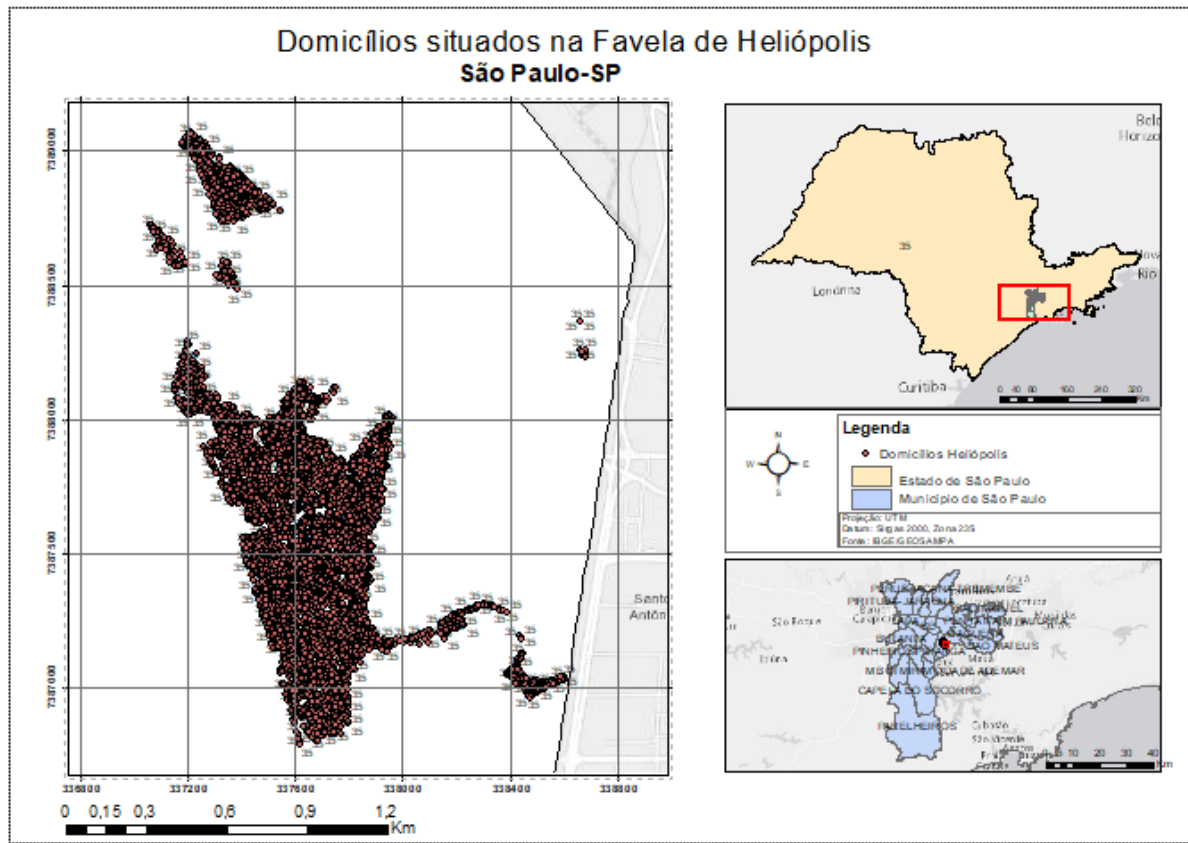
Fonte: Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo.

A população do território corresponde a 51.749 habitantes, distribuídos em 18.671 domicílios. Os dados foram calculados com base nos totais de população residente e de domicílios por Setores Censitários preliminares e agregados por Subdistritos e Distritos, divulgados pelo IBGE em março de 2024, e no recorte geográfico disponibilizado pela Secretaria de Habitação no portal GeoSampa, o portal de informações geoespaciais da cidade de São Paulo.

Apenas 11,5% dos municípios brasileiros possuem população maior do que a de Heliópolis.

A densidade demográfica de Heliópolis é de 31.127,3 hab/km². De acordo com dados do Censo 2022, o município com maior densidade demográfica no Brasil é Taboão da Serra, com 13.416,81 hab/km². A Figura 2 expõe visualmente a concentração populacional no território.

Figura 2- Domicílios situados na Favela de Heliópolis

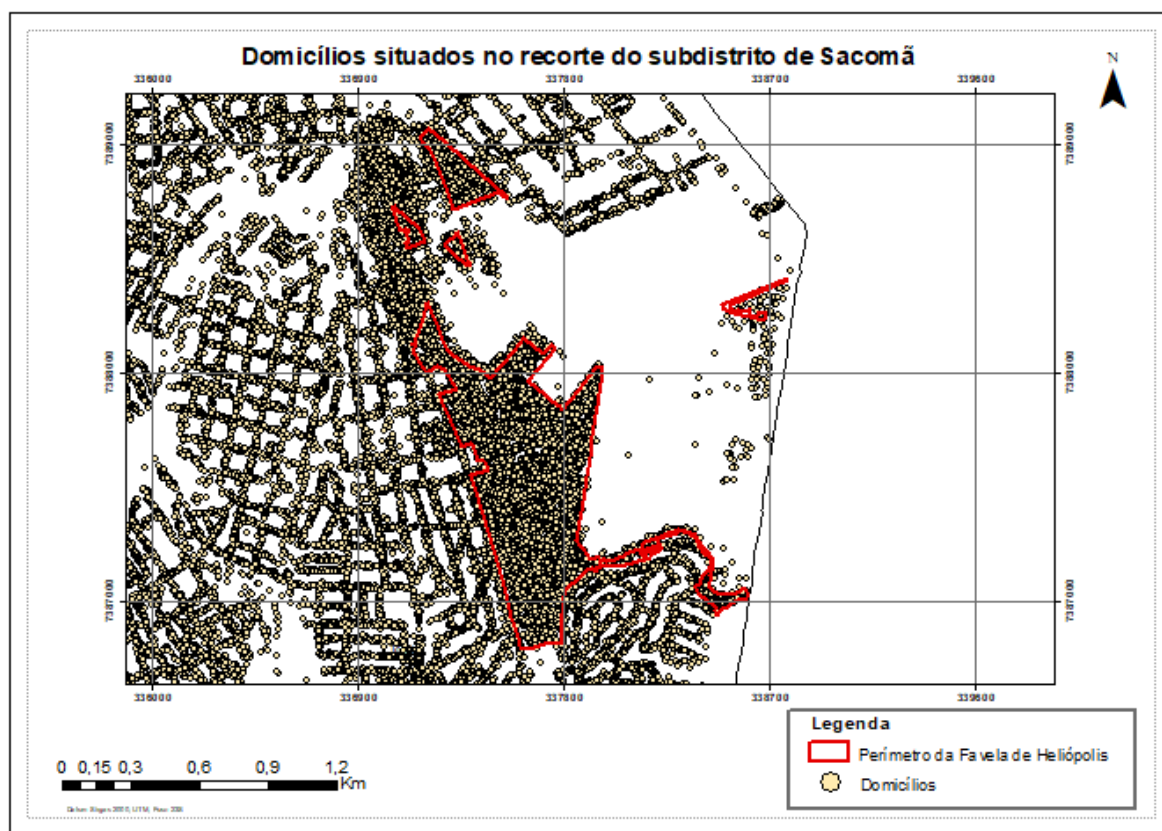


Fonte: Censo 2022

Raquel Rolnick (1999) afirma que a lei aparentemente funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. No entanto, “ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada”.

A favela de Heliópolis enquadra-se como uma território fora da lei, uma região de cidadania limitada. A Figura 3 mostra um recorte do subdistrito do Sacomã, onde é possível comparar a distribuição de domicílios em Heliópolis e em áreas com maior grau de aderência às normas urbanísticas e ao modelo de cidade ideal, com quadras e ruas bem delimitadas e ocupação mais ordenada.

Figura 3 – Domicílios situados em recorte do subdistrito de Sacomã



Fonte: Censo 2022

Sob a ótica do CTM, a área de Heliópolis é identificada como um terreno de propriedade pública, com área de 624,3 mil metros quadrados. Toda a área está registrada em nome da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), que é uma sociedade de economia mista³. A Figura 4 mostra a disparidade entre a realidade e a representação do território no cadastro imobiliário. A área está cadastrada como um único lote, do tipo terreno, sem qualquer edificação.

³ A sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.

Figura 4 – Heliópolis no cadastro fiscal e ortofoto de uma porção do terreno



Fonte: GeoSampa. Ortofoto 2020 - PMSP RGB.

No Plano Diretor do município de São Paulo, Heliópolis é uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do tipo 1, ou seja, uma área caracterizada pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, em que há interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social (Lei nº 16.050/2014, art. 45, inciso I).

O fato de a área ser reconhecida como ZEIS do tipo 1 confere certa segurança jurídica na posse da terra, sendo que podemos afirmar que os residentes não estão sob ameaça de remoção no curto prazo, visto que há um dispositivo legal que manifesta o interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística do território.

No entanto, o estudo de caso de Heliópolis demonstra que permanece o abismo entre a representação formal do território e sua efetiva ocupação. Não houve avanços significativos na regularização fundiária e na qualificação da área urbana, sendo que o direito à moradia digna e às condições de vida adequadas ainda parecem distantes para os moradores, ou seja, o direito à cidade sustentável ainda parece ser uma quimera.

Por fim, apesar de existirem dados estatísticos sobre a área, ainda persiste a necessidade de identificação mais precisa da relação entre as pessoas que lá residem e o solo, ou seja, dos direitos que exercem sobre as parcelas em que o território é dividido. É necessário representar este território no CTM do município de São Paulo ou em alguma plataforma que agregue os dados em âmbito nacional. A informação cadastral permitiria a formulação de políticas públicas mais efetivas para esses territórios e possibilitaria avanços mais concretos na garantia do direito à cidade para os residentes. A incorporação das informações ao cadastro também traria mais transparência e subsídios para a gestão

democrática por parte da população e a melhoria na percepção de pertencimento das comunidades.

5 EXPERIÊNCIAS DE PRODUÇÃO DE DADOS E MAPEAMENTO DE FAVELAS

5.1 Experiência do IBGE na produção de dados estatísticos sobre os territórios populares

Os dados estatísticos gerados pelo IBGE são fundamentais para conhecermos os territórios populares, sendo que o instituto constantemente aprimora seus procedimentos.

Destacamos um trecho da nota metodológica nº 1 (IBGE,2024), que demonstra a experiência do instituto na produção de dados sobre os territórios populares:

Desde o Censo Demográfico de 1950, o IBGE vem desempenhando esforços para retratar territórios populares presentes em todo o País, dentre os quais encontram-se aqueles já nomeados pelo Instituto como “Favelas”, “Aglomerados Urbanos Excepcionais”, “Aglomerados Especiais Urbanos” e, desde o Censo de 1991, “Aglomerados Subnormais”.

No Censo 2022, foram introduzidos vários procedimentos novos para aprimorar a coleta de dados nas favelas. Dentre essas melhorias podemos citar: i) atualização da base territorial por meio de imagens de satélites; ii) participação de guias comunitários; iii) elaboração de roteiro específico de apoio à coleta dos dados; iv) realização de Reuniões de Planejamento e Acompanhamento do Censo (REPACS) locais com representantes da comunidade; v) busca de auxílio de movimentos sociais e organizações não-governamentais na divulgação do Censo.

Nas medidas adotadas destaca-se a participação de representantes da comunidade ou de instituições que têm atuação comprovada no território. Neste último censo, o IBGE fechou uma parceria com o Instituto Pereira Passos e com a Central Única de Favelas (CUFA) para reduzir o percentual de domicílios que não responderam ao censo nas favelas ⁴.

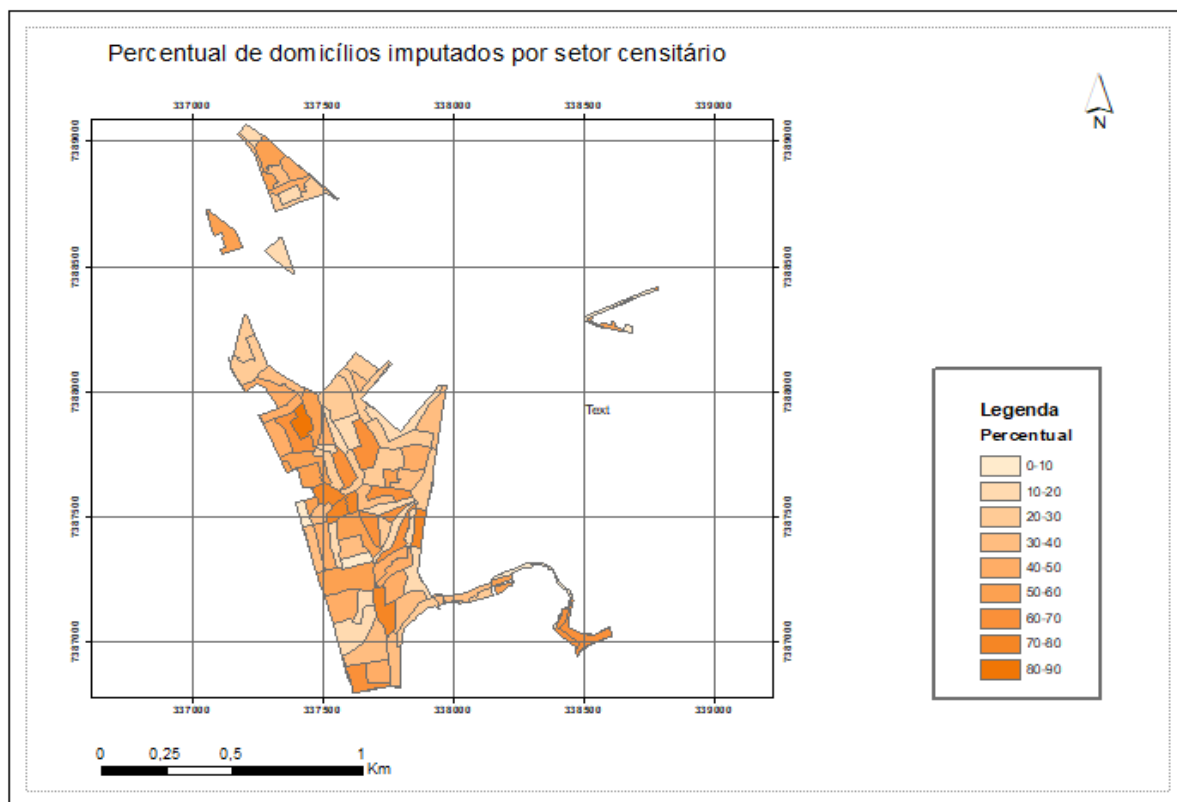
O IBGE divulgou o percentual de domicílios ocupados sem entrevista realizada, cujos moradores foram imputados. A seguir transcrevemos trecho do resultado do universo das características dos domicílios:

⁴ Notícias publicada pela Agência Brasil e pela Agência IBGE.

O procedimento de imputação foi aplicado para todo o território nacional, em cerca de 3 milhões de domicílios, representando 4,21% do total de domicílios ocupados pesquisados pelo Censo Demográfico 2022. A população total imputada foi de aproximadamente 8 milhões de pessoas, correspondendo a 3,93% do total de população.

Como o IBGE divulgou o percentual de Domicílios Particulares Ocupados Imputados por setor censitário foi possível elaborar uma figura com o recorte geográfico da favela de Heliópolis. Na Figura 5 destacam-se alguns setores da favela que tiveram um percentual alto de imputação, sendo que em um deles o percentual foi maior do que 80%:

Figura 5 – Percentual de domicílios imputados por setor censitário



Fonte: Censo 2022. Elaboração própria.

A experiência do IBGE demonstra que houve um aprimoramento na coleta de informações sobre os territórios populares, destacando-se a busca de colaboração de moradores das comunidades e organizações com efetivo conhecimento das áreas.

No entanto, ainda persiste a necessidade da criação de uma base de dados permanente para tornar mais efetiva a gestão do território, ou seja, há necessidade de incorporar informações específicas sobre estes territórios como

uma camada no cadastro territorial multifinalitário.

5.2 Endereço cidadão no município de Belo Horizonte

Durante as ações da Prefeitura de Belo Horizonte para atualização da base cartográfica do município (geração de imagens aéreas, representação de quadras e trechos de vias, identificação de nomes das vias e dos endereços dos imóveis, e solicitação de CEP), a Comunidade da Ocupação Vila Diamante solicitou ao Agente Comunitário de Saúde - ACS a identificação dos seus imóveis com números de endereço.

A demanda da comunidade acabou provocando muitas discussões e o envolvimento de vários órgãos e entidades do município: a Secretaria Municipal da Saúde – SMSA, a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte - PRODABEL, a Secretaria de Planejamento Urbano – SUPLAN, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL e a Secretaria Municipal de Política Urbana – SMPU.

Como resultado da ampla articulação entre diversos órgãos e entidades, a Prefeitura de Belo Horizonte expediu o Decreto nº 17.232, de 10 de dezembro de 2019, o qual instituiu o endereço cidadão. O caput de seu artigo primeiro assim dispõe:

Art. 1º Fica instituído o Endereço Cidadão, com a finalidade de proporcionar endereço para os cidadãos residentes em assentamentos informais situados no Município.

O objetivo do ato normativo foi garantir o acesso aos serviços públicos e maior qualidade de vida às pessoas residentes no município que não tinham um endereço. A Prefeitura emite a certidão de endereço temporário – endereço cidadão – que é um documento que identifica a localização e o endereço do imóvel em assentamentos informais situados no município, para comprovação junto aos órgãos públicos e privados. O endereço temporário informado no documento é oficial e está vinculado à edificação existente no local, não sendo possível mantê-lo caso a edificação seja demolida.

O documento não implica no reconhecimento da regularidade urbanística, edificação, de posse, propriedade, estabilidade estrutural ou geológica do imóvel. No entanto, identifica oficialmente a localização geográfica do imóvel no ordenamento numérico, para comprovação junto às concessionárias e órgãos externos à administração municipal. Para sua obtenção deve ser apresentado um croqui de localização do imóvel, com indicação de endereços dos imóveis vizinhos, ponto de referência e esquina com a rua mais próxima. Pode também ser exigida para

comprovação da entrada um fotografia da frente do imóvel⁵.

Atualmente o serviço pode ser requerido via o Portal de Serviços da Prefeitura de Belo Horizonte (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2022).

A seguir reproduzimos imagem dos endereços concedidos na Ocupação Dandara (Figura 6):

Figura 6 – Localização de construções na Ocupação Dandara



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte

Segundo a Prefeitura de BH, até abril de 2024 foram emitidos 11.250 endereços, sendo 5.473 em 2021, 5871 em 2022, 5.612 em 2023, e 1.557 até abril de 2024.

Esta iniciativa da Prefeitura de BH configura um avanço concreto na garantia do direito à cidade para todos e um exemplo de política pública coordenada e eficaz, uma vez que além de possibilitar o acesso a serviços públicos e coletar dados para subsidiar políticas públicas, também tem um efeito inclusivo relevante ao atuar na percepção de pertencimento da população dos territórios populares.

5.3 Observatório de Olho na Quebrada

O Observatório de Olho na Quebrada é um projeto de uma organização sem fins lucrativos que se localiza na favela de Heliópolis e tem atuação efetiva no território.

Durante a pandemia ficou patente a fragilidade das ações de combate à Covid-19 realizadas pelo poder público, sendo que um dos problemas foi a falta de dados oficiais sobre o avanço da doença na comunidade.

A comunidade não se sente representada nos dados oficiais e passou a

⁵ Orientações sobre o serviços disponíveis no link <https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e6136a8e1bf5e706b5c854a/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+certidao-de-endereco-temporario-endereco-cidadao-mediante-requerimento>.

produzir pesquisas sobre o território, tendo inclusive elaborado um mapa com topônimos designando subáreas da favela, (Figura 7).

Figura 7 – Mapa elaborado pelo Observatório



Fonte: Observatório De Olho na Quebrada

Além de representar geograficamente a favela e atribuir nomes a setores do território, a comunidade usa técnicas de mapeamento para contrapor dados oficiais.

Como exemplo, citamos um trabalho sobre os pontos de alagamento da favela. De acordo com o estudo, as fontes de dados governamentais existentes (Centro de Gerenciamento de Emergências Climáticas - CGE; Sistema de Alerta a Inundações de São Paulo - SAISP, Portal 156 e GeoSampa) estavam incompletas, tendo sido realizada uma pesquisa para mapear os pontos de alagamento do território e suprir as deficiências da informação produzida pelo Estado.

Dentre as propostas da pesquisa, destacamos a de inclusão dos dados produzidos pela comunidade nas bases governamentais e a elaboração de políticas que estimulem a criação de grupos locais de pesquisa e geração cidadã de dados.

Por conseguinte, não só existe uma experiência acumulada da comunidade com a geração de dados, mas um anseio pela inclusão das informações geradas nas bases oficiais. É a população reivindicando participação na gestão da cidade, inclusive por meio da geração de informações geoespaciais.

5.4 Experiência de mapeamento colaborativo em Bogotá

O ODUS 1 e a necessidade de propor soluções viáveis para melhorar a vida dos habitantes de favelas e assentamentos informais trazem à luz a questão da ausência ou inadequação de dados espaciais sobre a infraestrutura e condições socioeconômicas dos habitantes destes territórios.

A academia tem se debruçado sobre a questão, desenvolvendo metodologias para mapear estes territórios, tal como a que foi implementada na tese “Urban Food Factory”, no âmbito do Programa de Mestrado em Arquitetura e Engenharia Civil do Politécnico de Milão, uma universidade científica e tecnológica pública situada na Itália (TADI, 2022).

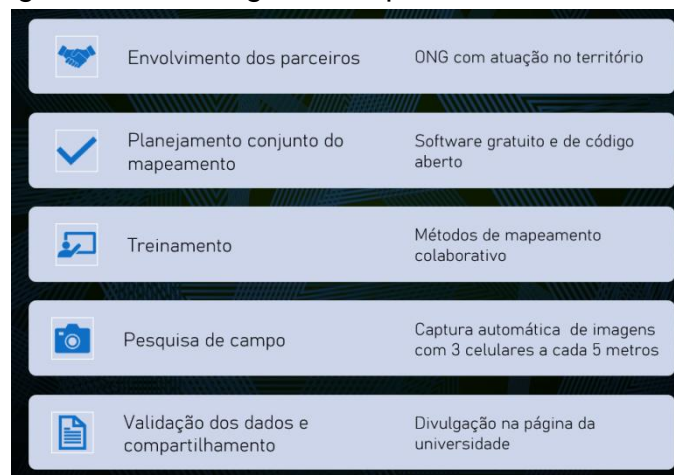
O trabalho foi desenvolvido na favela Ciudad Bolivar, uma das maiores do mundo, localizada em Bogotá.

O ponto de partida do trabalho foi o contato com organizações que têm atuação no território.

Todo o fluxo de trabalho foi desenvolvido tendo como premissa uma estrutura colaborativa e aberta, envolvendo comunidades em diferentes escalas e adotando softwares gratuitos e de código aberto.

A figura 8 representa os principais passos da estratégia colaborativa.

Figura 8 – Estratégia do mapeamento colaborativo



Foram mapeados 702 pontos de interesse na favela, sendo que o resultado foi a ampliação do conhecimento dos participantes envolvidos e a criação de redes que poderão levar a novas colaborações ou facilitar projetos futuros.

Esta metodologia, baseada na colaboração de vários sujeitos, em campo e remotamente, pode ser replicada para facilitar, agilizar e ampliar as possibilidades de mapeamento de territórios informais e de difícil acesso.

6 CONCLUSÃO

As experiências relatadas no tópico anterior demonstram que apesar das dificuldades é possível mapear as favelas e comunidades urbanas.

Como se tratam de territórios que foram ocupados de forma desordenada, há necessidade de adaptação da metodologia do levantamento da base cartográfica e da coleta dos dados. O engajamento e a participação da comunidade local apresenta-se como uma estratégia eficiente e necessária para o sucesso da empreitada, como nos demonstra a experiência do IBGE no levantamento de dados do censo 2022.

As próprias comunidades sentem a necessidade de produzir informações sobre seu território, como mostra o estudo do Observatório de Olho na Quebrada.

Ações de mapeamento e coleta de dados realizadas com a participação da população residente nas favelas contribuem para o engajamento e o fortalecimento do sentimento de pertencimento da comunidade, e podem abrir caminho para o desenvolvimento de mecanismos de gestão democrática das cidades.

A academia vem desenvolvendo trabalhos inovadores, com utilização de tecnologias existentes que não demandam investimentos vultosos, e que podem ter impacto social efetivo e melhoria da qualidade de vida da população.

O endereço cidadão é um exemplo de estratégia pública bem sucedida para garantir o direito à cidade da população que reside em territórios que estão à margem da legislação urbana. A interação com a comunidade e articulação entre os diferentes órgãos e entidades resultou em uma solução simples e eficaz que poderia ser replicada em âmbito nacional.

Após o mapeamento do território as informações devem ser incorporadas ao Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), a fim de que possam ser utilizadas por todos os órgãos públicos que delas necessitem para formular suas políticas públicas.

Além disso, essas informações também poderão ser acessadas pelas comunidades, a fim de haja mais transparência e avanço também na gestão democrática por parte da população.

Diante deste cenário, a inclusão de uma meta de mapeamento dos territórios populares e a subseqüente criação de uma camada temática no CTM poderia contribuir para um avanço efetivo na agenda nacional de desenvolvimento urbano sustentável. A meta poderia ter a seguinte redação:

- Até 2030, realizar o mapeamento cadastral das favelas e comunidades urbanas identificadas pelo IBGE no Censo 2022, e incorporar os dados ao Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), com o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração de políticas urbanas que garantam de forma efetiva o direito à cidade para todos.

Agradecimentos

Agradecemos ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC que não medem esforços para formar profissionais capacitados na área de Gestão Territorial. Também agradecemos a Karla Albuquerque de Vasconcelos Borges e à UNAS - União de Núcleos, Associações dos Moradores de Heliópolis que compartilharam generosamente suas experiências e saberes.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Pesquisa expõe impacto da covid-19 na favela de Heliópolis, em SP. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-10/pesquisa-expoe-impacto-da-covid-19-entre-moradores-de-heliopolis-em-s>. Publicado em: 5 out. 2020. Acesso em: 5 mai. 2024.

AGÊNCIA IBGE. Ação de mobilização busca ampliar cobertura do Censo nas favelas do país. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36521-acao-de-mobilizacao-busca-ampliar-cobertura-do-censo-nas-favelas-do-pais>. Publicado em: 28 mar. 2023. Acesso em: 4 mar. 2024.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 17.232, de 10 de dezembro de 2019. Institui o Endereço Cidadão. Disponível em: <https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e6136a8e1bf5e706b5c854a/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+certidao-de-endereco-temporario-endereco-cidadao-mediante-requerimento>. Acesso em: 5 mai. 2024.

_____. Prefeitura de Belo Horizonte cria o programa Endereço Cidadão. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-de-belo-horizonte-cria-o-programa-endereco-cidadao#:~:text=Para%20obter%20o%20Endere%C3%A7o%20Cidad%C3%A3o,informando%20a%20localiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20mesmo>. Publicado em: 11 dez. 2019. Acesso em: 5 mai. 2024.

_____. Certidão de endereço oficial e temporário mediante requerimento via BH Digital. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/regulacao-urbana/informes-tecnicos/certidao-de-endereco-oficial-e-temporario-mediante-requerimento-via-bh-digital#:~:text=A%20partir%20de%202018%20de,da%20Prefeitura%20de%20Belo%20Horizonte>. Publicado em: 16 mai. 2022. Acesso em: 5 mai. 2024.

ERBA, Diego Alfonso; SANTOS, Samuel Steiner dos. Cadastro Territorial Multifinalitário: Políticas públicas e instrumentos de política urbana. In: SILVA, Everton (org.). Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 214. Disponível em: <https://zenodo.org/records/7869277>. Acesso em: 5 abr. 2024.

SILVA, Everton; SILVA, Liane Ramos da; ERBA, Diego Alfonso. Cadastro Territorial Multifinalitário: Questões conceituais. In: SILVA, Everton (org.). Cadastro Territorial Multifinalitário aplicado à gestão municipal. Florianópolis: UFSC, 2023. p. 214. Disponível em: <https://zenodo.org/records/7869277>. Acesso em: 5 abr. 2024.

UN-GGIM. Grupo de Expertos en Administración y Gestión del Territorio. Comitê de Expertos de las Nações Unidas sobre a Gestão Global de la Informação Geoespacial. Integrated Geospatial Information Framework: a strategic guide to develop and strengthen national geospatial information management. Part 1: overarching strategic framework. Agosto de 2019. Disponível em: <https://ggim.un.org/meetings/ggim-committee/8th-session/documents/part%201-igif-overarching-strategic-framework-24july2018.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2024.

_____. Marco para la Administración Efectiva del Territorio: Referência para desenvolver, reformar, renovar, fortalecer, modernizar y monitorear la administración del territorio. Maio de 2020. Disponível em: https://ggim.un.org/documents/Marco_para_la_Administracion_Efectiva_del_Territorio.pdf. Acesso em: 5 mai. 2024.

FERNANDES, Edésio. "Constructing the 'right to the city' in Brazil." Social & Legal Studies, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

_____. 40 anos das Zonas Especiais de Interesse Social. Consultor Jurídico, 16 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-16/edesio-fernandes-40-anos-zonas-especiais-interesse-social/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Notas metodológicas n. 01. Sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102062.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2024.

_____. Censo demográfico 2022: Características dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3106/cd_2022_domicilios.pdf. Acesso em: 7 abr. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. MDR apresenta os 16 Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/mdr-apresenta-os-16-objetivos-do-desenvolvimento-urbano-sustentavel-odus>. Acesso em: 15 abr. 2024.

OBSERVATÓRIO DE OLHO NA QUEBRADA. Do muro pra lá: o retrato do racismo ambiental em Heliópolis. Pesquisa realizada em parceria com o Insper e o Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: PNUD, 2015. 291 p. : il. color.

RAVISCIONI, S. et al. Collaborative Mapping Strategy in Support of Slum Upgrading: The Case of Bogotá. *International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences - ISPRS Archives*, v. 43, B4-2022, p. 273–280, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5194/isprs-archives-XLIII-B4-2022-273-2022>. Acesso em: 4 mai. 2024.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

TRINDADE, Thiago Aparecido. “Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade.” *Lua Nova*, v. 87, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452012000300007>. Acesso em: 4 abr. 2024.