



CURSO À DISTÂNCIA

DISCIPLINA 4

MÓDULO 2

AÇÕES INTEGRADAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS



Eixos da Ação Integrada em Assentamentos Precários

Necessidades Habitacionais no Brasil

Prof. Adauto Lúcio Cardoso – IPPUR/UFRJ

Prof.^a Rosane Lopes de Araújo (assistente) – IPPUR/UFRJ

INSTITUTO DO BANCO MUNDIAL
Promovendo conhecimento e aprendizado por um mundo melhor

Aliança de Cidades
Cities Without Slums

FOTTE


ESCOLA POLITÉCNICA DA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

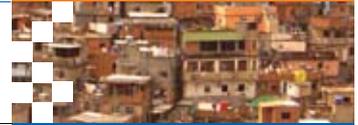
CAIXA



Secretaria Nacional
de Habitação

Ministério
das Cidades

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL



EIXOS DA AÇÃO INTEGRADA EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NECESSIDADES HABITACIONAIS NO BRASIL

Prof. Adauto Lúcio Cardoso – IPPUR/UFRJ
Prof.ª Rosane Lopes de Araújo (assistente) – IPPUR/UFRJ

1. Introdução

Com o objetivo de ampliar a capacidade técnica dos profissionais que atuam em questões relacionadas aos assentamentos precários, de modo que possam formular cenários que venham a contribuir para o planejamento de políticas urbanas e habitacionais em suas cidades, a presente disciplina trata dos conceitos e das metodologias para o dimensionamento e a caracterização das necessidades habitacionais, com ênfase na precariedade habitacional.

Além do déficit habitacional, a qualidade do estoque existente de moradias é um problema para a maioria das cidades brasileiras, sendo expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, como também de acesso aos serviços e equipamentos urbanos. Esse fato revela, entre outros aspectos, a necessidade de articulação dos programas habitacionais com as políticas urbanas.

O conteúdo apresentado parte da discussão referente às necessidades habitacionais, fundamentando a aplicação de metodologias para cálculos relativos à precariedade e ao déficit habitacional qualitativo e quantitativo. Considerando o método desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/Cebrap, são estabelecidas diretrizes que visam orientar os municípios na construção de estimativas e cadastros relacionados aos assentamentos precários.

- Conhecer os conceitos desenvolvidos no âmbito nacional relativos às necessidades habitacionais e à precariedade da moradia;
- Apreender as definições relativas ao déficit e à inadequação habitacional, bem como à demanda demográfica;
- Conhecer as bases metodológicas para o cálculo do déficit e da inadequação;
- Relacionar as diferentes tipologias de assentamentos precários existentes em nível nacional com as metodologias de cálculo da precariedade habitacional;
- Trabalhar a definição do tipo de intervenção a ser implementado nos assentamentos precários a partir da sua caracterização;
- Classificar as intervenções nos assentamentos precários segundo categorias, a fim de identificar as ações requeridas para cada área;
- Aplicar as diferentes metodologias na realidade do município, visando à montagem de um cadastro de âmbito nacional que possa totalizar as informações das cidades acerca dos assentamentos precários.

2. Necessidades Habitacionais e precariedade da moradia: discutindo conceitos.

No início da década de 1990, três parcelas costumavam entrar na quantificação do **déficit habitacional**: a *demanda demográfica*, relativa ao número de unidades que se necessita construir para atender ao crescimento populacional; a demanda de reposição, referente a parte do estoque de habitações que se deteriora com o tempo e precisa ser repostas; e a *demanda latente*, relativa às unidades inadequadas que precisam ser substituídas (TASCHNER, 1992).

Naquele momento a concepção vigente do déficit habitacional, considerava a necessidade de substituição absoluta das unidades habitacionais situadas em favelas e cortiços. A luta dos movimentos sociais por moradia e pela reforma urbana, com a resistência ao processo de remoção de favelas, levou ao entendimento de que as favelas poderiam e deveriam ser urbanizadas, garantindo-se à população ali residente o direito de permanência. Novas alternativas que a partir de então se consolidaram para a política habitacional passam a considerar de forma diferente o problema do déficit habitacional.

É nesse contexto que, em 1995, a Fundação João Pinheiro (FJP) desenvolve um estudo em que propõe o conceito de **necessidades habitacionais**. Com um caráter

mais amplo, este inclui o déficit – necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida –, a *demanda demográfica* – necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico –, e por fim, a inadequação – compreendendo a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carência. Dentro dessa nova conceituação a favela pode ser tanto um problema de déficit (no caso das unidades em áreas de risco, por exemplo, que precisem ser realocizadas) quanto um problema de inadequação (no caso das situações de falta de acesso à infra-estrutura de saneamento, sistema viário, etc.).

Observe que

o **déficit habitacional** corresponde à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender as demandas acumuladas. Pode ser entendido como **déficit por reposição do estoque**, quando engloba as moradias sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física; e como **déficit por incremento de estoque**, no caso de famílias que convivem em uma mesma habitação junto à outra família e aquelas que vivem em cômodos, ou da moradia em imóveis destinados a fins não residenciais.

Quanto à **inadequação de moradias**, seu conceito reflete problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções. Seu dimensionamento visa à elaboração de políticas voltadas para a melhoria dos domicílios existentes, complementares à produção de novas unidades habitacionais.

Ainda no trabalho apresentado em 1995, a FJP identificou, entre os tipos de inadequação, a carência de infra-estrutura – que apresenta um grau de diferenciação interna –, o adensamento excessivo de moradores e o comprometimento excessivo da renda familiar para o pagamento de aluguéis. Assim, o conjunto das necessidades habitacionais seria estabelecido pela soma do déficit, da demanda demográfica e da inadequação (CARDOSO, 1998).

Considerando esses pressupostos e tomando como referência a base de informações do IBGE, com dados dos Censos e da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) – permitindo a consolidação dos resultados em nível de Brasil, Estados e Regiões Metropolitanas, com desagregações por situação do domicílio e por faixa de renda –, a composição do déficit é trabalhada basicamente a partir de três elementos: dos domicílios rústicos, dos domicílios improvisados e da coabitação domiciliar.

Note que

os domicílios rústicos compõem o **déficit por reposição do estoque**, enquanto que os domicílios improvisados e a coabitação fazem parte do **déficit por incremento de estoque**, cujo cálculo teve agregado um outro componente, o do ônus excessivo com aluguel.

Em sua definição, os domicílios improvisados são aqueles construídos para fins não residenciais, mas que estão servindo de moradia na ocasião do Censo. Os rústicos são os domicílios permanentes cuja construção é feita por material improvisado, como madeira aproveitada e vasilhames, e que correspondem à parcela da necessidade de reposição, que pode ser definida como os domicílios a serem restaurados, substituídos ou repostos. A coabitação familiar representa a insuficiência do estoque habitacional para atender à demanda por habitação, compreendendo a convivência de mais de uma família no mesmo domicílio (denominadas de famílias conviventes,¹ diferenciando-se as principais e secundárias²) ou o aluguel de quartos ou cômodos para a moradia de outras famílias.

O componente relativo à **coabitação familiar** representa um dos principais problemas existentes no cálculo do déficit habitacional, devido às limitações dos dados primários utilizados, que podem contribuir para que estes se tornem superestimados. Questiona-se a incorporação do total de famílias conviventes num mesmo domicílio como demandas automáticas por novas moradias, uma vez que, certamente, parte dessas famílias pode ser levada à coabitação por razões diversas daquelas relacionadas com a impossibilidade de acesso à habitação. Entretanto, a FJP (2006) entende que não se pode deixar de incluir essas famílias no cálculo das estimativas do déficit, tendo-se por expectativa que a maior parcela desse componente se constitua em demandas por novas construções.

1. O pressuposto do conceito de famílias conviventes é o de que, para cada família, deve haver a disponibilidade de pelo menos uma unidade habitacional. Essa idéia vem sofrendo algumas críticas, tendo em vista a sobrevivência, principalmente nos meios populares, das famílias ampliadas. Isso implicaria na necessidade de se investigar em que medida a coabitação é voluntária ou um constrangimento gerado pela limitação do mercado de moradias. Dada a impossibilidade de se estabelecer parâmetros quantitativos para essa diferenciação, sem o recurso a uma pesquisa de campo, esse indicador vem sendo mantido, conforme estabelecido pela Fundação João Pinheiro.

2. As famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por grau de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem no mesmo domicílio com outra família, denominada principal. O responsável pela família principal é também o responsável pelo domicílio. FJP, 2006.



Para o cálculo do déficit, agregou-se ainda aos componentes relativos aos domicílios improvisados e à coabitação familiar, o que se denominou *ônus excessivo* com aluguel, correspondendo ao número de famílias urbanas com renda de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel (FJP, 2006).

Quanto à **inadequação**, sua definição inclui o conceito de padrão mínimo, fixando critérios de qualidade construtiva, dimensionamento da moradia e das peças que a compõem e, ainda, critérios relacionados ao ambiente em que a moradia se insere. Por conseguinte, a Fundação João Pinheiro considera como inadequados "os domicílios com carências de infra-estrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva"³ (FJP, 2006).

Nesse contexto, são considerados **domicílios carentes de infra-estrutura** aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. Com relação ao **adensamento excessivo** toma-se como indicador a densidade de moradores por dormitório, adotando-se como suportável o número de três, no máximo, para o subgrupo das casas e apartamentos urbanos com família única, ou seja, o adensamento ocorre quando for excedido esse limite. Excluem-se desse componente os domicílios com famílias conviventes e quartos ou cômodos alugados, para que não seja incorporada a dimensão da coabitação, que faz parte da composição do déficit.

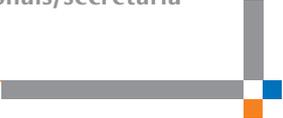
No que concerne à questão fundiária, observa-se que "um dos elementos centrais no debate sobre as políticas habitacionais diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da moradia popular. Isso se deve, por um lado, aos mecanismos informais através dos quais a população enfrenta os limites do mercado fundiário e habitacional, e, por outro lado, a uma precarização da moradia, seja no seu aspecto jurídico, seja no aspecto urbanístico e de infra-estrutura, seja, ainda no aspecto ambiental." (CARDOSO; AZEVEDO, 2007). Desse modo, para o cômputo da inadequação fundiária consideram-se os casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que se localiza.



3. Em seu estudo inicial, a FJP incluía no âmbito da inadequação o comprometimento de renda com pagamento de aluguel, que se referia a situações em que os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda com aluguel. Esse item foi retirado do cálculo posteriormente tendo em vista a retirada da informação de valor do aluguel do Censo Demográfico de 2000.



A situação de informalidade implica a insegurança na permanência na moradia (insegurança de posse) e a inibição de iniciativas de investimentos na própria habitação. Tratado no Censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio (questão 2.06), os dados referentes aos domicílios em situação de irregularidade fundiária, utilizados para caracterizar a **inadequação fundiária**, necessitam de alguns ajustes e pesquisas mais detalhadas. O cálculo em relação a esse componente está sub-dimensionado. As informações coletadas sobre irregularidade fundiária consistem na declaração dos moradores em relação aos domicílios próprios, sem o devido esclarecimento ou comprovação quanto à titulação e registro da propriedade, o que pode vir a minimizar ou confundir a estimativa. Uma estimativa mais precisa acerca desse dado poderia ser obtida com o detalhamento em nível municipal, a partir de pesquisas em cadastros e registros locais. Sobre a questão ver: O desafio da mensuração, de Suzana Pasternak. In: Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários, disponível em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.



A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

Considera-se ainda no âmbito da inadequação, uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis. Definida "como o complemento dos domicílios com mais de 50 anos de construção cuja reposição é considerada necessária" (FJP, 2006), o dimensionamento dessa parcela apresenta dificuldades de apreensão, uma vez que a PNAD não permite esse cálculo e que restam dúvidas quanto à mensuração desse tempo e quanto à possibilidade de se diferenciar as construções que tenham ou não recebido manutenção ou reformas ao longo de sua existência. A partir das bases de informações disponíveis, não se torna possível incorporar esse componente ao cálculo das necessidades habitacionais.

Segundo a FJP (2006), com a preocupação de identificar as carências, principalmente da população de baixa renda, os números, tanto do déficit quanto da inadequação dos domicílios, foram explicitados para diversas faixas de renda familiar. Tais números têm como enfoque as famílias com até três salários mínimos de renda. O quadro a seguir sintetiza os principais aspectos metodológicos adotados pela FJP para o cálculo das necessidades habitacionais no Brasil em 2005.

**METODOLOGIA DE CÁLCULO DO DÉFICIT E DA INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS
PARA AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MUNICÍPIOS - 2005**

BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANAS

DEFICIT HABITACIONAL

<ul style="list-style-type: none"> • COMPONENTES <ul style="list-style-type: none"> • Reposição de estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios rústicos • Incremento do estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> - Famílias conviventes secundárias - cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) - Ônus excessivo com aluguel 	<ul style="list-style-type: none"> • DETALHAMENTO <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo para áreas: <ul style="list-style-type: none"> - urbana - rural <ul style="list-style-type: none"> - total - aglomeramento rural de extensão urbana - restantes de áreas rurais - aglomerados subnormais • Cálculo por faixas de renda familiar
---	--

INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

900

<ul style="list-style-type: none"> • COMPONENTES <ul style="list-style-type: none"> - Densidade excessiva de moradores por dormitório - Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) - Inadequação fundiária urbana - Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva 	<ul style="list-style-type: none"> • DETALHAMENTO <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo para áreas: <ul style="list-style-type: none"> - urbana - aglomerados subnormais • Cálculo por faixas de renda familiar
--	---

Fonte: Fundação João Pinheiro (FIP), Centro de Estatística e Informações (CEI)

Observe que na metodologia adotada houve o cuidado de excluir da condição de inadequação os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional. Ressalta-se, ainda, que os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, não podendo ter os resultados somados, sob o risco de a mesma moradia ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios. Para aprofundar a questão, acesse o produto 3 do PlanHab, disponível em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos.

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, desenvolvida e aprimorada pela Fundação João Pinheiro, englobando o déficit habitacional, que demanda incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de domicílios em situações inadequadas, que demanda ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária sem precisar produzir unidades novas, significa uma mudança da base conceitual sobre como enfrentar o problema da habitação de interesse social. Os resultados desses cálculos são adotados pelo Ministério das Cidades para orientar a Política Nacional de Habitação, tendo sido a principal referência para a elaboração do Plano Nacional de Habitação.



A partir dos dados levantados pela Fundação João Pinheiro, por meio da PNAD 2005, pode-se estimar em cerca de 1,9 milhão os domicílios nos chamados aglomerados subnormais. Desses, 346 mil (17,7%) podem ser definidos como déficit e 793 mil (40,5%) apresentam um ou mais tipos de inadequações. Aproximadamente 817 mil (41,8%) unidades domiciliares localizadas nesses aglomerados não têm tipo algum de inadequação (Déficit Habitacional no Brasil 2005. Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro, 2006).



Complementando a análise, tem-se ainda a demanda demográfica, que dimensiona as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional a fim de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias, não considera o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. O cálculo dessa demanda vai depender da taxa de crescimento da população e da média de moradores por domicílio, refletindo o tamanho da família e os arranjos familiares.

Em relação à totalidade dos domicílios brasileiros, nota-se um incremento no número de pessoas que vivem sós, especialmente os idosos, aumentando a demanda por unidades habitacionais independentes e pela adequação da infra-estrutura a esse grupo da população. Constatam-se também mudanças no núcleo familiar, com o aumento das chamadas famílias monoparentais, sobretudo as integradas somente por mães e filhos, em que aquelas com filhos pequenos são mais da metade do total, com grande parte constituindo, segundo Taschner (1997), "o subconjunto de domicílios com até 1/4 salário mínimo per capita, extremamente pobre." Por outro lado, têm-se nas classes mais altas, as famílias chefiadas por mulheres que detêm a guarda dos filhos e que estão fora da situação de miséria. Destaca-se que os efeitos dessas mudanças são significativos no campo da habitação, multiplicando, com as separações, o número de grupos domésticos e a demanda por novas unidades.

O percentual de casais sem filhos é também observado em função da criação de demandas novas e distintas de moradia. Além disso, as unidades familiares formadas por casais sem vínculo formal, conforme aponta Taschner (1997), repercute "na demanda do parque domiciliar, no que se refere à propriedade, implicando numa demanda crescente de moradia de aluguel e num aumento da mobilidade residencial." Ressalta-se, ainda, que a queda da fecundidade fez diminuir o número de ocupantes por domicílio. Finalizando, recomenda-se que as políticas habitacionais considerem as novas tendências de organização familiar, uma vez que estas geram demandas crescentes e diferenciadas em função da moradia e do espaço urbano.

3. Habitações precárias: discutindo conceitos.

Como já foi dito no item anterior, a política habitacional para as favelas mudou significativamente, a partir da segunda metade dos anos 1970, passando da "remoção" para a "urbanização". Várias administrações locais começaram, a partir de então, a desenvolver experiências de intervenção sobre as favelas, visando resolver os problemas de inadequação encontrados, melhorando as condições de infra-estrutura e de acessibilidade e buscando regularizar a situação jurídica e urbanística das habitações. Em oposição ao que acontecia anteriormente, as favelas começaram a ser incluídas nos mapas das cidades, deixando de ser realidades "invisíveis" para as administrações locais.

Na medida em que se começou a debater o problema das favelas, como uma questão que estava presente em todas as regiões do país, surgiu o desafio da mensuração.⁴ A fonte de informações mais universal e abrangente era o Censo Demográfico, do IBGE, que caracterizava as favelas como "setores especiais de aglomerado subnormal". A idéia de subnormal dizia respeito ao fato de as moradias estarem abaixo de um padrão "normal" ou aceitável de habitabilidade. No entanto, as conotações negativas e preconceituosas eventualmente atribuídas ao termo têm levado os formuladores de políticas e os movimentos sociais a rejeitar o seu uso. O termo favela, por outro lado, é referido à situação do Rio de Janeiro, já que em outras cidades os mesmos assentamentos podem ser denominados como "vilas" (Porto Alegre e Belo Horizonte), "invasões" (Salvador) ou "baixadas" (Belém), entre outros. É nesse sentido que se resolveu adotar a denominação de "assentamentos precários" para fazer referência, principalmente, às situações das áreas ocupadas irregularmente, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista urbanístico, e que apresentem deficiências de infra-estrutura e de acessibilidade.

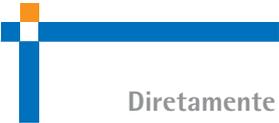
Enquadrando o conceito de "precariedade" dentro da formulação das necessidades habitacionais proposta pela Fundação João Pinheiro, poderíamos dizer que se trata de uma situação caracterizada fundamentalmente pela inadequação das moradias, em termos fundiários e de infra-estrutura. Obviamente, podem ocorrer situações de déficit, ou de outras formas de inadequação dentro dos assentamentos precários. No entanto, e é isso que é necessário acentuar, não é o déficit que caracteriza a precariedade do assentamento, mas a inadequação.

Uma outra diferenciação em relação às metodologias aqui apresentadas, diz respeito ao objeto que está sendo definido. No caso das necessidades habitacionais, está-se falando de domicílios (em situação de déficit ou inadequação). No caso da precariedade, está-se falando de assentamentos. Isso porque as políticas, programas ou projetos de intervenção, no segundo caso, são feitos sobre os assentamentos e não sobre unidades habitacionais tomadas isoladamente. Ou seja, nestes casos, considera-se que a situação de inadequação apresenta-se concentrada em trechos claramente definidos do território.

4. Para aprofundar a questão, ver PASTERNAK (2008).

Pode-se, portanto entender os assentamentos precários como aglomerações com delimitação mais ou menos precisa no tecido urbano, em geral, distintas do entorno quanto às suas características físicas e sociais; e com ocupação inequívoca e majoritária por população de baixa renda. Essa definição pode ainda ser um pouco imprecisa no caso de assentamentos precários em áreas periféricas, mais homogêneas na sua estrutura social, mas é geral o suficiente para permitir ajustes em nível local.

A precariedade habitacional reflete a limitação do mercado de moradias em relação à oferta de habitações que possa atender ao conjunto das necessidades da população de baixa renda, com qualidade e localização adequadas sob os aspectos ambiental e social. Também é importante considerar o vazio deixado por muitas décadas sem políticas públicas que visassem ampliar efetivamente o acesso à terra urbanizada e à moradia.



Diretamente relacionada à oferta de crédito e de terra, a expansão do mercado de moradias depende tanto de um sistema de subsídios e de financiamento garantindo prazos maiores e juros menores, quanto da ação do poder público na provisão de infra-estrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, responsáveis em parte pela produção de terra urbanizada, assim como pela utilização de mecanismos, previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que coíbam as práticas de especulação fundiária. A escassez da terra dotada de infra-estrutura eleva seu preço, dificultando o acesso das camadas de renda baixa à terra e à moradia, através do mercado, gerando o processo de precarização da moradia e de informalização da produção habitacional, como soluções desenvolvidas pela própria população para “resolver” o problema.



Historicamente, as habitações precárias, correspondendo a soluções habitacionais informais, tiveram um tratamento diferenciado pelo poder público, segundo as conjunturas político-econômicas e o tipo de ocupação. Oscilando entre medidas de remoção e de melhorias, a ação do poder público caracterizou-se pela insuficiência de políticas para atendimento das necessidades da população e pela complacência com a proliferação das favelas, cortiços ou dos loteamentos irregulares, tendo essas tipologias se constituído na principal solução para a questão da moradia popular no Brasil.

A partir da Constituição Federal de 1988, o conceito de assentamentos precários começou a ser construído, influenciado por alguns fatores, como a luta dos movimentos sociais por moradia e reforma urbana; a implementação, nos três níveis de governo, de programas de urbanização de favelas e regularização de loteamentos irregulares, bem como através do surgimento de uma nova metodologia para o dimensionamento do déficit habitacional do país, a partir do trabalho da Fundação João Pinheiro, de 1995.



Ressalta-se a inclusão no texto Constitucional, em 2000, do direito à moradia como direito social. Definiu-se, posteriormente, o conceito de **moradia digna**, como aquela provida de redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, pavimentação, telefone); acesso a equipamentos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; instalações sanitárias adequadas; condições mínimas de conforto e habitabilidade; utilização por uma única família (a menos de outra opção voluntária); e dispendo de, pelo menos, um dormitório permanente para cada dois moradores adultos. Tal conceito serve de diretriz tanto para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social, como também para a urbanização, regularização e melhorias do estoque de moradias precárias, em favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e áreas centrais degradadas.



A aprovação do Estatuto da Cidade e a edição da Medida Provisória n. 2220, em 2001, representaram avanços na ordem legal para a institucionalização de uma política nacional de urbanização e regularização fundiária dos assentamentos da população de baixa renda, incluindo-se no conceito de moradia digna a necessidade de regularização fundiária dos assentamentos. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a urbanização e integração urbana dos assentamentos precários foi definida como um dos componentes e eixo prioritário da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004.

O conceito de assentamentos precários foi então ampliado, passando a englobar diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições de moradia e a sua origem histórica. Definidos como uma categoria abrangente das inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística – quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo, seja ambiental – com a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, seja fundiária – quanto à propriedade da terra; que constituem as formas predominantes de moradia das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil, os assentamentos precários compreendem:

- **os cortiços;**
- **as favelas;**
- **os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda; e também**
- **os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, que se acham em situação de irregularidade ou de degradação, demandando ações de reabilitação e adequação.**



As características referentes a cada uma das tipologias de assentamentos precários podem ser verificadas no documento de referência da Política Nacional de Habitação, disponível em www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab.

Essa nova abordagem, incluindo os conjuntos habitacionais, permite uma maior aproximação do fenômeno da precarização no âmbito da política habitacional, correspondendo a definições razoavelmente consensuais no âmbito de diversas Prefeituras, incluindo as cidades que apresentam os maiores índices nacionais de assentamentos precários, tais como São Paulo e Rio de Janeiro, dentre outras.

Considerando a necessidade de caracterização e mensuração dos assentamentos precários em escala nacional, conforme as diretrizes estabelecidas pela PNH, a fim de estabelecer critérios para a definição de políticas públicas, com a priorização das intervenções e a distribuição dos recursos, observam-se algumas limitações à aplicação dessas tipologias, como a unificação de conceitos, em virtude das diferenças regionais da realidade dos assentamentos, e o sub-dimensionamento, pelo censo do IBGE, dos aglomerados subnormais, em relação às estimativas existentes no país sobre o universo das favelas.



A única estatística existente sobre favelas e ocupações similares utilizada para todo o país é a do Censo do IBGE, para os chamados setores especiais de aglomerados subnormais, definidos como locais marcados por precariedade habitacional e de infra-estrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios, cuja classificação implica a existência de, no mínimo, 50 unidades habitacionais contíguas. No entanto, a metodologia desenvolvida apresenta algumas distorções, como o estabelecimento prévio à pesquisa dos setores considerados como subnormais baseado em informações anteriores nem sempre atualizadas, bem como a exclusão no cômputo do censo dos setores que possuem menos de 50 unidades habitacionais, mas que apresentam contigüidade, possuindo, por exemplo, 20 casas num setor e 40 em outro. Além disso, o fato de não englobar loteamentos, cortiços e conjuntos habitacionais deteriorados, prejudica a obtenção de dados relativos aos assentamentos precários nas suas diferentes tipologias. Cabe destacar que as informações relativas aos aglomerados subnormais não são consideradas pelo IBGE como "proxy" (medida indireta) de favelas ou assentamentos precários, sendo antes um elemento para orientar a coleta de dados. Estas informações foram utilizadas para este fim em função da ausência de dados abrangentes sobre essas ocupações.

Observa-se que para a mensuração do déficit relacionado à urbanização dos assentamentos precários, considera-se que este engloba todas as unidades situadas em favelas que não possam ser urbanizadas, diferentemente das favelas que podem ser objeto de urbanização, onde além da inadequação, algumas unidades podem precisar ser substituídas.

Em nível nacional, para todos os municípios, os assentamentos precários podem ser mensurados por duas variáveis do Censo Demográfico, uma sobre o setor, classificado como especial de aglomerado subnormal; e outra, sobre a condição do terreno, se é próprio, cedido ou outra condição. Entretanto, não é possível a partir dos dados coletados pelo IBGE ter as informações necessárias sobre a possibilidade de urbanizar ou não o assentamento, como problemas relativos à propriedade do terreno, ao local ocupado, à área ser de risco ou à densidade ser muito alta. Também as condições de irregularidade e clandestinidade não são passíveis de avaliação por dados censitários, sendo mensuráveis apenas a partir de informações levantadas pelas prefeituras.

Segundo a Fundação João Pinheiro (2006), dos componentes do déficit habitacional 2005, as habitações precárias, que correspondem aos domicílios improvisados e aos rústicos, são estimadas em 1.556.237 unidades, das quais 13,2% localizam-se nas regiões metropolitanas. Observa-se que grande parte dessas habitações encontra-se em áreas rurais, onde correspondem 10,4% dos domicílios. Em termos de Brasil, a maioria delas se concentra na Região Nordeste (53,1%), tanto em áreas urbanas quanto rurais.

O Perfil Municipal de 2001, divulgado pelo IBGE, mostra dados diversos aos dados de favelas do Censo Demográfico de 2000, indicando que 9,1% dos municípios brasileiros possuem cortiços, 32,1%, favelas, 24,4% têm problemas com loteamentos clandestinos e 36,8%, com loteamentos irregulares. Entre os mais de 5.500 municípios brasileiros, 23% (1.269) declaram ter favelas (PASTERNAK, 2008).

A adoção de um conceito mais abrangente de assentamentos precários pela Política Nacional de Habitação, destacando as categorias mais representativas do fenômeno da precarização das condições habitacionais da população de baixa renda, amplia o reconhecimento dessa questão em nível nacional e também municipal, de forma que este possa subsidiar ações e políticas públicas destinadas a essas áreas.



Um dos componentes da Política Nacional de Habitação, o Programa de Urbanização Integrada de Assentamentos Precários visa abranger ações diversas segundo as intervenções demandadas pelo conjunto de tipologias de assentamentos precários de baixa renda, considerando sua complexidade e diferenciação. Envolvendo várias dimensões, tem por objetivo melhorar as condições de habitabilidade nesses assentamentos e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda, em especial as famílias na faixa de até três salários mínimos. O Caderno MCidades 4 – Habitação, apresenta aspectos, objetivos e linhas de ação relativos à Urbanização, Regularização, e Integração urbana de assentamentos precários. Acesse www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf

Sobre o Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, ver: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao



Na ausência de informações suficientemente abrangentes e confiáveis em nível nacional, são fundamentais aquelas que possam ser levantadas na escala municipal, pela administração pública. Pelo conhecimento do território municipal, o governo local reúne as melhores condições para construir um cadastro de favelas, e/ou de cortiços, e/ou de loteamentos irregulares e/ou de conjuntos habitacionais degradados (dependendo da existência ou da importância desses tipos em cada realidade). Esse cadastro, orientado para a construção de uma política e de planos municipais de habitação, deverá incluir as informações necessárias para o planejamento adequado das intervenções. O item 6, a seguir, aborda esse tema com mais detalhes.

4. Cálculo do déficit habitacional quantitativo e qualitativo: metodologia.



As estimativas mais recentes consideram, para o ano de 2005, um déficit total de 7.902.699 de domicílios. A maior parte da necessidade de novas moradias concentra-se nos Estados do Sudeste e do Nordeste, regiões que agregam a maioria da população urbana do país. Além disso, mais de 80% do déficit habitacional urbano se concentra nas faixas de renda de até três salários mínimos.

O déficit habitacional quantitativo faz-se acompanhar por um déficit de natureza qualitativa, relativo à inadequação da moradia em termos fundiários, sanitários, bem como de depreciação, adensamento excessivo e precariedade na infra-estrutura (água, esgoto, coleta de lixo, energia elétrica). Presente nas diversas configurações de assentamentos precários, como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais ou prédios invadidos, o déficit qualitativo abrange ainda outras carências, como a má qualidade do transporte público e a ausência do tratamento final dos resíduos sólidos.



As necessidades habitacionais qualitativas se diferenciam entre as regiões brasileiras, tendo no Norte, Nordeste e Centro Oeste mais de 50% dos domicílios urbanos permanentes com algum tipo de carência de infraestrutura e saneamento, sendo o total para o Brasil de 11.319.673 domicílios. Este percentual diminui para 15% no Sudeste, onde são mais expressivos o adensamento excessivo e a depreciação da habitação.



Tomando como referência a base de informações do IBGE (Censos e PNADs), o déficit habitacional, englobando as situações que demandam uma política de provisão habitacional, consiste no cômputo do déficit por reposição do estoque, relativo aos domicílios rústicos, e do déficit por incremento do estoque, contemplando os domicílios improvisados e a coabitação familiar, correspondente a soma das famílias conviventes e das que vivem em cômodos cedidos ou alugados.

Os quatro componentes do déficit habitacional, relativos aos domicílios rústicos, improvisados, famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados, são calculados de maneira a se excluírem possíveis sobreposições entre eles, procedendo-se assim, ao cálculo do montante geral através do somatório dos respectivos componentes.

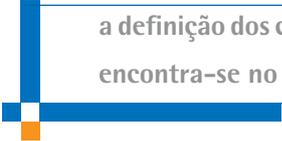


Ressalta-se que o déficit aqui tratado não deve ser tomado como referência imediata de uma demanda para o mercado habitacional, de oferta de novas unidades prontas, uma vez que não incorpora o componente da demanda demográfica.



Para lembrar:

a definição dos componentes do déficit habitacional e da inadequação habitacional encontra-se no item 2.



Segundo a conceituação das variáveis de identificação de domicílios particulares em situação de necessidade habitacional, o déficit habitacional consiste na quantificação de três situações possíveis: total de domicílios particulares improvisados, desconsiderados aqueles nos quais reside mais de uma família; número de domicílios particulares com mais de uma família residente e número de domicílios particulares permanentes cujo tipo de domicílio é cômodo.

DOMICÍLIOS IMPROVISADOS

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Igual a 2	Conjunto de domicílios particulares.
v7402	Número de componentes da segunda família	Igual a 0	Consideram-se apenas os domicílios em que apenas reside uma família.

DOMICÍLIOS COM FAMÍLIAS CONVIVENTES

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3	Conjunto de domicílios particulares.
v7402	Número de componentes da segunda família	Igual ou maior que 0	Consideram-se apenas os domicílios em que reside mais de uma família.

DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES CÔMODO

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Igual a 1	Conjunto de domicílios improvisados.
v7402	Número de componentes da segunda família	Igual a 0	Consideram-se apenas os domicílios em que apenas reside uma família.
v0202	Tipo do domicílio	Igual a 3	Conjunto de domicílios particulares permanentes cujo tipo é cômodo.
v0205	Condição do domicílio	Igual a 3, 4, 5 ou 6	Conjunto de domicílios cuja condição é alugado, cedido por empregador, cedido de outra forma ou outra condição de ocupação.

Diante da supressão, no Censo de 2000, da variável relativa aos materiais empregados nas paredes externas do domicílio, base para classificação do domicílio rústico, a FJP adotou um método indireto para seu cálculo. Dentre as variáveis analisadas, a presença ou não de banheiro no domicílio foi a que demonstrou maior correlação com os domicílios rústicos, devendo ser observado que esse dado está presente no quadro relativo à **inadequação habitacional**.⁵

5. O cálculo das necessidades habitacionais para municípios brasileiros está disponível em meio eletrônico na publicação FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Ressalta-se ainda que o componente relativo ao ônus excessivo com aluguel foi excluído do total do déficit, tendo em vista a inviabilidade de seu cálculo devido à indisponibilidade do dado relativo ao valor do aluguel. Uma opção para a substituição desse componente seria trabalhar com o número de famílias de até três salários mínimos que pagam aluguel – denominado ônus social com aluguel –, sendo o mesmo apresentado em separado, não integrando o total do déficit. Essa alternativa tem como premissa que o alto custo dos aluguéis associado à perda de poder aquisitivo da renda, deva aproximar o montante de famílias na faixa de até três salários mínimos que arcam com um custo qualquer de aluguel daquelas cujo aluguel represente o comprometimento de 30% da renda. Cabe ainda ressaltar que é nessa faixa de renda que se concentra a população com maior instabilidade de rendimento o que torna o compromisso com o aluguel um problema recorrente, do qual as famílias tendem a fugir através da busca de outras soluções (ocupações de terras, aquisição de terreno em loteamento irregular, etc.).

Computando as situações que demandam dentro da política habitacional, um eixo voltado às ações de melhorias tanto nas condições de urbanização de onde se situa o domicílio, quanto no interior da própria unidade, a inadequação habitacional engloba questões relacionadas ao acesso à infra-estrutura – que podem ser de carência de algum dos serviços básicos –, acrescidas dos domicílios que apresentem situação de adensamento excessivo, e/ou problemas de natureza fundiária, e/ou alto grau de depreciação e/ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

O cálculo do montante total da inadequação por infra-estrutura considera não o somatório, mas a condição de carência do domicílio em pelo menos uma condição de acesso aos quatro serviços básicos: iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo. A classificação na condição de carência refere-se à avaliação de graus diferenciados de acesso a estes serviços, não havendo dupla contagem entre eles, diferentemente do componente adensamento excessivo, que pode apresentar duplicidade com as demais situações de inadequação, já que avalia uma situação interna de dimensionamento do tamanho da unidade pelo número de moradores em um mesmo núcleo familiar como um parâmetro de conforto ambiental.

Destaca-se que no cálculo do adensamento excessivo excluem-se os domicílios com presença de famílias conviventes ou quartos/cômodos alugados. Esse componente está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos, e é fortemente concentrado na Região Sudeste.



Quanto à inadequação:

Os domicílios carentes de infra-estrutura são todos aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

O adensamento excessivo ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos⁶ que, em caráter permanente, serviam de dormitório para os moradores do domicílio. Incluem-se aí os que assim são utilizados em função de inexistir acomodação adequada a essa finalidade. Para o cálculo do indicador foram considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal do terreno.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio.

A esses componentes soma-se ainda uma parcela de domicílios em função da depreciação dos imóveis, entretanto, a partir da base de dados disponíveis, não se torna possível incorporar esse componente ao cálculo das necessidades habitacionais. Fonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

Carência

A carência por infra-estrutura é determinada segundo as características de alguns serviços nos domicílios particulares permanentes onde reside apenas uma família. Quando pelo menos um dos serviços avaliados apresentar característica de carência, o domicílio particular permanente é considerado carente. Os serviços considerados são:

- 1. Abastecimento de água outro que não rede geral com canalização interna ou poço/nascente na propriedade;
- 2. Ausência de iluminação elétrica;
- 3. Para as instalações sanitárias, considera-se carente o domicílio particular permanente que, possuindo banheiro ou sanitário, o tipo de escoadouro é vala, rio, lago, mar ou outro que não seja fossa ou rede geral de esgoto ou pluvial;
- 4. Para a coleta de lixo, consideram-se carentes aqueles em que o lixo não é coletado (diretamente ou através de caçamba de serviço de limpeza urbana).

6. Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os existentes na parte externa do prédio, desde que constituam parte integrante do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não-residenciais, como garagens, depósitos etc.

ABASTECIMENTO DE ÁGUA

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3 e 2	Apenas os domicílios particulares permanentes.
v0207	Abastecimento de água	Igual a 3	Outra forma de abastecimento que não seja rede geral ou poço/nascente na propriedade.
v0208	Tipo de canalização	Igual a 3	Abastecimento de água realizado por meio de rede geral ou poço/nascente na propriedade, mas sem canalização interna.

ILUMINAÇÃO ELÉTRICA

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3 e 2	Apenas os domicílios particulares permanentes.
v0213	Iluminação elétrica	Igual a 2	Ausência de iluminação elétrica.

INSTALAÇÕES SANITÁRIAS

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3 e 2	Apenas os domicílios particulares permanentes.
v0209	Total de banheiros	Maior que 0	Considera-se carente o domicílio que, tendo banheiro ou sanitário, tiver como escoadouro vala, rio, lago mar ou outro escoadouro que não rede geral ou fossa.
v0210	Existência de sanitário	Igual a 1	
v0211	Tipo de escoadouro	Igual a 4, 5 ou 6	

COLETA DE LIXO

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3 e 2	Apenas os domicílios particulares permanentes.
URBANA			
v1006	Situação do domicílio	Diferente de 2	Apenas os domicílios particulares permanentes urbanos.
v0212	Destino do lixo	Diferente de 1 ou 2	Considera-se carente o domicílio particular permanente urbano em que o lixo não for coletado através de serviço de coleta ou caçamba de serviço de coleta.

INEXISTÊNCIA DE INSTALAÇÕES SANITÁRIAS DOMICILIARES

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3 e 2	Apenas os domicílios particulares permanentes.
v0209	Total de banheiros	Igual a 0	Considera-se carente o domicílio que não tem banheiro ou sanitário.
v0210	Existência de sanitário	Igual a 2	

Adensamento excessivo

Consiste no número de domicílios particulares permanentes urbanos que não sejam cômodos, onde reside apenas uma família e que possuam um número médio de habitantes por dormitório superior a três.

ADENSAMENTO EXCESSIVO

VARIÁVEL CENSO	DESCRIÇÃO	VALOR	SIGNIFICADO
v0201	Espécie do domicílio	Diferente de 3 e 2	Apenas os domicílios particulares permanentes.
v0202	Tipo do domicílio	Diferente de 3	Não considera os domicílios formados por cômodos.
v1006	Situação do domicílio	Diferente de 2 (=1)	Considerados apenas os domicílios em situação urbana.
v7402	Número de componentes da família 2	Igual a 0	Considerados apenas os domicílios em que só reside uma família.
v7204	Número de moradores por dormitório	Maior que 3	Domicílio com adensamento excessivo de pessoas.



Além das situações de inadequação por infra-estrutura, acrescidas à inadequação por adensamento domiciliar excessivo, e à inadequação por ausência de instalações sanitárias internas, o dimensionamento da inadequação habitacional inclui ainda o item relativo à inadequação fundiária urbana, traduzindo a situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos pertencentes a outrem (que não residem no domicílio). Esse componente, que aponta para a necessidade de políticas de regularização fundiária, de um lado, e de democratização do acesso à terra associado à política de provisão habitacional, de outro, é baseado na apuração da variável condição da ocupação, tratado no Censo do IBGE pela não propriedade do terreno em que se situa o domicílio. Outro elemento também considerado pela Fundação João Pinheiro diz respeito à inadequação por depreciação, correspondendo à parcela do estoque de moradias com elevado tempo de utilização e sem manutenção adequada. Para esse componente, no entanto, não existem informações adequadas em nível nacional.



Como já citado no item 2, os dados das PNADs não permitem desagregação maior do que Estados e Regiões Metropolitanas. No entanto, o cálculo das necessidades habitacionais por município depende do censo demográfico, concebido e aplicado na forma de dois questionários, um mais genérico, para todos os domicílios do país, e outro mais detalhado, utilizado sobre uma amostra, que no último recenseamento foi de 10% do total de domicílios. De maneira geral, os setores censitários são construídos respeitando-se as divisões administrativas das cidades, permitindo que os resultados do censo possam ser computados não apenas no nível de municípios, mas também de bairros ou de outras regionalizações existentes. No caso do Censo de 2000, o IBGE construiu um conjunto de áreas, como agregação de setores censitários, denominadas de Áreas de Expansão Demográfica (AEDs) que são as unidades mínimas a serem utilizadas para que se possam ser computadas as informações mais detalhadas, referentes à amostra. Cabe ainda destacar que todos os componentes relativos ao **déficit** e a **inadequação habitacional** também são calculados para o universo de domicílios dos setores de aglomerados subnormais.



5. Novas metodologias para o cálculo da precariedade habitacional.

A realização de estimativas quanto à caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país é de grande relevância para a elaboração de políticas públicas que permitam o adequado enfrentamento da questão habitacional. Diante de desafios como a inexistência de dados nacionais que apontem claramente para a situação, de forma a dimensioná-la e localizá-la o mais próximo possível à realidade, observa-se que a constituição de um conjunto de informações relativo a esses assentamentos depende tanto no nível federal quanto do nível municipal. O primeiro deve atuar na construção de incentivos e da padronização conceitual, de forma que sejam constituídas informações comparáveis, para que o segundo possa constituir informações desagregadas e de detalhe, atualizando-as periodicamente.

Com o objetivo de auxiliar a produção de informações que permitam ampliar o conhecimento quanto aos assentamentos precários no âmbito nacional, o Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEM/Cebrap desenvolveu uma metodologia potencialmente aplicável aos núcleos urbanos. Sua aplicação pode também representar uma primeira aproximação da delimitação espacial dessas ocupações, comparando-se as informações geográficas levantadas pelas prefeituras com os setores censitários do IBGE, para posterior checagem na esfera local, através de vistorias de campo.

Considerando as limitações existentes em nível nacional, em que os dados relativos aos setores subnormais tendem à subestimação, conforme visto no item 3, e também as limitações em nível local, com ausência ou fragilidade de informações, geralmente não atualizadas e construídas em bases cartográficas de baixa qualidade; observa-se que a elaboração de estimativas mais aproximadas à realidade dos assentamentos precários no país envolve não apenas a obtenção de dados, mas a construção institucional nas administrações municipais de sistemas permanentes de coleta e atualização de informações que possam garantir a realização desse trabalho.

No caso de prefeituras que dispõem de cartografias eletrônicas de favelas e loteamentos, pode-se lançar mão de estratégias como a utilização de ferramentas de geoprocessamento a fim de superpor estas cartografias às censitárias, de maneira a produzir estimativas populacionais e caracterizações sociais dos moradores. Em outras situações, como quando existem fotos aéreas recentes, ou ainda imagens de satélite, algumas administrações têm lançado mão de sua interpretação, assim como da investigação da variação das densidades demográficas, para a construção de estimativas. Entretanto, a existência dessas possibilidades em apenas uma pequena



parte dos municípios brasileiros não permite a construção de estimativas abrangentes relativas aos assentamentos precários em nível nacional, que sejam confiáveis e padronizadas, além de viáveis financeira e operacionalmente.

Partindo-se da única informação disponível nacionalmente de forma padronizada, ou seja, dos setores de aglomerados subnormais do IBGE, a metodologia desenvolvida teve como princípio a idéia de que os moradores dos assentamentos precários apresentam características sociais e demográficas semelhantes. Assim sendo, comparando-se o perfil sócio-demográfico médio dos indivíduos e das famílias que residem nos setores subnormais com o da população residente em setores classificados como normais, é possível discriminar os setores normais que sejam similares aos subnormais. Através desse método, que envolve técnicas estatísticas e de geoprocessamento sofisticadas, é possível identificar, em um primeiro momento, as demais áreas ocupadas por assentamentos precários, como favelas ou loteamentos clandestinos e irregulares.

Para o desenvolvimento do método, optou-se por realizar análises separadas segundo as regiões brasileiras, em função da diversidade dos municípios em termos de porte populacional, localização geográfica e características socioeconômicas. Para tanto, foram adotados os seguintes critérios: os agrupamentos dos municípios deveriam possuir no mínimo 20 setores censitários do tipo aglomerados subnormais; as regiões metropolitanas foram consideradas como agrupamentos de municípios, exceto quando o número de aglomerados subnormais era considerado insuficiente para a análise; e os municípios foram agrupados respeitando-se a Unidade da Federação onde se localizavam, bem como a região.

A partir da unidade de análise – setor censitário urbano ou rural de extensão urbana do tipo Não Especial (NE) ou Aglomerado Subnormal (AS) – busca-se identificar, entre aqueles classificados como NE, os que mais se assemelham aos do tipo subnormal, segundo as variáveis socioeconômicas, demográficas e de características habitacionais. Esse subconjunto de setores, acrescido do subconjunto de subnormais, constitui uma aproximação do universo dos assentamentos precários naquele município. É possível ainda realizar a quantificação de moradores em tais assentamentos e mapeá-los, o que viabiliza o trabalho de campo subsequente para aferição da consistência dos procedimentos adotados.

O método apresenta algumas limitações, relacionadas à impossibilidade de desagregação da informação para escalas inferiores às dos setores censitários, como também à indicação da existência da precariedade sócio-habitacional sem, contudo, especificar que tipo de problema está envolvido. Essas informações só poderão ser obtidas através de trabalhos complementares dos governos locais, como vistorias de campo e análise de documentação.





O desenvolvimento dessa metodologia representa um importante passo para a criação de um conjunto de informações com abrangência nacional que propicie um diagnóstico da precariedade urbana e habitacional no país. Constitui, ainda, um instrumento para a construção de critérios e prioridades que balizem as decisões relativas ao desenho e planejamento de políticas habitacionais e urbanas nacionais, assim como ao planejamento e à implementação de políticas públicas locais.

Trata-se de um trabalho conjunto, em que os dados gerados pelo método CEM/Cebrap, a partir de critérios comparáveis nacional e regionalmente, articulados no interior de um Sistema de Informações Geográficas (SIG), constituem a base para que as prefeituras complementem as informações referentes aos assentamentos precários, aprimorando o processo de caracterização e mensuração dessas áreas.



Nas regiões metropolitanas e maiores cidades do país, mais de 12,4 milhões de brasileiros vivem em áreas com carências sociais e infra-estrutura precária, conforme o cálculo que inclui os setores censitários chamados de aglomerados subnormais, como definidos no IBGE, e de assentamentos precários, localizados em nova pesquisa feita pelo CEM/Cebrap, a pedido da Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades. O estudo analisou 561 municípios, considerando todas as cidades das regiões metropolitanas e os municípios com mais de 150 mil habitantes. Os assentamentos precários totalizaram 6.880 setores censitários, além dos 7.696 setores classificados pelo IBGE como subnormais.

O estudo incluiu ainda a elaboração de 371 cartografias municipais de setores censitários, para um subconjunto escolhido de municípios, de modo a delimitar estimativamente os assentamentos precários e descrever padrões e dinâmicas espaciais inter e intramunicipais.

Para maiores informações do estudo e da metodologia desenvolvida, ver: Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEM/Cebrap, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.



6. Orientação para dimensionamento e caracterização de assentamentos precários no nível municipal.

A caracterização dos assentamentos precários é importante para um melhor dimensionamento dessas ocupações no país, permitindo uma visão mais real e abrangente da situação, sendo fundamental para subsidiar o planejamento de ações específicas do eixo da política habitacional dirigido à urbanização e integração urbana. Conforme a Política Nacional de Habitação, essa caracterização deve considerar as três tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas – cortiços, favelas e loteamentos irregulares de periferia –, bem como os conjuntos habitacionais produzidos pela esfera governamental que se acham em situação de irregularidade ou de degradação, adequando-se de maneira a abranger a diversidade de assentamentos assemelhados que marca a precariedade habitacional no país.

Quais as tipologias predominantes de assentamentos precários que existem em sua cidade? De que maneira você poderia caracterizá-las?

Observa-se que apesar da implementação de políticas públicas destinadas aos assentamentos precários em grandes cidades brasileiras nos últimos anos, estas não dispõem de cadastros que possam fornecer dados confiáveis acerca dessas ocupações. A falta de informações consolidadas que permitam dimensionar a totalidade desses assentamentos, bem como suas características e particularidades, denota, entre outros aspectos, que o uso das tipologias tradicionais acarreta dificuldades para uma mensuração abrangente do fenômeno na escala nacional.

Dentre as condições relacionadas a cada tipo de assentamento, podem ser citadas algumas que contribuem para dificultar sua identificação por meio da utilização das tipologias tradicionais e/ou sua aplicação como categorias nacionais, a saber: os cortiços – tipologia ainda presente nas grandes cidades que, caracterizada como moradia de um único cômodo, se disseminou na ocupação de imóveis abandonados, nas favelas, bem como nos loteamentos de periferia; as favelas – contemplam uma diversidade de nomenclaturas regionais, de formas de acesso à terra e de morfologias e condições da moradia; os loteamentos irregulares – a questão fundiária abrange diferentes formas de irregularidade, incluindo a ocupação das áreas destinadas aos equipamentos públicos e às áreas verdes por favelas ou por lotes irregulares; e os conjuntos habitacionais degradados – apresentam áreas parcialmente ocupadas por favelas, além de problemas diversos relacionados à infra-estrutura.



Evidencia-se que a questão da urbanização e integração urbana refere-se aos assentamentos precários que envolvem áreas da cidade com aglomerados de habitações precárias, como no caso das favelas, dos loteamentos irregulares de baixa renda, dos conjuntos degradados e assemelhados, cuja ocupação caracteriza-se em maior ou menor grau pela ausência ou precariedade da infra-estrutura, pela irregularidade fundiária, como também pela inadequação das unidades habitacionais e dos terrenos onde estão situadas. Ressalta-se que para esses assentamentos, numericamente mais expressivos, a Política Nacional de Habitação tem como proposta a Urbanização Integrada.

Dependendo da atuação integrada dos três níveis de governo, o dimensionamento dos assentamentos precários no país requer ajustes metodológicos e a criação de uma sistematização de dados padronizados que possam ser mensuráveis e comparáveis em relação às diversas realidades brasileiras.

As limitações existentes em relação a um reconhecimento mais próximo à realidade dos assentamentos precários apontam para algumas questões, como no caso dos dados do IBGE, em que se tem um sub-dimensionamento do universo das favelas e a ausência de informações que identifiquem as demais tipologias de assentamentos precários, conforme citado anteriormente. Em relação à metodologia da Fundação João Pinheiro, apesar de seus avanços, não se teve resolvida a mensuração dos assentamentos, uma vez que um mesmo domicílio pode ser considerado inadequado em função do não atendimento a diferentes variáveis, inviabilizando, assim, a totalização desses domicílios.

Para uma melhor compreensão do tema, recomenda-se voltar aos itens 2 e 4, revisando o conteúdo apresentado.

Como já dito anteriormente, uma aproximação um pouco mais efetiva da realidade foi desenvolvida no estudo elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap). Construiu-se, a partir do método adotado, uma delimitação de outros setores classificados no censo do IBGE como normais, que, por suas características similares aos setores subnormais, foram identificados como assentamentos precários. Os resultados apontaram para a existência de um quantitativo populacional significativamente maior de residentes em assentamentos precários do que o considerado anteriormente, relativo aos aglomerados subnormais.



Para recordar a metodologia desenvolvida pelo CEM/Cebrap, ver item 5 da Apostila. Sobre o estudo para o Ministério das Cidades consulte: Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEM/Cebrap, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.



Destaca-se que o detalhamento da categoria assentamentos precários, a ser desenvolvido pelos governos regionais e locais, deve ser balizado por critérios comparáveis nacionalmente, a fim de possibilitar que seus resultados sejam trabalhados de forma integrada, observando as necessidades de planejamento e implementação do Programa Nacional de Urbanização Integrada de Assentamentos Precários. Tais necessidades abrangem a mensuração, o reconhecimento e o monitoramento referente aos assentamentos precários, em nível nacional, permitindo a aferição dos resultados da referida política; o dimensionamento dos recursos e fontes demandados para as intervenções relativas à concretização da política. No entanto é também fundamental que, preservada a comparabilidade, seja feita a adequação das categorias propostas às diversidades regionais e locais, decorrente da participação dos três níveis de governo, bem como da sociedade civil, na implementação da política.

Mediante as dificuldades apresentadas quanto ao dimensionamento e à caracterização dos assentamentos precários, faz-se necessário um novo recurso metodológico, a ser trabalhado em nível regional e local, dirigido à definição de critérios relativos ao detalhamento dos assentamentos precários, segundo o tipo e grau de precariedade ou inadequação a ser enfrentado. Busca-se, dessa forma, instrumentalizar os municípios com orientações que possam contribuir para o planejamento de suas políticas urbanas e habitacionais.

Do ponto de vista metodológico, tem-se por pressuposto que os critérios para a caracterização dos assentamentos precários devem ter correspondência com as categorias de intervenção e que estas, por sua vez, são definidas em função da lacuna entre as características do assentamento e o conceito de moradia digna. Assim, a partir do tipo e grau de precariedade ou inadequação do assentamento, o objetivo das intervenções de urbanização e de integração urbana é o de garantir um patamar básico de qualidade habitacional e urbana, considerando a erradicação das situações de risco; a implantação de





infra-estrutura básica, priorizando o saneamento ambiental; a ampliação da mobilidade e do acesso aos diversos equipamentos urbanos; a adequação da unidade habitacional; a regularização fundiária; e, ainda, as ações relativas à inclusão social de seus moradores. A caracterização dos assentamentos deve, então, ser pautada por essas variáveis, permitindo a identificação do que falta para que seja atingido o patamar básico acima descrito, definindo, desse modo, o tipo de intervenção a ser implementado no assentamento.

A partir desses pressupostos, a Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades⁷ sugere uma classificação segundo categorias de intervenção que podem ser assim definidas: **realocação ou reassentamento** – remoção para outro terreno, fora do perímetro da área de intervenção; **remanejamento ou relocação** – reconstrução da unidade no mesmo perímetro da favela ou assentamento precário que está sendo urbanizado; **urbanização complexa** – alto índice de remoções (média de 20% ou mais), requerendo a necessidade de tecnologias não convencionais e/ou obras especiais, tais como canalização de córregos, contenção de encostas, etc.; e **urbanização (simples)** – possibilidade de tecnologias convencionais nas obras e índice baixo de remoções (até 5%).

As categorias apresentadas visam apoiar o trabalho necessário de identificação, levantamento de informações, mapeamento e monitoramento dos assentamentos precários em cada cidade, a fim de possibilitar a montagem de um cadastro nacional que permita obter a totalização dos resultados de todas as cidades, com atualização permanente.

Para a realização desse trabalho, várias metodologias vêm sendo desenvolvidas. A escolha do melhor método depende do tamanho do município, da complexidade da situação e também dos recursos disponíveis. No caso de cidades menores, técnicos que conheçam bem a cidade podem identificar claramente os assentamentos precários através de fotos aéreas ou de imagens de satélite. Mas é sempre conveniente a realização de trabalhos de campo de forma a conferir se a interpretação das imagens corresponde à realidade.

Uma vez identificados os assentamentos e com algumas informações já podendo ser aferidas através do próprio levantamento, pode ser feito um cruzamento das imagens com a distribuição dos setores censitários definidos pelo IBGE, conseguindo-se através deste expediente, traçar o perfil sócio-demográfico da população residente. Outras informações dependem de pesquisa de campo, seja através da observação dos técnicos, seja através de questionários ou entrevistas.

7. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação. Nota Técnica n. 02/2008. ANCONA, A.L. Caracterização dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção.

O mais importante é montar uma base de dados, a partir das informações e dos recursos disponíveis, que seja passível de atualização com baixo custo e que possa fornecer informações adequadas para o planejamento das intervenções futuras. Um detalhamento das informações necessárias e das possibilidades de concretizá-las vai ser apresentado na disciplina 5.

Cabe ainda destacar que as intervenções relativas ao Programa Nacional de Urbanização Integrada de Assentamentos Precários, segundo a Política Nacional de Habitação, compreendem três eixos de ação, ou componentes básicos: (i) obras de urbanização e apoio a melhorias habitacionais, com a provisão de novas unidades no caso de realocação ou reassentamento; (ii) regularização fundiária dos assentamentos; e (iii) trabalho social, a fim de garantir a participação e a inclusão social das comunidades beneficiadas. Os conteúdos dessas intervenções serão abordados de forma detalhada posteriormente no Curso.



Bibliografia

CARDOSO, Adauto Lúcio. Contextualização e caracterização. SANTA ROSA, Junia (org.). Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 13-45. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Meio-ambiente e moradia: discutindo o déficit habitacional a partir do caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 9, 1998, Caxambu, Minas Gerais. População e Meio-Ambiente. Disponível em: www.abep.org.br.

FERREIRA, M. P.; MARQUES, E. C. L.; FUSARO, E. R.; MINUCCI, E. G. Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional. SANTA ROSA, Junia (org.). Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 125-140. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005, cap. 2, pp. 12-28. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cem/Cebrap - Precariedade no Brasil Urbano. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

PASTERNAK, Suzana. O desafio da mensuração. SANTA ROSA, Junia (org.). Política Habitacional e Integração urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação, 2008, pp. 93-110. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes.

Bibliografia Complementar

CARDOSO, Adauto Lúcio; AZEVEDO, Sérgio de. Necessidades Habitacionais: notas metodológicas. Rio de Janeiro, mimeo, 2007.

TASCHNER, Suzana Pasternak. O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 39, n. 203, p. 48-58, abr./jun1992.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Família, habitação e dinâmica populacional no Brasil atual: notas muito preliminares. In: GORDILHO-SOUZA, Ângela (org). Habitar contemporâneo – novas questões no Brasil nos anos 90. Salvador, UFBA, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Lab-Habitar, 1997.