

LOCALIZAÇÃO INTRAURBANA DAS FAVELAS BRASILEIRAS: O PAPEL DOS FATORES GEOGRÁFICOS

Vanessa Gapriotti Nadalin

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea. *E-mail:* <vanessa.nadalin@ipea.gov.br>.

Lucas Mation

Técnico de planejamento e pesquisa na Assessoria Técnica do Ipea. *E-mail:* <lucas.mation@ipea.gov.br>.

Apesar de ser o lar de quase 1 bilhão de pessoas (UN-Habitat, 2010), as favelas têm recebido pouca atenção na literatura de economia urbana. Dados sobre favelas são escassos, e poucos estudos investigaram o surgimento desses bolsões de pobreza e habitação inadequada a partir de dados consolidados para todo o país. Este trabalho documenta a distribuição espacial e as características socioeconômicas dos moradores de favelas nas cidades brasileiras, e como elas evoluíram ao longo do tempo, a partir do ponto de vista da economia urbana. Salientamos a importância dos fatores geográficos na determinação da localização de favelas.

Durante a segunda metade do século XX, as áreas urbanas brasileiras experimentaram fluxos migratórios significativos de áreas rurais pobres. Em 1960, 45% da população do país vivia em áreas urbanas, porcentagem que subiu para 84% em 2010. Os migrantes com menos recursos fixaram residência na periferia ou em áreas centrais vazias – como morros e encostas íngremes –, com risco de deslizamentos de terra ou áreas inundáveis. Estas áreas seriam inadequadas para a ocupação urbana formal. Assim, as favelas surgiram principalmente sem supervisão do Estado e sem títulos de propriedade do terreno, não seguindo as diretrizes de planejamento urbano e carentes da provisão de serviços públicos como saneamento, educação ou policiamento. A proliferação das favelas tornou-se uma das faces dos principais problemas socioeconômicos no país, como os níveis elevados de desigualdade de renda e a violência urbana. Apesar da gravidade do problema, a maioria das pesquisas sobre o tema é baseada em estudos de casos e evidências empíricas de coleta não sistematizada e abrangência pequena.

O arcabouço teórico da economia urbana nos indica que a decisão de localização das famílias depende da qualidade da moradia, da qualidade do bairro (amenidades urbanas) e sua localização estratégica na cidade. Estas preferências estão sujeitas à capacidade de pagamento. No caso das famílias pobres, a restrição orçamentária torna inacessível a opção por bairros de boa qualidade e bem localizados. Como algumas dessas famílias têm maior preferência pela localização da moradia que pela qualidade da estrutura física, qualidade da infraestrutura urbana, segurança física e segurança de posse, abre-se a possibilidade de atender a essa demanda via mercado informal.

Este mercado só se concretiza, em localizações mais valorizadas da cidade, se a área não é visada pela ocupação formal e se não há o controle do uso do solo efetivo. Os fatores geográficos são fonte de algumas das principais inseguranças físicas, o deslizamento de terras e inundações, que inviabilizam a ocupação formal desses espaços. Assim, estes fatores fazem parte da explicação de porque algumas regiões bem-localizadas não são ocupadas formalmente, mas sim informalmente. Os outros fatores que influenciariam este tipo de ocupação neste tipo de localização seriam a diminuição da capacidade de pagamento das famílias, a diminuição da oferta de alternativas habitacionais formais e o aumento da preferência das famílias por viver em localizações intraurbanas privilegiadas.

Este trabalho enriquece os fundamentos empíricos do debate sobre o tema, combinando informações de diferentes fontes. Primeiramente, foram identificadas as informações que descrevem as condições socioeconômicas de setores censitários nos censos. Em seguida, é aplicado um método inovador de teoria dos grafos para compatibilizar os setores dos censos (2000 e 2010),

criando áreas mínimas comparáveis (AMCs) de setores censitários, que são apenas ligeiramente maiores do que quarteirões da cidade. Este painel de dados de setores censitários foi combinado com a classificação de áreas de favelas mais detalhada feita pelo Censo 2010. Assim, este estudo fornece as primeiras estimativas consistentes sobre a localização, o crescimento e a evolução das características socioeconômicas de seus moradores para cada favela no Brasil.

Cabe esclarecer a definição de habitação informal utilizada no trabalho. São unidades habitacionais construídas fora do âmbito das leis que regem o planejamento urbano e a propriedade de terras. Neste caso, a habitação informal pode ser uma favela ou não. No Brasil, não há uma definição oficial de habitação informal. Mesmo assim, a definição utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em seus recenseamentos demográficos é suficientemente precisa. De acordo com o IBGE, um “aglomerado subnormal” satisfaz três condições: *i*) um conjunto de pelo menos cinquenta unidades habitacionais; *ii*) ocupação ilegal de terra; e *iii*) urbanização em padrão desordenado e/ou a falta de serviços públicos básicos, como saneamento básico ou energia elétrica. Portanto, o termo *aglomeração subnormal*, utilizado pelo IBGE, corresponde suficientemente a áreas de favelas. Vamos empregar as expressões habitação informal, aglomerados subnormais e favelas como sinônimos em todo o trabalho.

O trabalho mostra que a dispersão espacial das favelas varia significativamente entre as áreas metropolitanas estudadas. Por exemplo, no Rio de Janeiro e em Recife, as favelas estão localizadas em áreas bastante centrais. Em outras áreas metropolitanas, como São Paulo, estão localizadas na periferia, posicionamento que a lógica dos modelos de cidades monocêntricas da economia urbana justificaria.

Por outro lado, encontramos padrões consideravelmente diferentes entre a localização das unidades formais e informais de habitação. Embora haja uma forte associação negativa entre renda e distância do centro para residentes da área formal, a mesma associação é menos clara para os residentes da área informal. Propomos uma explicação para isso: o papel dos fatores geográficos.

Para explicar esses diferentes padrões de localização, foram utilizados dados sobre a topografia do

terreno (sensor de satélite Shuttle Radar Topography Mission – STRM), mapas de corpos d’água e da rede ferroviária (constantes do projeto OpenStreetMap). Em primeiro lugar, fazemos uma regressão da condição de ocupação da área (habitação formal ou favelas) com relação à distância ao centro da cidade. Encontramos uma relação estatisticamente significativa, porém fraca. Passamos, então, a incluir fatores que as evidências sugerem estar relacionados à localização de favelas, como a inclinação do terreno, áreas suscetíveis a inundações, assim como áreas em que construção é proibida nas margens de ferrovias e rios. Os resultados indicam que áreas com declive íngreme, suscetíveis a deslizamentos de terra e inundáveis, são bons indicadores da presença de favelas. Essa exposição a riscos ambientais explica por que essas áreas se tornam menos atraentes, mesmo quando a sua localização é central. Uma vez que é feito o controle para estes fatores geográficos, há um aumento na significância estatística da distância do centro, como sugere a teoria de economia urbana.

Em certa medida, expor a vida a riscos ambientais é o custo de ter acesso às oportunidades apenas encontradas com a proximidade ao centro da cidade formal. Por outro lado, o “direito à cidade” é uma conquista democrática no Brasil, garantida pela Constituição Federal de 1988. Portanto, este trabalho empírico enriquece a discussão política de regularização de favelas, pois traz à tona a questão de como equilibrar as más condições de vida com as vantagens de localização desses aglomerados subnormais.

SUMÁRIO EXECUTIVO