

**PARTE I**  
**A PROBLEMÁTICA DOS  
ASSENTAMENTOS  
PRECÁRIOS NO BRASIL  
URBANO E SUAS  
INTERFACES**



## **ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: DISCUTINDO CONCEITOS<sup>1</sup>**

Adauto Lucio Cardoso

### **1 INTRODUÇÃO**

As cidades brasileiras mostram de forma eloquente as desigualdades e as precárias condições de vida da população pobre. Os mecanismos formais de acesso à terra e à moradia, seja pela via do mercado, seja pela via das políticas públicas, sempre foram insuficientes, atendendo, quando muito, apenas parte das necessidades reais da população e usualmente por meio de soluções habitacionais de baixa qualidade e com um escasso grau de acesso e de integração à infraestrutura e aos equipamentos urbanos. Nesse contexto, o acesso à habitação só se viabilizou através de processos de ocupação de terras ociosas e da autoconstrução da moradia, gerando assentamentos insalubres, frequentemente ocupando áreas de risco e com a sua segurança física comprometida pela ausência de técnicas e de materiais adequados para a construção.

A precariedade da moradia popular tem alta visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira. No entanto, também são precárias as informações que permitem a sua quantificação ou caracterização, tendo em vista o que seria necessário para a formulação de uma política de âmbito nacional. Os poucos dados disponíveis usualmente dizem respeito apenas às favelas ou aos assemelhados, que são objeto de levantamento por meio do censo demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cada dez anos; ainda assim, com grandes limitações, como veremos adiante. O tamanho e o crescimento das favelas aparecem então como os mais importantes indicadores da gravidade da situação urbana no Brasil.

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, o Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas pelo país. Um aumento de 717 (ou 22,5%) desde o Censo de 1991 e de 557 (16,6%) desde a contagem de 1996 (3.348 favelas).

---

1. Este capítulo é fruto de consultoria do Projeto "Caracterização e Tipologia dos Assentamentos Precários Brasileiros" no âmbito do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), do Ipea. Uma versão preliminar deste capítulo foi publicada em Cardoso (2008).

Em termos de domicílios, o total estimado pelo censo demográfico para o ano de 2000 foi de 1.618.836.

Enquanto o parque domiciliar cresceu no país, na década de 1990, a 1,01% ao ano (a.a.), as taxas de crescimento dos domicílios favelados superaram, em muito, as taxas totais de crescimento domiciliar: entre 1991 e 2000, o crescimento de domicílios favelados foi de 4,18% a.a. Deve-se, contudo, ter em mente que estes números envolvem um certo grau de subestimação, como apontado em vários estudos. Estimativas desenvolvidas pelo Centro de Estudos da Metrópole praticamente dobram este quantitativo, agregando mais 1.546.250 domicílios em assentamentos que poderiam ser caracterizados como favelas, chegando a um total de 3.165.086 no ano 2000, o que corresponderia a 14,1% do parque domiciliar total.<sup>2</sup> Dada a enorme diferença entre as duas estimações, coloca-se como uma questão premente para o planejamento adequado das políticas de enfrentamento da precariedade habitacional e urbana o desenvolvimento de estudos e pesquisas que permitam mapear este fenômeno de forma mais completa e abrangente. Ainda mais quando consideramos que existem outras formas de moradia popular tão ou mais precárias que as favelas e que até agora só foram quantificadas a partir de estudos localizados, não havendo estimativas nacionais, como os loteamentos irregulares, os conjuntos habitacionais degradados ou mesmo os cortiços.

Como entender os processos que transformaram as cidades brasileiras em pequenas ilhas de moradia regular e adequada em meio a um mar de irregularidade e precariedade? Em primeiro lugar, deve-se considerar que, embora a pobreza e a desigualdade social sejam fatores fundamentais para o surgimento e o agravamento da crise de moradias e para a irregularidade e precarização dos assentamentos humanos, entende-se que a dinâmica habitacional não pode ser pensada apenas a partir do problema da distribuição de renda. Mesmo nos países desenvolvidos, em que os rendimentos se distribuem com menor desigualdade, a intervenção pública no campo da moradia tem sido fundamental para garantir o acesso universal da população a este bem. Nesse sentido, deve-se tomar a precarização da moradia como sintoma de um processo de insuficiência da oferta de moradias novas por meio dos setores formais (mercado ou setor público). A literatura especializada é unânime em afirmar que, para a ampliação da oferta, são de relevância estratégica dois elementos: o padrão de financiamento habitacional e a oferta de terras.<sup>3</sup>

---

2. Ver, a respeito, Marques *et al.* (2008).

3. Ver, a respeito: Maricato (1979), Ribeiro (1997), Smolka (1991) e Abramo (2001). Além da terra e do financiamento, os preços imobiliários são também influenciados pelos custos da construção – incluindo materiais e mão de obra. Em momentos de grande expansão dos financiamentos, esses insumos podem implicar impactos sobre os preços. No entanto, existe um certo consenso, na literatura especializada, de que estes aumentos tendem a não se constituir em fatores determinantes do preço imobiliário ante a questão da terra e da solvabilização da demanda.

O dilema do financiamento reside na desconexão entre as decisões de investimento – movidas segundo a dinâmica dos mercados financeiros, que estabelecem condições de rentabilidade e liquidez médias – e as possibilidades oferecidas pelo mercado de moradias, derivadas das características básicas do bem habitação: alto valor agregado, longo tempo de consumo e necessidade de um novo terreno a cada ciclo produtivo. Por isso, a solvabilização da demanda só se torna possível por meio da criação de um sistema de financiamento próprio. Estabelece-se, portanto, uma hierarquia de causalidade sobre a limitação da oferta, identificando-se a existência e a disponibilidade de recursos para o financiamento habitacional como um dos obstáculos estruturais à sua ampliação.

Como mostra a experiência histórica, mesmo nos países centrais, a expansão do mercado de imóveis residenciais para as camadas de baixa renda, ou mesmo para setores inferiores das camadas médias, somente ocorre quando há um sistema de crédito capaz de financiar, principalmente, o consumo. Estas experiências mostram, ainda, a importância do *fundo público* como elemento assegurado dos financiamentos.<sup>4</sup> Além disso, deve ser considerado que, no caso brasileiro, dada a estrutura de distribuição de renda e os altos níveis de pobreza, este sistema de financiamento deve contar necessariamente com um sistema amplo de subsídios.

Além do financiamento, e considerando que o produto da construção é um bem imóvel, a produção de moradias necessita permanentemente de novos terrenos. Não quaisquer terrenos, mas aqueles localizados em zonas dotadas dos equipamentos e serviços necessários à vida urbana. A variação da oferta de terrenos depende de dois fatores: das formas de propriedade e do preço da terra (Ribeiro, 1997).

Em primeiro lugar, a predominância de relações de propriedade *não capitalistas*, ou seja, aquelas em que predomina o valor de uso, ou aquelas em que a terra cumpre um papel de acumulação patrimonial ou reserva de valor, pode vir a ser um obstáculo à colocação de novas terras no mercado na quantidade, qualidade e localização requeridas para a produção de moradias.<sup>5</sup> Em segundo lugar, com relação ao preço da terra, sua variação irá depender essencialmente das condições de aproveitamento dos terrenos e de sua localização no espaço da cidade. Um dos componentes das condições de aproveitamento é a natureza física do terreno propriamente dito, ou seja, sua topografia, suas características geomorfológicas etc. O outro componente é o conjunto de normas que regulam o uso e a ocupação do solo e as regras relativas

---

4. Mesmo o modelo americano, baseado no mercado secundário de hipotecas, tem como base duas macroestruturas financeiras paraestatais, que ancoram o sistema. Ver, a respeito, Leal (1999).

5. O exemplo mais contundente é o do pequeno comerciante ou prestador de serviços, que depende de uma determinada localização para manter a sua atividade, o que faz com que este agente não se coloque no mercado segundo uma racionalidade capitalista em sentido estrito, ou seja, ele não estaria disposto a oferecer sua terra por um preço estabelecido a partir da lógica de valorização dos capitais imobiliários.

à edificação.<sup>6</sup> A legislação aparece aqui, portanto, como um dos fatores que definem as condições de *aproveitamento* dos terrenos e, portanto, seu preço.<sup>7</sup> O fator localização envolve uma maior complexidade. Por um lado, os terrenos disponíveis para o mercado seriam aqueles que gozassem de acessibilidade mínima aos centros geradores de emprego e que contassem ainda com um conjunto de infraestruturas, equipamentos e serviços que garantissem um determinado padrão de qualidade de vida. A escassez ou a abundância relativa desses itens (transportes, saneamento ambiental, equipamentos de educação, saúde e lazer, entre outros) definirá então um mapa básico de preços de terrenos na cidade. Sobre este mapa básico se sobrepõe uma outra dimensão, que reflete o que se poderia chamar de *divisão social e simbólica do espaço* e que consiste na valorização diferenciada que é atribuída a diferentes lugares na cidade em razão de certas características, como a proximidade a certas amenidades, a qualidade da paisagem, o acesso a determinadas atividades valorizadas socialmente ou, ainda, a possibilidade da autossegregação em relação a categorias sociais consideradas inferiores na hierarquia social dominante. No caso principalmente das grandes cidades, essa *qualidade simbólica* do espaço é fundamental na determinação dos preços fundiários, dadas as características ambientais e paisagísticas que marcam uma parte importante da cidade, nas proximidades da sua área central. Deve-se, contudo, lembrar que essa *valorização simbólica* é também produzida pelo próprio mercado que gera a *obsolescência* de certas áreas para deslocar a demanda, abrindo novas fronteiras para a expansão da oferta imobiliária (Smolka, 1991). Deve-se ressaltar, ainda, que essa qualidade diferencial dos bairros e localizações mais valorizadas também pode ser produzida – ou assegurada – por influência da legislação urbanística, por meio da preservação de áreas verdes, da eliminação de usos inadequados ou da manutenção de baixas densidades. Nesses casos, muitas vezes, verifica-se uma relação tensa entre as necessidades de preservação da qualidade local e a pressão do setor imobiliário pela alteração das normas, visando à liberação de terra ou à alteração de índices, viabilizando um maior adensamento.

Em síntese, a expansão desse mercado, como vimos, depende das ofertas de crédito e de terra. A primeira depende da constituição de um sistema de financiamento que permita garantir prazos maiores e juros subsidiados, o que não pode ser pensado, em grande escala, senão a partir de uma política federal. Com relação à questão fundiária, o aumento da oferta depende da ação do poder público na provisão de infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, responsáveis, em parte, pela produção de terra *urbanizada*. A ausência do poder público na

---

6. Essas normas podem ser definidas pelo poder público ou podem ter o caráter de uma regulação privada estabelecida pelo loteador ou por uma convenção de condomínio, quando for o caso.

7. Dada uma situação média de aproveitamento do solo, ou seja, excluindo-se os casos de terrenos com características físicas que impeçam ou encareçam muito a construção, o preço da terra irá refletir, para uma dada localização, o seu uso máximo potencial, ou seja, o mais rentável naquele submercado, importando pouco o estado e a qualidade das construções eventualmente existentes.

provisão da infraestrutura gera uma escassez de terra urbanizada, com consequências sobre o seu preço. Nesse sentido, uma ampla política de urbanização, com forte investimento em energia, transportes, sistema viário, saneamento etc. poderá ter efeitos muito mais substantivos sobre o mercado de terra que políticas habitacionais específicas. No entanto, deve-se também considerar que o investimento em infraestrutura e o financiamento habitacional podem – e tendem a – ser capturados pelo setor imobiliário, que, utilizando-se de recursos especulativos, retém a terra urbanizada fora do mercado à espera de valorização enquanto disponibiliza terras mais distantes, sem infraestrutura, *puxando* para cima os preços médios da terra. Nesse sentido é que a viabilização da ampliação do mercado depende de instrumentos de política fundiária, como aqueles estabelecidos no Estatuto da Cidade.

A elevação do preço da terra decorrente desse processo torna extremamente difícil o acesso para as camadas de renda baixa. Produz-se, como consequência, uma tendência dual: a precariedade da moradia e a informalidade da produção,<sup>8</sup> reduzindo-se o preço final para o consumo de mercadorias baratas e de baixa qualidade. Santos (1985), descrevendo a expansão dos loteamentos periféricos, assim expressa essa tendência:

Assim as empresas podiam realizar o milagre de continuar agindo em seções do território que não permitiam lucros altos nem em grande velocidade. Praticavam uma dupla abstração: 1) Fingiam que estavam oferecendo terra urbanizada; 2) faziam crer que, no futuro, seria inevitável a ação do governo para promover a melhoria dos locais que vendiam (Santos, 1985, p. 25).

Podemos afirmar que a informalidade da produção e a precariedade do produto moradia se expressaram historicamente por meio de duas formas básicas. A primeira, por meio de mecanismos de mercado, em que, desrespeitando as normas e os padrões mínimos de habitabilidade estabelecidos na legislação urbanística, agentes econômicos disponibilizam terra ou unidades habitacionais a preços mínimos capazes de ser assumidos por uma população empobrecida e com vínculos de trabalho frágeis. É o caso dos loteamentos periféricos populares e dos cortiços. A segunda forma, por meio de ocupação espontânea, organizada ou não, de terras ou de imóveis vazios. Com a consolidação desses assentamentos, no entanto, começam a funcionar mecanismos informais de mercado – compra e venda ou aluguel –, que passam a organizar parte do acesso à moradia (Abramo, 2003; Baltrusis, 2000).

---

8. Cabe ressaltar que a informalidade não atinge apenas a produção realizada por meio das formas de autoconstrução, mas é um problema endêmico, que alcança mesmo os setores mais formalizados da indústria da construção: “Estudo elaborado pela FGV Projetos, a pedido da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção (Abramat) e do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), revelou que a informalidade é de 27,6% no setor de material de construção e 60,8% na indústria da construção. De acordo com a pesquisa, utilizando dados de 2003, as despesas com esses materiais nas famílias brasileiras somaram R\$ 26,5 bilhões. Já a demanda das empresas formais de construção foi inferior: R\$ 19,5 bilhões” (FGV, 2006).

É preciso ainda acrescentar a essa análise algumas questões de caráter mais político. A ocupação ilegal de terras, a construção fora dos padrões urbanísticos e construtivos e a sobrevivência e o vigor de um mercado ilegal dependem substancialmente de uma certa tolerância do poder público. É certo que a história mostra várias iniciativas de remoção de favelas ou mesmo de legislações que buscam regular a produção de loteamentos. Mas estas sempre mostraram forte ambiguidade. Em um certo sentido, a baixa eficácia da legislação que proibia as favelas e os loteamentos irregulares e mesmo a proliferação dos conjuntos habitacionais que se tornam informais foram possíveis dada uma certa funcionalidade dessa “tolerância”, na construção do pacto populista e desenvolvimentista que marcou momentos significativos da história brasileira. Nesse sentido, tanto Ribeiro (1997) quanto Mello (1988) mostram que as iniciativas de constituição de um modelo de financiamento ou de subsídio para a habitação que viabilizasse uma ampliação da produção formal esbarrariam em posições contrárias dentro do bloco dominante, que via o setor habitacional como drenando os recursos públicos que deveriam ser utilizados prioritariamente no financiamento da industrialização. Nesse confronto, tanto o setor habitacional quanto outros setores ligados às infraestruturas urbanas ficaram em posição subalterna na agenda política, propiciando a emergência do fenômeno que foi descrito por Piquet (1983) como “urbanização descapitalizada”. Por outro lado, a tolerância às ocupações ilegais permitia a sobrevivência e o fortalecimento de práticas clientelistas e populistas que sempre caracterizaram o sistema político brasileiro. Nesse sentido, tanto a tradicional *política da bica d’água* (Leeds e Leeds, 1978) quanto o apoio de políticos locais à ocupação ilegal de áreas urbanas foram determinantes na manutenção de vínculos de clientela entre estes políticos e as populações faveladas. Por sua vez, essa subordinação também se expressava por meio da permanente insegurança de posse e na subcidadania que caracterizava esta população, reiteradamente reintroduzindo os seus laços de dependência com o sistema político. Ao mesmo tempo, a tolerância à irregularidade permitia que a questão da moradia não entrasse fortemente na agenda reivindicativa da população, garantindo maior autonomia dos grupos econômicos na disputa pelos recursos públicos, com grande desvantagem para os setores ligados à produção imobiliária.<sup>9</sup>

Outro ponto importante a ser levantado diz respeito aos aspectos positivos que a população pobre podia identificar nas soluções habitacionais irregulares: no caso das favelas, a escolha tinha por fundamento essencialmente a questão da localização nas proximidades do mercado de trabalho, em detrimento da segurança de posse e das condições físicas das unidades habitacionais e do assentamento como um todo.<sup>10</sup> Com as mudanças no ordenamento jurídico, na década de 1980, e

9. Diferentemente dos setores ligados à construção pesada, que sempre conseguiram acesso privilegiado aos recursos públicos, como empreiteiros das grandes obras de infraestrutura necessárias ao processo de industrialização.

10. Conforme análise clássica de Turner (1972).



com uma relativa segurança de posse asseguradas, começam a ocorrer melhorias nas condições de infraestrutura e na qualidade das moradias, embora tenham permanecido situações de grande precariedade e de risco. Também com a introdução dos mecanismos de mercado como forma de acesso à moradia nas favelas, o investimento na melhoria habitacional pode ser pensado como a formação de um patrimônio e mesmo como possibilidade de geração adicional de renda (pequeno comércio, aluguel de cômodos, venda da laje etc.). Já no caso dos loteamentos, a aquisição do lote em condições adequadas aos seus orçamentos permitia, desde o início, garantir a segurança de posse, assim como a possibilidade de constituição de um patrimônio que teria também potencialidades de gerar rendas adicionais. Em ambos os casos (favelas e loteamentos), estes assentamentos garantem acesso a redes sociais de solidariedade, que têm papel importante na redução dos custos de sobrevivência, substituindo a prestação de serviços que as políticas sociais desenvolvidas no país nunca tiveram condições de cumprir adequadamente.

Como se pode depreender da breve análise aqui enunciada, o problema da irregularidade tem raízes muito profundas na economia e no sistema político brasileiro e seu enfrentamento só poderá ser efetuado com eficácia, para além dos discursos, quando forem superados os limites estruturais apontados.

## 2 PRECARIEDADE HABITACIONAL: PROBLEMAS DE MENSURAÇÃO

Os assentamentos precários apresentam várias configurações, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados etc., correspondendo cada denominação a uma forma específica de processo de produção destes assentamentos. De forma geral, cortiços caracterizam-se como moradias de aluguel, geralmente contando com apenas um cômodo, sendo o sanitário e outras instalações coletivas. Historicamente os cortiços se formaram a partir da subdivisão de edificações antigas em áreas centrais que passaram por processos de esvaziamento econômico e/ou transformação de uso. Existiram no entanto, desde o início, sendo majoritários hoje, os casos de edificações produzidas especificamente para esse fim, com conjuntos de cômodos servidos por banheiros e eventualmente outras instalações coletivas. Já os loteamentos correspondem a processos de parcelamento do solo em que existe um agente econômico responsável pela subdivisão e pela venda. A *irregularidade* dos loteamentos pode dizer respeito ao não cumprimento integral da normativa urbanística,<sup>11</sup> embora em muitos casos haja sido dado início aos procedimentos de licenciamento; já a *clandestinidade* diz respeito a parcelamentos efetuados sem qualquer iniciativa de licenciamento, ou seja, trata-se de empreendimentos sobre os quais não há registro oficial pelo poder

11. O que pode significar não conformidade aos parâmetros de uso e ocupação do solo, às exigências relativas à infraestrutura, ao não cumprimento de procedimentos administrativos para aprovação do projeto ou para o habite-se, irregularidades de documentação, não existência de profissional responsável pela execução do projeto ou da obra etc.

municipal.<sup>12</sup> Quanto às favelas ou similares,<sup>13</sup> são denominações que correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia *desordenada* e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação. Já os conjuntos habitacionais degradados são empreendimentos públicos destinados à habitação de interesse social que, em muitos casos, não chegaram a concluir seus procedimentos de titulação – caracterizando uma situação de informalidade dos moradores – e, seja por patologias construtivas originárias, seja por falta de manutenção, apresentam sinais evidentes de precariedade construtiva.

Como já assinalado, a única estatística existente com abrangência nacional, até recentemente, referia-se às favelas e foi desenvolvida pelo IBGE para a mensuração dos chamados *aglomerados subnormais*. Isto significa que, para os loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e precários, não existem estimativas consolidadas em escala nacional. Em alguns casos, existem levantamentos desenvolvidos pelas prefeituras de algumas cidades ou pelos órgãos habitacionais estaduais.

Para os loteamentos, as prefeituras desenvolvem dois procedimentos distintos de levantamento: a partir de denúncias dos adquirentes e de vistorias realizadas pela fiscalização. Quanto aos irregulares, que já contam com registro prévio nos órgãos de licenciamento, verificando-se a não continuidade dos procedimentos de habite-se, verificações *in loco* podem constatar a irregularidade. Já os clandestinos dependem fundamentalmente de denúncias ou de vistorias. De qualquer forma, a capacidade fiscalizadora das prefeituras é condição essencial para a manutenção de um cadastro razoavelmente atualizado de loteamentos irregulares e clandestinos. Em municípios que promovem programas de regularização e urbanização para estes loteamentos, como Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, existe um forte incentivo para que os adquirentes procurem a prefeitura para denunciar a situação e habilitar-se a participar do programa. Nesses casos, é mais comum encontrar um conjunto de informações mais bem definidas sobre os problemas e as carências de cada loteamento.

No caso dos municípios periféricos, mais pobres, com prefeituras de menor capacidade de fiscalização e de controle urbano e que não dispõem de programas de regularização, a situação é de total ausência de informações a respeito desse fenômeno. É possível, inclusive, que, mesmo em se tratando de parcelamentos em desacordo com as leis federais que regulam o parcelamento do solo, existam procedimentos de *regularização* fiscal ou mesmo urbanística sem que sejam atendidos por

12. Tomamos aqui a caracterização feita pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

13. A denominação de favelas refere-se ao caso do Rio de Janeiro. Assentamentos com características semelhantes recebem outras denominações em outras cidades: invasões, em Salvador; baixadas, em Belém; vilas, em Porto Alegre e em Belo Horizonte; mocambos, no Recife etc.

completo os preceitos normativos.<sup>14</sup> Isto significa que não existem dados confiáveis de abrangência nacional, mesmo para uma apropriação quantitativa do fenômeno apenas em nível metropolitano.

De forma geral, os loteamentos irregulares ou clandestinos apresentam como uma de suas características a ausência ou precariedade de infraestrutura, um dos itens da legislação mais custosos para os loteadores e, portanto, um elemento central na sua caracterização. Nesse sentido, do ponto de vista de uma apropriação global, os indicadores de carência de infraestrutura, como aqueles utilizados para o cálculo da inadequação habitacional, segundo a metodologia da Fundação João Pinheiro, poderiam ser uma *proxy* para uma estimativa grosseira. Seria, no entanto, necessário que se excluíssem os domicílios em favelas desse total, já que também estes se caracterizam pela ausência de infraestrutura.

No que diz respeito aos cortiços, a situação é similar, com o fator agravante da inexistência de qualquer espécie de registro nas prefeituras, à exceção de pesquisas específicas desenvolvidas pelas administrações locais. Mesmo em São Paulo, onde o problema é mais grave, não existem estimativas abrangentes e confiáveis e a prefeitura tem trabalhado com uma quantificação que se restringe a um determinado perímetro da área central da cidade. Para as outras cidades, não existem estimativas conhecidas.

Conjuntos irregulares e degradados, também caracterizados como assentamentos precários, existem em várias grandes cidades e também demandam um trabalho de mensuração. Não cabe, nesse caso, considerar a ausência de infraestrutura como indicador, embora em alguns casos (ou talvez em muitos) esta condição esteja presente. As companhias de habitação (Cohabs) e/ou a Caixa Econômica Federal (CEF), que possuem registros de todos os conjuntos produzidos, seriam as instituições com maior capacidade de desenvolver um trabalho de levantamento mais preciso das condições em que estes se apresentam.

Cabe aqui colocar uma questão: loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e deteriorados são formas de precarização da moradia que podem ser tão ou mais graves que as favelas. No entanto, não existem, até o momento, informações consistentes e abrangentes para a caracterização destes problemas, exceto alguns levantamentos eventualmente realizados pelas administrações municipais.

Levando-se em conta a importância das favelas entre os assentamentos precários e o esforço que vem sendo desenvolvido em seu estudo há longo tempo, vamos

---

14. Pesquisa realizada pelo autor em Itaboraí, município da periferia metropolitana do Rio de Janeiro e fronteira da expansão urbana desde os anos 1980, mostrou que as autoridades municipais cadastravam os loteamentos para fins de tributação independentemente da regularidade urbanística e que, com a demanda de legalização das novas moradias construídas pelos adquirentes, a *regularização* acabava por acontecer sem que se verificasse a efetividade do cumprimento da Lei nº 6.766/1979 (Ipea, 2002).

nos deter mais longamente sobre os problemas que estas estatísticas apresentam e as possibilidades de sua adequação para, mais adiante, propor o desenvolvimento de uma tipologia de caracterização de assentamentos irregulares e precários que abranja a totalidade de situações nesta condição.

### 3 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SUBNORMALIDADE E MÉTODOS DE ESTIMAÇÃO ADOTADOS PELO IBGE

A primeira contagem da população residente em favela foi realizada pela primeira vez, pelo IBGE, em 1950. Ao longo das décadas seguintes, várias mudanças foram feitas em termos da denominação, da definição e da metodologia de coleta de informações. Quanto à denominação, até 1960 adotava-se o termo *favela*, de uso corrente no Rio de Janeiro e adotado para as outras cidades. Em 1980, passou-se a adotar a denominação de *setor especial de aglomerado urbano*, modificada, a partir de 1991, para *aglomerado subnormal*. A adoção da qualificação de *subnormal* para caracterizar as favelas tem sido criticada, por conter um viés pejorativo, que se estende das características físicas para a população que ali reside.

Segundo a metodologia adotada para o Censo Demográfico de 1950, foram considerados oficialmente favelas os aglomerados que possuíssem total ou parcialmente as cinco características a seguir.<sup>15</sup>

- Proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com número geralmente superior a cinquenta.
- Tipo de habitação: predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente com folhas de flandres, chapa zincada ou materiais similares.
- Condição jurídica da ocupação: construção sem licenciamento e sem fiscalização em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida.
- Melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada.
- Urbanização: área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento.

Entre os critérios adotados, quatro se referem a aspectos físicos, enquanto um se refere a um estatuto jurídico: o da ocupação ilegal da terra. Porém, em função das dificuldades de generalização e aplicabilidade dos critérios físicos, como veremos adiante, a propriedade da terra tem sido, oficialmente, o critério que define a classificação do setor censitário como aglomerado subnormal ou favela.

---

15. Oliveira (1973) *apud* Costa (2002).

O IBGE alterou parcialmente a definição metodológica de tais conceitos para o Censo Demográfico de 1980, admitindo então que já haviam ocorrido melhoramentos em termos de infraestrutura:

O chamado setor especial de aglomerado urbano é aquele com no mínimo cinquenta domicílios, em sua maioria, dotados de infraestrutura carente e geralmente localizados em terrenos não pertencentes aos moradores, como é o caso das favelas, mocambos, palafitas, malocas etc.<sup>16</sup>

Cabe ressaltar que, embora essas fossem as definições oficiais, nem sempre as práticas dos recenseadores as seguiam estritamente. Na delimitação dos setores especiais, feita antes da aplicação dos questionários, os materiais e o aspecto das construções eram também considerados. Nesse sentido, a caracterização dos setores de favela, no caso do Censo Demográfico de 1980, para o Rio de Janeiro era feita a partir de:

uma linha imaginária que cortaria as favelas a 20 metros de altura de sua base. Se abaixo dessa linha predominassem domicílios de alvenaria, dotados de certa infraestrutura, a área não seria considerada como setor especial e passaria a integrar um setor urbano sem características de favela.<sup>17</sup>

O resultado dessa postura era, além da inconsistência metodológica, a valorização das características físicas e tipológicas *médias* do assentamento, desconsiderando as diferenciações internas das favelas, já que o mais comum era que exatamente as partes inferiores se valorizassem e propiciassem as melhorias construtivas e de infraestruturas, enquanto as partes superiores acumulavam as maiores carências. Variavam assim os métodos de construção da informação e a natureza dos dados que lhes forneciam o suporte estatístico. Neste percurso, a confiabilidade da informação e a condição de comparabilidade dos dados ficaram, por vezes, prejudicadas.

Como afirmam Leeds e Leeds (1978), “o único critério que distingue as áreas invadidas dos outros tipos de moradia na cidade é o fato de construírem uma ocupação ‘ilegal’ da terra, já que o acesso à terra não se baseia nem na propriedade da terra nem no seu aluguel aos proprietários legais”. Esta visão é acompanhada por outros trabalhos de pesquisa estatística que tentam caracterizar e mensurar os mesmos fenômenos urbanos, tais como as pesquisas realizadas para o município de São Paulo, pela Prefeitura Municipal de São Paulo (1973, 1975, 1987 e 1993), pelo IPT – Fupam (1980) e pela Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (São Paulo, 1988), entre outros.

Todos os demais critérios frequentemente utilizados para distinguir favelas de outros tipos de moradias se aplicam apenas parcialmente. Quanto ao critério urbanização, no que tange às características do traçado urbanístico, a informação

16. Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1980 *apud* Costa (2002).

17. Oliveira (1983) *apud* Costa (2002).

não assegura a caracterização do fenômeno. Nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, por exemplo, em sua maioria, as invasões se dão gradualmente e sem um traçado urbanístico planejado, diferentemente do que ocorre em outras cidades latino-americanas, como Lima, no Peru, que se notabiliza pelo número de *barriadas* oriundas de movimentos coletivos de ocupação de terras, com traçado físico regular. No caso brasileiro, as ocupações de terra em áreas planas, em regiões menos centrais das cidades, frequentemente apresentam também um padrão de ocupação do solo mais regular, com traçado previamente fixado, inclusive como estratégia para viabilizar a regularização em momento posterior.

O critério relativo ao tipo de habitação, que se refere à precariedade dos materiais utilizados na construção da unidade domiciliar, também apresenta problemas. Os barracos de madeira e zinco que marcavam a paisagem da favela nas décadas de 1950, 1960 e 1970 foram quase por completo substituídos por casas de alvenaria, passando de 51% das moradias em favelas na cidade de São Paulo, em 1987, a 75% delas em 1993. Também o critério melhoramento público, ou a ausência dele, não consegue ser um bom indicador de *subnormalidade*, uma vez que grande parte das favelas nas grandes cidades já foi objeto de alguma intervenção pública, visando à ampliação das redes, destacando-se as de energia elétrica. Assim, segundo a formulação de Anthony e Elizabeth Leeds, já citada, e corroborada por outros especialistas, como Pasternak (2003), o critério mais adequado à definição de favela parece ser o estatuto jurídico da terra. O que nos coloca um outro problema: como caracterizar os assentamentos que tiveram regularizada a questão da propriedade da terra e também a irregularidade urbanística, com a utilização dos instrumentos das zonas especiais de interesse social (Zeis)? Formalmente, deveriam deixar de ser caracterizados como favelas, o que efetivamente não vem acontecendo. Voltaremos a esse tema mais adiante.

O Censo Demográfico de 1991 e o de 2000 adotaram, para os *setores especiais de aglomerados subnormais*, a seguinte definição: são aqueles constituídos por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos em geral de forma desordenada e densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.<sup>18</sup>

Ao longo do tempo, foram também mudando as formas de delimitação dos setores. Enquanto no Censo de 1950 adotavam-se os Cadastros Prediais Domiciliares como mecanismo de coleta, em 1960 e 1970 foi elaborado um cadastro preliminar, a partir de informações coletadas junto aos órgãos com atuação específica em favelas, expressos em cartogramas. Em 1980, os cadastros existentes foram atualizados em campo, considerando a cota de 20 m, anteriormente citada; e para os Censos de 1991 e 2000, a delimitação foi efetuada previamente, em campo,

---

18. *Manual de delimitação dos setores e das zonas de trabalho* (1990) apud Costa (2002).

pela Base Operacional Geográfica, considerando o critério de ocupação ilegal da terra no momento atual ou em período recente (até dez anos) e/ou, concomitantemente, a urbanização fora dos padrões, ou a precariedade dos serviços públicos essenciais (Costa, 2002).<sup>19</sup>

O problema a ser enfrentado é que mesmo a definição mais restrita (propriedade da terra) é problemática, do ponto de vista da sua identificação. Na ausência de procedimentos específicos e de instituições locais que contem com cadastros de terras transparentes e fidedignos, é difícil, para o IBGE, a identificação prévia de quais assentamentos podem ser caracterizados por propriedade irregular da terra.

Como vimos, apesar de ser um fenômeno onipresente na cena pública brasileira, a definição do que é favela não deixa de ser complexa, sobretudo quando tratada do ponto de vista do sistema de produção dos dados estatísticos (Marques, Torres e Saraiva, 2003). Para sua efetiva classificação, além dos critérios anteriormente mencionados, existe o relativo ao tamanho do aglomerado, cuja variável é agregada pelo IBGE à variável *condição de ocupação do terreno*.

Desde 1980, o IBGE tem definido favela como “um setor especial de aglomerado urbano, formado por pelo menos 50 [51 a partir de 1991] domicílios” (IBGE, 1998). No entanto, existe um número considerável de situações de precariedade de assentamentos, conceitualmente similares à definição de favela, que escapam a esta classificação por não totalizarem cinquenta ou mais domicílios contíguos, gerando distorções significativas no esforço de mensuração realizado, podendo gerar a subestimação ou superestimação, como será comentado na próxima seção.

Deve-se considerar que a delimitação do setor especial de aglomerado subnormal sempre respondeu, principalmente, a aspectos operacionais relativos ao planejamento da pesquisa censitária. O setor censitário, por exemplo, é uma unidade administrativa do censo delimitada como área a ser percorrida por um único recenseador no seu trabalho de campo. Para o IBGE, os setores são classificados por tipo: setor normal, setor especial de aglomerado subnormal, setor especial de quartéis e bases militares, setor especial de alojamento etc. O procedimento tem, inclusive, o objetivo de permitir o pagamento diferenciado por entrevista, devido às dificuldades inerentes à realização de pesquisas em locais deste tipo. Os setores subnormais sofrem esta classificação a partir de informações prévias ao campo, conforme já descrito, embora o IBGE venha utilizando, mais recentemente, os cadastros municipais, onde existirem, como fonte importante para as informações fundiárias (Marques, Torres e Saraiva, 2003).

---

19. A utilização do critério de irregularidade *em período recente* utilizado pelo IBGE é um claro exemplo da ambiguidade ressaltada no parágrafo anterior.

Os dados censitários para as favelas têm sido objeto de controvérsia. No Censo de 1980, os resultados apresentados foram calculados por meio de uma tabulação especial da variável situação do domicílio. Por meio destes levantamentos, não foi possível separar domicílios totalmente próprios dos com apenas a construção própria. No item *condição da ocupação*, existem as categorias: próprio pago, próprio em aquisição, alugado, cedido (por empregador ou particular) e outros. Já o Censo de 1991 e a contagem de 1996 apresentam a variável localização do domicílio, com as categorias casa ou apartamento isolado ou em condomínio, em conjunto popular e em aglomerado subnormal. Outra variável que permitiria ainda identificar as favelas é a que define o tipo de setor. Em princípio, deveria existir coincidência total entre as duas apurações, mas avaliações realizadas para São Paulo, na contagem de 1996, mostram distorções em alguns distritos (Pasternak, 2003).

Para o município do Rio de Janeiro, em 1991, das 236.354 unidades habitacionais identificadas em assentamentos subnormais, verificaram-se 16.147 domicílios definidos como *não favela* (Preteceille e Valladares, 2000). Como variável de controle, a variável *condição de ocupação* poderia auxiliar, dado que nas unidades faveladas apenas a construção é própria, nunca o terreno. Entretanto, para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, surgiu a categoria *só a construção própria* tanto nos setores considerados como favela quanto nos setores considerados como não favela. Entre os domicílios situados em aglomerados subnormais, onde se esperava que todas as unidades tivessem propriedade da terra irregular, computaram-se 86 mil moradias com terreno próprio, enquanto que, entre os domicílios situados em setores *normais*, surgiram quase 150 mil moradias que declararam apenas a construção própria, representando cerca de 9% do estoque total de moradias (Preteceille e Valladares, 2000).

A variável que define a não propriedade do terreno é baseada em uma pergunta feita ao morador. Os problemas de fidedignidade da resposta são em parte óbvios: pode-se supor, com razoável certeza, que os residentes conscientes da situação de irregularidade de sua ocupação não fossem revelá-la explicitamente a um estranho. O problema, no entanto, pode ser mais complexo. Como parte significativa do acesso à moradia em favelas passou a ser feita por meio de compra e venda da moradia ou do *terreno*,<sup>20</sup> e não através da ocupação, o fato de ter adquirido o imóvel através do mercado (informal) dá ao adquirente um senso de propriedade. Ainda mais se consideramos que as associações de moradores tendem a registrar as transações, funcionando como um cartório informal que legitima, aos olhos do morador, a sua situação de proprietário (Abramo, 2003) e, em muitos casos, adota procedimentos de registro de documentos em cartórios e segue regras de

---

20. É comum a venda da *laje*, ou seja, do *direito* de construir sobre o novo *solo criado* a partir da construção da moradia, gerando situações *condominiais* informais.



mercado formal (Magalhães, 2010). Outro fator que deve ser lavado em conta é o peso do instituto da posse na tradição jurídica e cultural brasileira (Castro, 2001).

No município de São Paulo, o número de domicílios com apenas a construção própria alcançava, em 1991, 176.774 unidades habitacionais, representando 7,27% do total de domicílios do município. Para o mesmo ano e pela mesma fonte, o total de domicílios em aglomerados subnormais foi de 146.891. Mais uma vez, ocorreu divergência entre as duas entradas que deveriam ser coincidentes. Além disso, verificou-se, de forma paradoxal, a existência de 29.883 unidades domiciliares na categoria *só a construção própria* – definição de favela – que não estavam em setores de favela. Este paradoxo indica o pouco que conhecemos sobre o problema.

No Censo de 2000, a variável *situação do setor*, onde estava a categoria aglomerado subnormal, não mais engloba esta categoria. A variável *localização* aponta apenas se o terreno é próprio, cedido ou tem outra condição. Para Taschner (2003), no Censo Demográfico de 2000, vale a pena recuperar a variável *tipo do domicílio*, onde aparece o setor especial de aglomerado subnormal, e cotejar seus valores com os da variável *condição do terreno*. No município de São Paulo, a tabulação desta variável permitiu o conhecimento dos aglomerados subnormais por distrito.

A utilização do chamado setor subnormal como variável para indicar as favelas pode acarretar uma série de consequências relevantes do ponto de vista da quantificação da população favelada. A qualidade da estimativa vai depender do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do censo, o que, por sua vez, vai depender muito do grau de colaboração entre o IBGE e outros órgãos públicos, tais como prefeituras e secretarias de Estado, que atualizam a cartografia com fins tributários e para o planejamento. Isto faz com que a precisão da estimativa da população favelada, utilizando os setores subnormais, varie entre os vários municípios, sendo mais atualizada para municípios com cartografia mais recente (Marques, Torres e Saraiva, 2003).

De forma similar, a qualidade de tais estimativas tende a variar bastante ao longo do tempo, dependendo do grau de atualização dos limites dos setores de aglomerados subnormais, realizada antes de cada censo. Neste caso, dois levantamentos realizados em períodos distintos no tempo, em determinado município, podem conter erros não desprezíveis. Além disso, como já foi dito, favelas muito pequenas tendem a não ser consideradas como setores subnormais.

Como consequência geral desses elementos, na maior parte das vezes, os dados de setores subnormais implicam números subestimados da população favelada. Como esta subestimação não é nem mesmo estável no tempo, o cálculo de taxas de crescimento pode levar a valores muito baixos ou muito altos. Tal fator tende a provocar clara contestação dos dados censitários por parte de gestores públicos locais e de movimentos sociais.

O critério de computar apenas aglomerados com cinquenta ou mais unidades explica parcialmente a subestimação, pelos censos, da população favelada paulistana. Em 1987, em São Paulo, 21,93% da população favelada morava em assentamentos com menos de 51 unidades domiciliares. A pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisa, da Universidade de São Paulo (Fipe/USP), em 1993, mostra que as favelas pequenas, de dois a cinquenta domicílios, agrupavam 21,2% das casas. As grandes favelas, com mais de mil unidades, representavam apenas 12,9% dos domicílios favelados. A moda estatística em relação ao tamanho das favelas, em São Paulo, era representada por assentamentos entre 51 e quatrocentas casas – 51,1% das casas faveladas (Marques, Torres e Saraiva, 2003).

O tamanho dos aglomerados depende diretamente da topografia da cidade e do tipo de terreno disponível para invasão. Em São Paulo, as favelas ocupam geralmente terras de uso comum de loteamentos, glebas pequenas, quando comparadas às do Rio de Janeiro, onde as favelas galgam os morros, ou às de Salvador, ou mesmo Belém, onde invadem o mar ou as margens de rios e canais. Dessa forma, a subestimação em São Paulo tende a ser maior que no Rio, onde, já em 1969, 62,7% das favelas tinham mais de cem domicílios, sendo 6,4% mais que 1,5 mil (Parisse, 1969). Isto impede que se arbitre ou se considere um percentual estimativo homogêneo de desvio para esta variável.

As situações de subestimação ou superestimação da população favelada podem ser ilustradas nos casos em que, por exemplo, uma favela possuir vinte domicílios em um setor e quarenta em outro setor. Tais domicílios não serão computados como setor especial de aglomerado subnormal, sendo incorporados, portanto, a dois setores normais, provocando, com isso, tanto a subestimação das unidades faveladas quanto a distorção dos resultados dos respectivos setores normais, identificados pela variável *condição do terreno*. Por outro lado, em havendo contiguidade física entre unidades faveladas e não faveladas, sendo o conjunto das unidades faveladas maior ou igual a cinquenta unidades, todo o setor será considerado como um aglomerado subnormal, propiciando, nesta situação, a superestimação das unidades faveladas, percebidas pela mesma variável de controle anterior.

Em termos operacionais, tem-se lançado mão, intensamente, de levantamentos diretos e/ou amostrais, que nem sempre produzem os resultados mais adequados do ponto de vista técnico. O tipo de levantamento mais comum, as contagens de barracos, realizadas por assistentes sociais do poder público local ou de empresas contratadas, não substitui uma efetiva aferição da população residente, uma vez que podem existir barracos de uso comercial, barracos vazios, de uso ocasional e/ou situações de dupla declaração (a questão do residente temporário). As discrepâncias comumente presentes nas informações obtidas dessa forma decorrem do fato de que secretarias municipais de habitação não são, necessariamente, boas produtoras

de dados e tendem a produzir números populacionais díspares (Marques, Torres e Saraiva, 2003).

Entretanto, se os números produzidos diretamente pelo poder público local tendem a ser frágeis, a informação relativa à dimensão fundiária tem condições de ser mais precisa, tal como é feito no município de São Paulo, a partir de um sistema de informação interinstitucional que captura várias formas de catalogação de processos de ocupação – a partir de moradores, proprietários, fiscais e órgãos públicos –, consolidando um banco de dados de favelas que, por sua vez, é utilizado para atualização dos respectivos perímetros no mapa oficial da cidade.

Considerando os problemas já citados identificados na definição de setor subnormal, pelo IBGE, o Centro de Estudos da Metrópole desenvolveu uma nova metodologia, visando identificar os setores censitários que apresentassem características demográficas, domiciliares e sociais semelhantes aos setores de aglomerados subnormais, produzindo uma nova estimativa para São Paulo, que, posteriormente, foi adotada em estudo realizado para todo o país (Marques *et al.*, 2008), o que permitiu uma estimativa bastante mais razoável dos quantitativos de favelas, sendo tomada hoje como referência para as políticas federais.

Em resumo, a literatura especializada aponta, com base na avaliação de resultados de pesquisas e levantamentos realizados por órgãos estaduais e municipais, complementares às informações censitárias do IBGE, que ocorre um subdimensionamento na identificação e na quantificação da população favelada, caracterizada por este como população residente em assentamentos subnormais.

#### **4 PROPOSTA PARA CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES E PRECÁRIOS**

Historicamente, como já mostrado na parte inicial deste capítulo, as experiências de intervenção sobre assentamentos precários partiam de uma diferenciação entre três tipos básicos: loteamentos (clandestinos ou irregulares) favelas e cortiços. Dos três tipos, as favelas seriam os mais precários, pela insegurança da posse da terra, pela prevalência de padrões urbanísticos de pior qualidade (*lotes* menores, maior densidade, sistema viário inadequado, problemas de acessibilidade), pela ausência de infraestrutura e pela inadequação dos sítios ocupados, com fortes problemas de risco. Para cada tipo de assentamento, foram propostos modelos específicos de intervenção, sendo que para as favelas a solução por urbanização se consolida a partir da década de 1980.

Existe um debate recente na literatura sobre em que medida a definição clássica de favelas ainda dá conta das mudanças nos processos por meio dos quais favelas e loteamentos são produzidos. Com a progressiva periferização das favelas verificada em algumas cidades do país, verifica-se, nos assentamentos mais

recentes, uma relativa indistinção – afora o problema fundiário – entre favelas e loteamentos, em termos de disponibilidade de infraestrutura. Também do ponto de vista social, dados censitários mostram que a população residente em favelas consolidadas nas áreas centrais pode apresentar condições de renda e escolaridade superiores às de populações residentes em loteamentos regulares ou irregulares na periferia. Além disso, a política de urbanização de assentamentos precários, que passa a ser hegemônica a partir dos anos 1980, no Brasil, implicou a realização de investimentos públicos nas áreas de favelas, incluindo, em muitos casos, a regularização das situações fundiária e urbanística, o que eliminaria a distinção das favelas pela questão fundiária e pela disponibilidade de infraestrutura. Para as favelas mais antigas, situadas em áreas centrais, permanece uma distinção pela tipologia, já que os padrões adotados para a urbanização tendem a ser diferentes e *inferiores*, do ponto de vista das exigências urbanísticas, aos adotados para os loteamentos. Para as novas favelas situadas em áreas periféricas, por outro lado, as tipologias podem já não diferir tanto, seja em termos do tamanho dos *lotes*, seja em termos da largura das vias. Outra indistinção relativa diz respeito ao processo de ocupação. Ao mesmo tempo que se consolida um mercado imobiliário nas favelas mais antigas e situadas em áreas mais centrais, fazendo com que o acesso passe a se dar de forma importante por meio de mecanismos econômicos, as novas ocupações na periferia tendem a ser organizadas por uma agente econômico que *vende o direito* de ocupar e, ao mesmo tempo, planeja e organiza a ocupação, instituindo um conjunto de normas básicas, respeitadas pelos adquirentes (Lago, 2003).

Uma outra questão relevante diz respeito ao fato de, apesar dos investimentos realizados na urbanização e regularização dos assentamentos precários, estas áreas continuarem a ser reconhecidas como favelas.

Esse quadro nos leva, portanto, a propor uma discussão mais aprofundada sobre a definição de critérios que permitam estabelecer com mais clareza quais assentamentos populares serão objeto das políticas de urbanização e regularização e, entre estes, como estabelecer prioridades.

Uma primeira contribuição para a construção dessa tipologia partiria de uma caracterização lógica dos problemas a serem enfrentados. Seguindo a proposta de Laura Bueno (2003).

- É necessário distinguir irregularidade de precariedade e de carência/vulnerabilidade social. Nem todos os assentamentos irregulares são precários, nem todos os precários comportam população em situação de carência ou vulnerabilidade social.
- A irregularidade pode se referir à *propriedade* da terra (fundiária), ou à propriedade da terra e do imóvel, e/ou ao padrão (ou aos procedimentos) de parcelamento adotado (*urbanística*), e/ou ao padrão (ou aos procedimentos)

de construção adotados (*edilícia*). Quanto à irregularidade fundiária, pode ocorrer ocupação de terras públicas (de uso comum do povo ou dominiais) ou privadas. No caso da ocupação de imóveis, também podem ser públicos ou privados.

- A precariedade pode se referir ao *risco* (alagamento, deslizamento, proximidade de linhas de transmissão de alta tensão, ou de estruturas viárias ou ferroviárias, proximidades de linhas de oleodutos, ocupação de aterros de lixo etc.), e/ou à *acessibilidade* (dimensionamento e condições de circulação do viário); e/ou à *infraestrutura* (água, esgoto, lixo, pavimentação, energia, drenagem, iluminação pública); e/ou ao *nível de habitabilidade das edificações* (salubridade, segurança, densidade da unidade habitacional – número de cômodos e/ou área adequada ao tamanho da família, número de pessoas por cômodo servindo de dormitório adequados –, condições de insolação e ventilação, disponibilidade de sanitário interno); e/ou à *qualidade ambiental do assentamento* (densidade, área verde por habitante, área de praça por habitante, grau de arborização, nível de poluição atmosférica, dos corpos hídricos ou do solo etc.).
- A carência social é definida pela existência ou predominância de grupos sociais caracterizados pelas suas posições inferiores na hierarquia social, em termos de renda, escolaridade e possibilidades de acesso ao mercado de trabalho. Vulnerabilidade social é caracterizada pela existência ou predominância de grupos sociais com dificuldades de acesso a recursos que os habilitem a participar ativamente da sociedade. As pesquisas têm mostrado que a segregação socioespacial, ao produzir efeitos de isolamento social, vem se tornando uma dimensão importante da desigualdade, gerando processos de exclusão social.<sup>21</sup> Para estes grupos, é fundamental que se construam políticas de inclusão social, visando à superação das desigualdades sociais.

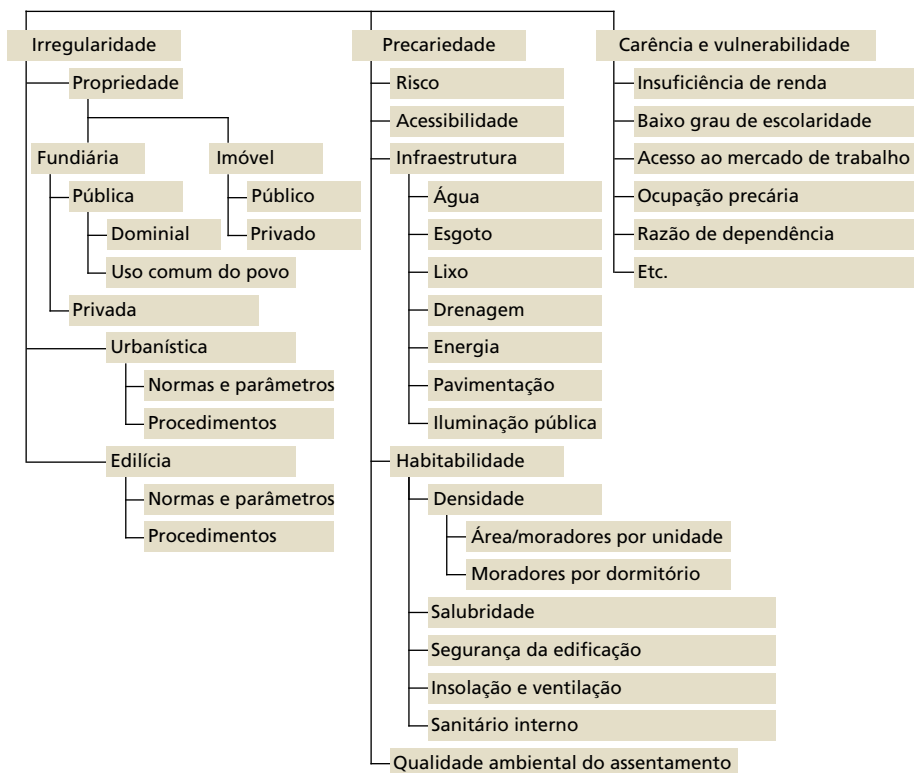
Considerando esses pontos e seguindo a proposta de Denaldi (2003), os assentamentos seriam caracterizados, quanto às dimensões de propriedade, urbana e edilícia, como regulares, regularizados, regularizáveis ou não regularizáveis; quanto à dimensão da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura, nível de habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento), como consolidados, consolidáveis ou não consolidáveis; e, quanto à dimensão da carência e vulnerabilidade, como sendo ou não objeto de programas sociais articulados com ações de urbanização e/ou como objeto prioritário de políticas de inclusão social de mais amplo espectro (vulnerabilidade).

---

21. Ver, a respeito, Ribeiro (2003).

Essa tipologia poderia ser adotada como forma de enquadramento de intervenções ou como mecanismo de priorização dos investimentos, tomando-se como princípio a prioridade dos assentamentos em pior situação, por um lado, e com possibilidades concretas de regularização, consolidação ou inclusão social, por outro. Para que tais procedimentos possam ser desenvolvidos, será necessário estabelecer-se um conjunto de critérios, dentro de cada item, que permitissem estabelecer os diferentes graus de irregularidade, precariedade, carência/vulnerabilidade. Entre estes critérios, poderão ser acionados, por exemplo, a proporção da área do assentamento ou das famílias sob más condições ou a gravidade das situações encontradas que poderiam ser traduzidas em indicadores analíticos – ou seja, que permitissem identificar o tipo de problema.

FIGURA 1  
Tipologia



Elaboração do autor.

A proposta de construção de uma tipologia de precariedade de assentamentos, aqui indicada, tem um sentido básico de contribuir para a maior eficácia das ações do poder público nesses assentamentos, visando superar as dicotomias entre os

programas de melhorias físicas e de segurança jurídica e as ações voltadas à inserção social. Além disso, busca também contribuir para melhorar as condições de conhecimento do problema da precariedade, que certamente nos acompanhará ainda por muito tempo. De qualquer forma, é fundamental ressaltar, à guisa de conclusão, que é fundamental que se construam novos instrumentos de pesquisa que permitam avançar não apenas na quantificação do fenômeno, como na melhor compreensão das suas causas e características, o que dependerá também de pesquisas de caráter qualitativo.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. **Mercado e ordem urbana**: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

\_\_\_\_\_. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário na favela. *In*: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras; Editora da Faperj, 2003.

BALTRUSIS, N. A dinâmica do mercado imobiliário na RMSP – um estudo de caso nas favelas de Paraisópolis e nova Conquista. 2000. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.

BUENO, L. M. M. **Parâmetros e tipologia**. *In*: SEMINÁRIO SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. Brasília: out. 2003.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. **Cadernos do Ceas**, n. 230, abr./jun., 2008.

CASTRO, S. R. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. *In*: FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, V. G. **Favelas e assemelhados**: o conceito, o estado da arte e novas possibilidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

DENALDI, R. **Política de urbanização de favelas**: evolução e impasses. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual de Delimitação dos Setores de 2000** – Base Operacional Geográfica. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: instrumentos de planejamento e gestão urbana: Brasília: Ipea; UnB; Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2002. v. 5.

IPT – INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA; FUPAM – FUNDAÇÃO PARA A PESQUISA AMBIENTAL; CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Relatório Final da 1ª fase da pesquisa voltada para diretrizes habitacionais**. São Paulo: IPT; Fupam; CNPq, 1980.

FJV PROJETOS. Informalidade representa 60,8% do setor construção civil. **PiniWEB**, n. 1504, p. 76, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/84fBon>>. Acesso em: 21 abr. 2011.

LAGO, L. C. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e de segregação urbana. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 119-133, 2003.

LEAL, A. A. L. **Financiamento do investimento em habitação**: requisitos para uma estrutura funcional. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAGALHÃES, A. F. **O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro**: uma recolocação do debate a respeito do Direito de Pasárgada. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARQUES, E.; TORRES, H.; SARAIVA, C. **Favelas no município de São Paulo**: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2001. São Paulo: CEM, 2003.

MARQUES, E. *et al.* **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: MCidades, 2008. v. 1.

MELLO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, p. 75-86, 1988.

PARISSE, L. Favelas do Rio de Janeiro: evolução, sentido. **Cadernos do Cenpha**, Rio de Janeiro, n. 5, 1969.

PASTERNAK, S. **O desafio da mensuração**. São Paulo: SNH, 2003.

PIQUET, R. **Política de desenvolvimento urbano**: possibilidades e limites. Rio de Janeiro: Ippur; Editora da UFRJ, 1983. Mimeografado.



PRETECEILLE, E.; VALLADARES, L. Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: formas da produção da moradia no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; Ippur; Editora da UFRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da questão social: o papel do território na reprodução das desigualdades**. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERADOS. Brasília, mar. 2003.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Censo de favelas do município de São Paulo 1987**. São Paulo: Sehab/Habi, 1988.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SMOLKA, M. O. Revisitando as relações entre a política habitacional (SFH) e o mercado imobiliário. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., 1991, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpur, 1991.

TASCHNER, S. P. **O desafio da mensuração**. *In*: SEMINÁRIO SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. Brasília, out. 2003.

TURNER, J. F. C. Housing as a verb. *In*: TURNER, J. F. C.; FICHTER, R. (Orgs.). **Freedom to build**. New York: Macmillan Publishers, 1972.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. (2ª reimpressão).

BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. *In*: VALLADARES, L. P. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do estatuto da cidade. *In*: CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

CARDOSO, A. L. Contextualização e caracterização. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: MCidades, 2008. (2ª reimpressão).

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Coords.). **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: UFRJ; IPPUR, 2000.

IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ibam, 2002.

MAGALHÃES, M. C. F. **Intervenção estrutural em assentamentos existentes planos globais específicos**. *In*: SEMINÁRIO SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. Brasília, out. 2003.

MARICATO, E. (Org.). **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, J. S. **A reposição do suor**. 1980. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.

SAAD, P. **Programas de intervenção em assentamentos precários no município do Rio de Janeiro**. *In*: SEMINÁRIO SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS. Brasília, out. 2003.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.