

POLÍTICAS RECENTES DE MELHORIAS URBANAS:

MUNICÍPIOS PEQUENOS E MÉDIOS E FAVELAS

CAMILA D'OTTAVIANO
SUZANA PASTERNAK

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO: *Este artigo realiza uma análise comparativa das condições de infraestrutura entre domicílios localizados em setores subnormais (proxy de favelas) e em municípios pequenos e médios, no Brasil como um todo e em suas grandes regiões. A ideia de tal exame advém de um estudo sobre as favelas brasileiras em, fundamentados nas informações do Censo de 2010, identificamos que as condições dos domicílios em favelas, no que diz respeito a alguns indicadores (como abastecimento de água ou esgotamento sanitário), eram melhores que as condições gerais dos domicílios brasileiros. Fazendo uso dos dados relativos aos domicílios permanentes e aglomerados subnormais disponibilizados pelos Censos de 2000 e 2010, procuramos assinalar, aqui, como a realidade do acesso à infraestrutura urbana no Brasil evoluiu no período intercensitário. As perguntas que orientam nosso estudo são: após uma década de intensa intervenção nas áreas de favela, com projetos de urbanização e de instalação de infraestrutura urbana, impulsionados de forma sistemática pelo PAC (Urbanização de Assentamentos Precários), as favelas se mantêm como o espaço de maior precariedade habitacional no país? É possível deduzir, a partir dos dados censitários, se os municípios pequenos e médios também foram beneficiados pelos programas e investimentos federais do período?*

PALAVRAS-CHAVE: *infraestrutura urbana; favelas; municípios pequenos e médios.*

INTRODUÇÃO

O censo demográfico nacional de 2010 realizou, pela primeira vez, um levantamento detalhado das condições de moradia e do entorno imediato dos ditos aglomerados subnormais¹, a partir de uma pesquisa morfológica específica, com a identificação georeferenciada e visita de campo preparatória.

De acordo com o Manual de Delimitação dos Setores, o Censo 2010 classifica como aglomerado subnormal “cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais, carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2009, p. 22). Para efeito das análises contidas neste artigo, os aglomerados subnormais serão usados como *proxy* de favelas. Por incluir apenas conjuntos de no mínimo 51 unidades, essa definição acaba, de um lado, excluindo favelas com até 50 unidades; no entanto, de outro, por possuir abran-

¹ Conceito adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do Censo de 1991. O conceito, bastante genérico, buscava abarcar a diversidade dos assentamentos irregulares existentes no país. Aglomerado subnormal abarca favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, dentre outros.

2 Por conta da metodologia usada durante o Censo de 2000, parte desse aumento deve-se à subenumeração do próprio levantamento. No Censo de 2010, efetuou-se um pré-levantamento dos chamados setores subnormais, utilizando, além das informações das distintas prefeituras, levantamentos aéreo-fotogramétricos. Esse fato, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, resultou em um aumento acentuado do número de favelas e favelados. No entanto, é impossível identificar quanto desse aumento foi devido à melhoria da coleta de informações e quanto foi resultado de crescimento real. Apenas como ilustração, entre 2000 e 2010, a taxa anual de crescimento populacional nas favelas do Nordeste foi de 11,70% e no Norte, 10,22%.

3 De acordo com o Censo 2010: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luis e São Paulo.

4 O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) definiu, pela primeira vez, de forma clara, o conceito da “função social da propriedade”. Esta era, até então, apenas uma ideia prevista em várias das Constituições brasileiras e reforçada na Carta de 1988. A sua conceituação tem proporcionado novas possibilidades de atuação técnica, sobretudo referente às questões relacionadas ao acesso à moradia digna como um dos pré-requisitos do direito à cidade. Em 2003, com a criação do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, seguido, em 2009, pela regulamentação da demarcação urbanística, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, a regularização de assentamentos já consolidados tornou-se uma das metas prioritárias da política de acesso à moradia do Governo Federal. Nesse período, a regularização fundiária passou a ser vista como uma ferramenta importante no acesso à posse legal da moradia digna. Ver D’Ottaviano e Quaglia-Silva (2009).

gência nacional, ela possibilita análises e comparações importantes em todo o território brasileiro.

Dados do Censo de 2010 apontam 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas, contra as 6,5 milhões indicadas em 2000². É importante notar que 60% dos domicílios favelados localizam-se nos 15 municípios brasileiros com mais de 1 milhão de habitantes³. Uma primeira tabulação dos dados censitários mostra que a realidade nas favelas brasileiras mudou muito nos últimos 20 anos. Além de projetos de melhorias urbanísticas e benfeitorias, com grandes obras de saneamento, reurbanização ou construção de novas unidades habitacionais, alguns programas de regularização fundiária, sobretudo após a vigência do Estatuto da Cidade⁴, em 2001, mudaram a forma de acesso à moradia na favela.

Do outro lado da balança, estão as cidades pequenas (até 100 mil habitantes⁵) e médias⁶ (até 500 mil habitantes), com características bastante distintas. O Censo de 2000 demarcava 5.283 municípios com menos de 100 mil habitantes, onde vivia praticamente metade (49,02%) da população nacional. Em 2010, o número de municípios pequenos se manteve estável (5.282 municípios), porém a concentração de população caiu, ligeiramente, para 45,25% do total. Já os municípios médios, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, concentravam, em 2000, 23,3% da população nacional e, em 2010, passaram a abrigar 25,46%.

A partir da análise dos dados censitários relativos à infraestrutura e ao acesso a serviços⁷ – abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino do lixo e acesso à energia elétrica – examinaremos de que forma as políticas públicas beneficiaram (ou não) as áreas de favela e os municípios pequenos e médios num período de intenso investimento público na área urbana, compreendido entre os anos de 2000 e 2010.

INFRAESTRUTURA URBANA E AS POLÍTICAS RECENTES DE INTERVENÇÃO

Desde o fechamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), em meados dos anos 1980, não houve, no Brasil, qualquer grande política de investimento em infraestrutura urbana como a que foi vista nos últimos anos. De fato, a partir do final dos anos 1980 e durante todos os anos 1990, as intervenções em favelas e mesmo nas redes de infraestrutura dependeram do empreendedorismo das administrações municipais, que quase não contavam com verbas ou apoio federais. Nesse período, alguns municípios, como Recife (PREZEIS, de 1987), Rio de Janeiro (Favela Bairro, início em 1993) e São Paulo (gestão Luiza Erundina, 1989-1993), implantaram políticas locais de intervenção em áreas de favela e de assentamentos irregulares. Porém, muitos dos projetos esbarraram na falta de verbas ou de restrições legais, como a regularização fundiária.

Nos anos 1990, os programas de urbanização começaram a ser incorporados, oficialmente, como objeto de política pública nas diversas esferas de governo. Predominavam intervenções pontuais e projetos de urbanização gradual.

Os anos 2000 trouxeram dois marcos importantes para a gestão urbana brasileira: a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Com o Estatuto da Cidade, questões normativas para a garantia da permanência da população favelada em suas moradias foram regulamentadas.

Instrumentos como a CUEM (concessão de uso especial para fins de moradia) e o usucapião urbano ou coletivo representaram importantes avanços para a população moradora de assentamentos irregulares. Já o Ministério das Cidades, com suas secretarias de Habitação, Transporte e Mobilidade, Saneamento e Programas Urbanos, foi um importante indicativo do peso que a questão urbana passaria a ter na gestão do então presidente Lula, que apenas se iniciava. Porém, em relação à infraestrutura urbana e à intervenção em favelas, o acontecimento recente de maior impacto foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Implantado, inicialmente, em 2007, ele tinha como objetivos principais incentivar o crescimento econômico a partir de linhas de financiamento federal nas áreas de (1) logística, (2) energia, (3) social e urbano e (4) habitação e saneamento⁸. Desde seu início, a intervenção em favelas foi indicada como um Projeto Prioritário de Investimento (PPI). Foram definidas duas ações principais: “apoio a empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários em Municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou municípios com mais de 150 mil habitantes; [...] e apoio à urbanização de assentamentos precários” (BRASIL, 2007, p. 3). Foi a primeira vez que o governo federal destinou um grande volume de recursos para urbanizar favelas. A urbanização de favelas passou a incluir obras básicas de saneamento e infraestrutura, execução de obras complementares em áreas que já haviam sofrido intervenções anteriores e também intervenções em locais de risco ou com restrições ambientais, como as zonas de manancial.

O PAC 1 foi responsável pela realização de 621 operações, que beneficiaram 1,24 milhão de famílias, totalizando R\$ 16,8 bilhões investidos⁹ (BRASIL, 2010a). Obras como a urbanização integrada de Favelas nas Represas Billings e Guarapiranga (incluindo a recuperação ambiental dos mananciais), a ordenação urbanística do Complexo do Alemão (com ações de mobilidade e construção de novas moradias) e a urbanização integrada da Bacia do rio Beberibe (com remoção de palafitas e construção de 5.070 unidades habitacionais) são algumas das intervenções financiadas pelo PAC/Urbanização de Assentamentos Precários¹⁰ (BRASIL, 2010a).

Se, por um lado, a ideia de um grande volume de investimento na área de infraestrutura trazida pelo PAC é louvável, por outro, após sua criação, ele praticamente monopolizou todo o investimento federal, incorporando outros programas ou linhas de financiamento. Igualmente, apesar dos avanços inegáveis da nova lógica de investimentos, o PAC deixou de fora as cidades de pequeno e médio porte, dado que se restringiu às cidades com mais de 150 mil habitantes.

A seguir, faremos uma breve análise das características dos domicílios favelados e dos domicílios permanentes no Brasil e nas grandes regiões, no intuito de identificar as possíveis consequências das políticas de investimento público do final dos anos 2000.

DOMICÍLIOS NO BRASIL

Em 2000, o Brasil possuía 5.507 municípios, sendo que 90,45% possuíam menos de 50 mil habitantes (categoria (1)). Se considerarmos a classificação utilizada neste artigo para municípios pequenos (até 100 mil habitantes), essa concentração sobe para 95,93%. Eles concentravam 46,93% dos domicílios e 49% da população nacional.

5 Nas tabulações realizadas para este artigo, dividimos as cidades pequenas em duas faixas distintas: até 50 mil habitantes e de 50 mil a 100 mil habitantes. Optamos por fazer essa divisão devido à grande quantidade de municípios com essas características.

6 Mesmo reconhecendo a dificuldade de qualificar os municípios médios, optamos por trabalhar apenas com a quantificação populacional, estabelecendo como municípios médios aqueles com faixa populacional entre 100 mil e 500 mil habitantes. Para mais informações, ver Andrade e Serra (2001) e Sposito (2007).

7 Os dados relativos às características dos domicílios estão tabulados de forma distinta pelos censos de 2000 e 2010. Em 2000, os dados do questionário básico referiam-se à origem da água (rede geral, poço ou outra) e, em outra questão, introduziam a pergunta sobre a existência (ou não) de canalização interna ao domicílio. Em 2010, a pergunta específica era se havia algum ponto de água canalizado originário de rede dentro do domicílio. Essa distinção não prejudica a análise, mas deve ser levada em conta nos quadros 4 e 5. Além disso, o tipo e a existência de energia domiciliar não aparecem nos dados do questionário básico de 2000, o que esclarece a leitura dos quadros 6 e 7.

8 Os investimentos da área “Social e Urbano” estavam destinados ao financiamento habitacional para pessoa física e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (R\$ 216,9 bi investidos), para o programa Luz para Todos (26 Estados e R\$ 6,6 bi de investimento) e para obras relativas a recursos hídricos (23 empreendimentos, 7.945 cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário em 23 municípios e R\$ 2 bi de investimento). Na área de Saneamento e Habitação, os investimentos foram da ordem de R\$ 1,5 bi (1.225 empreendimentos) e R\$ 353,5 mi (374 empreendimentos), respectivamente (BRASIL, 2010a).

9 Aqui, não analisaremos os investimentos do PAC 2 (2011), pois, apesar de igualmente relevantes, não tiveram impacto nos dados censitários analisados.

10 Atualmente, de acordo com dados do Ministério do Planejamento, existem 3087 empreendimentos de Urbanização de Assentamentos Precários em andamento. (Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>>. Acesso em: 22 abr. 2015).

11 Os municípios das regiões Norte e Nordeste com menos de 100 mil habitantes têm as maiores concentrações de população rural: 42% e 41%, respectivamente. Esses números mostram a importância de uma análise específica dos domicílios rurais, que, no entanto, não é objeto deste artigo, porquanto pretendemos fazer uma primeira aproximação ao tema em escala nacional.

Municípios agregam, pelo censo brasileiro, população urbana e rural (e, consequentemente, domicílios rurais e urbanos). A definição censitária para população urbana é arbitrária: urbanos são os habitantes que moram num dado perímetro, desenhado pelas autoridades municipais, independente de densidade demográfica, ocupação dos habitantes ou de qualquer outra qualificação. Mesmo sabendo que os domicílios rurais apresentam, muitas vezes, maior precariedade¹¹, analisaremos apenas os dados relativos aos domicílios totais e à população total.

Quadro 1: Brasil – Municípios, Domicílios e População, por Categoria de Município, 2000

Categoria de Município	Municípios		Domicílios		População	
	Total	%	Total	%	Total	%
(1) até 50 mil hab.	4981	90,45%	15.608.103	34,84%	62.285.201	36,67%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	302	5,48%	5.412.330	12,08%	20.984.462	12,35%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	193	3,50%	10.712.011	23,91%	39.628.673	23,33%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	18	0,33%	3.406.225	7,60%	12.583.904	7,41%
(5) mais de 1 milhão de hab.	13	0,24%	9.656.432	21,56%	34.390.614	20,24%

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2000.

Quadro 2: Brasil – Municípios, Domicílios e População, por Categoria de Município, 2010

Categoria de Município	Municípios		Domicílios		População	
	Número	%	Total	%	Total	%
(1) até 50 mil hab.	4957	89,07%	23.250.702	40,56%	64.004.918	33,55%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	325	5,84%	5.952.642	10,38%	22.314.204	11,70%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	245	4,40%	12.937.985	22,57%	48.565.171	25,46%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	23	0,41%	4.242.187	7,40%	15.711.100	8,24%
(5) mais de 1 milhão de hab.	15	0,27%	10.940.651	19,09%	40.160.406	21,05%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2010.

Quadro 3: Brasil – Aglomerados Subnormais por Categoria de Municípios, 2010

Categoria de Município	Aglomerados Subnormais					
	Domicílios particulares ocupados (Unidades)		População residente (Pessoas)		Número de aglomerados subnormais (Unidades)	
	Total	%	Total	%	Total	%
(1) até 50 mil hab.	55.280	1,71%	216.510	1,89%	208	3,29%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	58.781	1,82%	216.391	1,89%	192	3,03%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	831.238	25,78%	2.987.884	26,15%	1.943	30,70%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	355.323	11,02%	1.252.531	10,96%	753	11,90%
(5) mais de 1 milhão de hab.	1.923.907	59,66%	6.752.328	59,10%	3.233	51,08%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

12 Em 2000: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Os 193 municípios médios (categoria (3)) representavam, em 2000, 3,50% do total, porém abrigavam praticamente 1/4 dos domicílios e da população nacional (23,91% e 23,33%, respectivamente) – mais que os treze¹² municípios com mais de 1 milhão de habitantes (20,24% da população).

O Censo de 2010 contabilizou 57.324.167 domicílios no Brasil. Conforme mostra o Quadro 2, desse total, 40,56% localizavam-se em municípios com menos de 50 mil habitantes. Essa foi a única categoria que teve aumento no percentual de domicílios. Se considerarmos os municípios com população de até 100 mil habitantes, esse percentual sobe para 50,94%, um pequeno aumento (4%) em relação a 2000. Já os municípios pequenos (categorias (1) e (2)) concentravam, em 2010, apenas 3,54% dos domicílios subnormais do país (Quadro 3).

Os municípios médios, apesar de diminuírem um pouco a concentração de domicílios (de 23,91% para 22,57%), passaram a abrigar 25,46% da população nacional. E concentraram parcela equivalente (25,78%) dos domicílios em aglomerados subnormais. Se tabularmos os dados para as cidades com menos de 150 mil habitantes, aquelas não incluídas nos PAC/Urbanização de Assentamentos Precários, o número total de domicílios em aglomerados subnormais alcança a quantia de 236.031, ou 7,32% dos domicílios favelados nacionais, enquanto os domicílios permanentes somam quase 29 milhões, ou 50,37% do total nacional.

A maior concentração de aglomerados subnormais se dá nos municípios metropolitanos com população superior a 1 milhão de habitantes. Em 2010, os quinze municípios dessa categoria concentravam praticamente 60% dos domicílios e da população favelada e pouco mais da metade dos domicílios permanentes não subnormais brasileiros.

Os Quadros 4 e 5 mostram as características dos domicílios relativas ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário para os anos de 2000 e 2010. Os municípios pequenos apresentam a pior condição nos dois indicadores. Em 2000, os municípios da categoria (1) tinham menos de metade de suas unidades habitacionais ligadas à rede geral de abastecimento de água. Em 2010, esse percentual aumentou para algo próximo a 70% dos domicílios. No caso do esgotamento sanitário, o dado é ainda mais alarmante: em 2000, apenas 23,03% dos domicílios estavam ligados à rede geral. Em 2010, esse percentual subiu para 38,84, mas ainda continuou muito abaixo do ideal e significativamente abaixo dos domicílios em aglomerados subnormais, nos quais 56,33% estavam ligados à rede geral.

Como contraponto, vale notar que os grandes municípios têm indicadores sempre muito melhores, com 95% dos domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água e 81,69% à rede geral de esgoto.

Outro dado importante é a concentração de domicílios sem banheiro ou sanitários em 2000: eram 19,28%, nos municípios da categoria (1), e 8,45%, na categoria (2). Esse indicador melhorou consideravelmente ao longo da década, contudo, ainda assim, em 2010 os pequenos municípios da categoria (1) tinham pouco mais de 5% dos domicílios sem banheiro ou sanitário, e os da (2) alcançavam 3,13%. Mesmo com a expressiva melhora, a condição desses municípios é significativamente pior que a dos domicílios favelados, onde, em 2010, apenas 1,02% das unidades não possuíam banheiro ou sanitário. Em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, a condição dos domicílios favelados também é consideravelmente melhor que a dos municípios de pequeno porte: 88,43% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de abastecimento de água e, conquanto todas as dificuldades de acesso, 56,33% estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário.

Quadro 4: Brasil - Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário dos domicílios, por categoria de Município, 2000

Categoria de Município	Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário			
	Rede geral - canalizada em pelo menos um cômodo	Outra forma	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Outra	Não tinham banheiro ou sanitário
até 50 mil hab.	49,44%	42,57%	23,03%	11,33%	46,37%	19,28%
de 50 mil a 100 mil hab.	67,68%	26,33%	39,22%	15,77%	36,56%	8,45%
de 100 mil a 500 mil hab.	81,39%	14,45%	54,61%	19,78%	23,08%	2,53%
de 500 mil a 1 milhão hab.	84,58%	10,89%	54,75%	19,31%	23,68%	2,27%
mais de 1 milhão de hab.	91,56%	5,78%	72,39%	13,05%	13,66%	0,90%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2000.

Quadro 5: Brasil - Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário dos domicílios, por categoria de Município, 2010

Categoria de Município	Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário			
	Rede geral	outra	Rede geral	Fossa séptica	Outra	Não tinham banheiro ou sanitário
(1) até 50 mil hab.	69,82%	30,18%	38,84%	12,09%	49,07%	5,13%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	78,57%	21,43%	46,07%	13,83%	40,10%	3,13%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	87,86%	12,14%	63,57%	13,63%	22,80%	0,68%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	90,16%	9,84%	67,21%	12,85%	19,94%	0,41%
(5) mais de 1 milhão de hab.	95,66%	4,34%	81,69%	6,49%	11,82%	0,27%
Aglomerados Subnormais	88,34%	11,66%	56,33%	10,94%	31,71%	1,02%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2010.

Quadro 6: Brasil - Destino do Lixo domiciliar por categoria de Município, 2000

Categoria de Município	Destino do lixo		
	Coletado por serviço de limpeza	Coletado em caçamba de serviço de limpeza	Outro
até 50 mil hab.	48,01%	5,03%	46,96%
de 50 mil a 100 mil hab.	70,56%	4,67%	24,77%
de 100 mil a 500 mil hab.	86,45%	3,89%	9,66%
de 500 mil a 1 milhão hab.	88,55%	3,62%	7,83%
mais de 1 milhão de hab.	91,42%	6,08%	2,50%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2000.

Quadro 7: Brasil - Destino do Lixo e Existência de Energia Elétrica domiciliar por categoria de Município e Aglomerados Subnormais, 2010

Categoria de Município	Destino do Lixo			Existência de energia elétrica		
	Coletado		Outra	De companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio	Outra	Não existe energia elétrica
	Diretamente por serviço de limpeza	Em caçamba de serviço de limpeza				
(1) até 50 mil hab.	62,94%	8,48%	28,58%	85,61%	11,49%	2,90%
(2) de 50 mil a 100 mil hab.	78,54%	6,27%	15,19%	86,93%	11,38%	1,69%
(3) de 100 mil a 500 mil hab.	90,39%	5,25%	4,36%	87,18%	12,42%	0,40%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab.	92,45%	5,14%	2,41%	88,51%	11,37%	0,12%
(5) mais de 1 milhão de hab.	90,11%	8,76%	1,14%	86,25%	13,65%	0,10%
Aglomerados Subnormais	76,14%	19,25%	4,61%	72,51%	27,20%	0,30%

Fonte: IBGE- Censo Demográfico de 2010.

Os Quadros 6 e 7 apresentam os dados sobre o destino do lixo¹³ e a existência de energia elétrica nos domicílios. Novamente, a condição dos pequenos municípios é a mais precária. Para a categoria (1), em 2000, apenas 53% tinha coleta direta do lixo domiciliar. Em 2010, esse número aumentou para 62,94% dos domicílios, mantendo-se, contudo, bem abaixo da realidade das unidades faveladas, nas quais 76,14% dos domicílios tinham coleta direta. Se, em 2000, praticamente metade (46,96%) dos domicílios da categoria (1) dava outros tipos de destino ao lixo doméstico (como queimar, enterrar ou jogar na rua), em 2010, essa concentração caiu para aproximadamente 1/3 (28,58%). Uma vez mais, o percentual é bastante superior ao dos domicílios favelados, em que apenas 4,61% das unidades dá outros tipos de destino ao lixo doméstico.

A existência de energia elétrica¹⁴ é o indicador com distribuição mais homogênea entre as diversas categorias de municípios, sendo sempre superior a 85%. Esse é o único indicador em que os domicílios em aglomerados subnormais têm o pior desempenho, com 72,51% dos domicílios com acesso à energia elétrica pela companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio. Isso se deve ao uso, nas favelas, de medidores coletivos e também aos “gatos”. A falta de acesso à infraestrutura básica pode ser relativizada no caso dos municípios da categoria (1), pois 34,96% da população ainda vive na zona rural. Apesar disso, os dados também apontam para uma situação bastante precária nas unidades habitacionais urbanas, sobretudo se comparada à realidade dos domicílios nas áreas de favela.

DOMICÍLIOS POR GRANDE REGIÃO

A análise das diferentes realidades regionais também aponta importantes questões a serem enfrentadas no âmbito das políticas públicas urbanas.

Em relação aos aglomerados subnormais, a nova metodologia de levantamento do Censo de 2010 possibilitou a produção de um entendimento mais acurado da realidade das favelas brasileiras, em especial no Norte e Nordeste, onde os dados até 2000 estavam visivelmente subenumerados¹⁵.

O Quadro 8 mostra um panorama geral dos domicílios totais e das unidades faveladas por grande região. Em todas elas, o crescimento das unidades faveladas na

¹³ No caso da coleta de lixo só conseguimos aferir se ela existe, mas não sua frequência de ocorrência. Ressaltamos que uma coleta de lixo que aconteça apenas uma vez por semana é insatisfatória.

¹⁴ A tabulação de dados do Censo de 2000 disponível não permite uma comparação adequada da evolução temporal da existência de energia elétrica com medidor de uso exclusivo do domicílio.

¹⁵ Para informações mais detalhadas, ver Pasternak e D'Ottaviano (2014).

década é bastante superior ao dos domicílios totais. Porém, na região Norte (10,02%) e Nordeste (11,70%), tal taxa é expressivamente superior. No Nordeste, por exemplo, onde o crescimento dos domicílios totais foi de 0,73% na década, o crescimento dos domicílios favelados foi 16 vezes maior.

Quadro 8: Domicílios Totais e Favelados e Taxa de Crescimento, por grande região

Região	Domicílios Totais			Domicílios Favelados		
	20000	2010	Crescimento na Década	2000	2010	Crescimento na Década
Norte	3.353.764	3.988.832	1,75%	178.326	463.444	10,02
Nordeste	13.911.413	14.957.608	0,73%	306.395	926.370	11,70
Sudeste	24.699.909	25.227.877	0,21%	1.038.608	1.607.375	4,46
Sul	85.092.284	8.904.120	0,45%	110.411	170.054	4,41
Centro-Oeste	3.791.248	4.349.562	1,38%	16.808	57.286	3,05
Brasil	54.267.618	57.427.999	0,57%	1.650.548	3.224.520	6,93

Fonte: IBGE- Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Quadro 9: Municípios e População Residente por Categoria de Município, Grandes Regiões, 2010

Categoria do Município	Região	Municípios		População residente		
		Total	% da Categoria	Total	Urbana	Rural
(I) até 100 mil hab.	CO	448	8,48%	6.247.180	4.890.066	1.357.114
	NE	1736	32,87%	31.889.595	18.777.960	13.111.635
	N	429	8,12%	8.712.483	5.012.809	3.699.674
	SE	1529	28,95%	24.900.598	20.176.033	4.724.565
	S	1140	21,58%	14.569.266	10.844.070	3.725.196
(II) de 100 mil a 500 mil hab.	CO	14	5,71%	2.600.858	2.496.555	104.303
	NE	47	19,18%	8.465.330	7.483.375	981.955
	N	18	7,35%	3.956.558	3.477.344	479.214
	SE	122	49,80%	24.908.047	24.154.409	753.638
	S	44	17,96%	8.634.378	8.264.198	370.180
(III) mais de 500 mil hab.	CO	4	10,53%	5.210.056	5.096.342	113.714
	NE	11	28,95%	12.727.025	12.559.923	167.102
	N	2	5,26%	3.195.413	3.174.356	21.057
	SE	17	44,74%	30.555.765	30.365.736	190.029
	S	4	10,53%	4.183.247	4.152.628	30.619

Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010.

O Quadro 9 apresenta uma primeira divisão dos municípios brasileiros por categoria e grande região. Para facilitar a leitura, a tabulação para grandes regiões foi feita considerando apenas três categorias de municípios: (I) até 100 mil habitantes – municípios pequenos; (II) de 100 a 500 mil habitantes – municípios médios; e (III) com mais de 500 mil habitantes – municípios grandes e metrópoles.

A partir dos dados do Censo de 2010, podemos identificar que, do total de municípios pequenos, praticamente 1/3 está localizado no Nordeste e 1/3 no Sudeste. A região Sul concentra cerca de 20% dos municípios pequenos e as regiões Centro-Oeste e Norte, 8% cada uma delas.

Já os municípios médios estão muito concentrados na região Sudeste, onde se localizam 49,80% deles. As regiões Nordeste e Sul têm, cada uma delas, perto de 20%, a Norte, 7,35%, e a Centro-Oeste, apenas 5,71%.

Os grandes municípios estão também condensados na região Sudeste (44,74%). A região Nordeste concentra aproximadamente 1/3 deles. As regiões Centro-Oeste e Sul, cerca de 10%; já a Norte, 5,26%.

Se pensarmos na divisão exclusivamente por regiões, tal qual o Quadro 10, a proporção de municípios pequenos gira em torno de 96% para todas as regiões, com exceção da Sudeste, na qual há uma queda para 91,67% do total de municípios. Para a de municípios médios, ocorre o mesmo: a região Sudeste apresenta uma proporção de 7,31% de municípios médios, enquanto as demais têm uma proporção menor, em torno de 3 ou 4%. O Sudeste também tem uma concentração maior de grandes municípios (1,02%), enquanto nas outras regiões essa proporção gira em torno 0,5%.

Quadro 10: Municípios por Grandes Regiões e Categoria, 2010

Região	Categoria do Município	Municípios	
		Total	% da Categoria
Centro-Oeste	(I) até 100 mil hab.	448	96,14%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	14	3,00%
	(III) mais de 500 mil hab.	4	0,86%
Nordeste	(I) até 100 mil hab.	1736	96,77%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	47	2,62%
	(III) mais de 500 mil hab.	11	0,61%
Norte	(I) até 100 mil hab.	429	95,55%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	18	4,01%
	(III) mais de 500 mil hab.	2	0,45%
Sudeste	(I) até 100 mil hab.	1529	91,67%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	122	7,31%
	(III) mais de 500 mil hab.	17	1,02%
Sul	(I) até 100 mil hab.	1140	95,96%
	(II) de 100 mil a 500 mil hab.	44	3,70%
	(III) mais de 500 mil hab.	4	0,34%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

O Quadro 11 traz os dados regionais sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário por tipologia de município e para aglomerados subnormais. Por ela, pode-se identificar as diferenças regionais desses indicadores. No caso dos municípios pequenos, as piores condições de abastecimento de água estão no Norte e Nordeste: no primeiro caso, 54,47% dos domicílios não estão ligados à rede geral e, no segundo, a proporção é de 32,53%. Na região Norte, a situação é ainda pior no que diz respeito ao esgotamento sanitário: apenas 3,99% das moradias dos pequenos municípios estão ligadas à rede geral. O cenário também é muito ruim no Centro-Oeste, onde 17,48% dos domicílios estão ligados à rede pública. No Nordeste, apenas 21,39% dos domicílios são ligados à rede geral de esgoto. Outro dado importante é a concentração de domicílios sem banheiro ou sanitário nas regiões Nordeste e Norte: 12,26% e 7,52%, respectivamente.

Quadro 11: Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário domiciliar, por categoria de Município e Aglomerados Subnormais, Grandes Regiões, 2010

Categoria do Município	Grande Região	Forma de abastecimento de água		Tipo de esgotamento sanitário			
		Rede geral de distribuição	Outra	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Outra	Não tinham banheiro ou sanitário
até 100 mil hab.	CO	73,46%	26,54%	17,48%	12,65%	68,64%	1,23%
	NE	67,47%	32,53%	21,39%	8,41%	57,95%	12,26%
	N	45,53%	54,47%	3,99%	12,30%	76,19%	7,52%
	SE	81,00%	19,00%	68,49%	7,12%	23,35%	1,05%
	S	77,53%	22,47%	28,44%	29,72%	41,19%	0,65%
de 100 mil a 500 mil hab.	CO	77,79%	22,21%	25,63%	18,82%	55,32%	0,24%
	NE	87,55%	12,45%	43,25%	14,50%	39,43%	2,83%
	N	55,98%	44,02%	14,04%	26,46%	57,90%	1,60%
	SE	91,60%	8,40%	82,04%	6,71%	11,12%	0,13%
	S	92,32%	7,68%	56,77%	26,57%	16,37%	0,30%
mais de 500 mil hab.	CO	93,68%	6,32%	69,73%	10,99%	19,17%	0,10%
	NE	90,70%	9,30%	57,03%	15,69%	26,53%	0,75%
	N	75,49%	24,51%	39,45%	26,14%	33,44%	0,97%
	SE	96,51%	3,49%	90,14%	3,15%	6,65%	0,06%
	S	98,42%	1,58%	81,75%	10,50%	7,57%	0,17%
Aglomerados Subnormais	CO	59,91%	40,09%	18,42%	26,96%	52,20%	2,41%
	NE	89,81%	10,19%	49,07%	13,57%	35,64%	1,73%
	N	94,59%	5,41%	72,00%	4,15%	23,63%	0,22%
	SE	96,62%	3,38%	63,36%	13,14%	22,37%	1,13%
	S	94,46%	5,54%	19,79%	23,00%	56,91%	0,30%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

Para os municípios médios, as condições mais precárias encontram-se nas regiões Norte e Centro-Oeste. Na primeira, apenas 25,63% dos domicílios estão ligados à rede geral de esgoto e 55,98% à rede geral de distribuição de água. Na segunda, o principal problema é o esgotamento sanitário, pois somente 1/4 dos domicílios está ligado à rede.

A realidade é melhor nos grandes municípios. Apenas na região Norte o abastecimento de água a partir da rede geral é inferior a 90% e o acesso à rede geral de esgoto é baixo, 26,14%.

Cabe notar que o acesso à infraestrutura nos domicílios do Sudeste é, de forma geral, melhor. Mas, mesmo nessa região, a realidade dos municípios pequenos é sempre mais precária.

Ao analisarmos os dados relativos ao acesso à infraestrutura nos domicílios de aglomerados subnormais por região, chama a atenção o quadro mais favorável, especialmente nas regiões Nordeste e Norte. Esta última possui o caso mais emblemático. Nela, 94,95% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de abastecimento de água – índice bem acima dos 45,53% dos municípios pequenos, dos 55,98% dos municípios médios e acima, inclusive, dos grandes municípios (75,49%). Com relação à rede geral de esgotamento sanitário, a diferença é ainda mais impressionante: 72% dos domicílios favelados estão ligados à rede, contra

3,99% dos domicílios em municípios pequenos, 14,04% nos municípios médios e 39,45% nos grandes municípios.

No Nordeste, 89,81% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de distribuição de água e 72% à de esgoto. O acesso à rede de água nos domicílios favelados é superior apenas ao dos domicílios dos pequenos municípios. Já em relação à rede geral de esgoto, metade dos domicílios favelados tem acesso à rede, contra 21,39% nos municípios pequenos, 43,25% nos municípios médios e 57,03% nos grandes municípios.

No Centro-Oeste, a situação dos domicílios favelados reflete a precariedade existente nos domicílios permanentes nas cidades pequenas.

Apenas na região Sul, o acesso à rede de esgotos para os domicílios favelados (19,79%) é bastante inferior ao dos domicílios permanentes de forma geral (28,44%, 56,77% e 81,75%).

O Quadro 12 mostra os dados regionais sobre destino do lixo e existência de energia elétrica por tipologia de município e para aglomerados subnormais. Novamente, as condições mais precárias são identificadas nos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde cerca de 40% do lixo tem destino impróprio. Com relação à existência de energia elétrica, é relevante o fato de que 10,65% dos domicílios dos pequenos municípios da região Norte não têm acesso à energia elétrica.

Já os indicadores para os domicílios favelados são significativamente melhores. No caso do destino do lixo, apenas 7,50% dos domicílios favelados na região Nordeste têm destino inadequado, e 2,58% na Norte.

Quadro 12: Destino do Lixo e Existência de Energia Elétrica domiciliar, por Categoria de Município e Aglomerados Subnormais, Grandes Regiões, 2010

Categoria do Município	Região	Destino do Lixo			Existência de energia elétrica		
		Coletado		Outra	De companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio	Outra	Não existe energia elétrica
		Diretamente por serviço de limpeza	Em caçamba de serviço de limpeza				
até 100 mil hab.	CO	76,25%	3,92%	19,82%	85%	12,94%	1,85%
	NE	49,74%	12,00%	38,26%	88%	8,50%	3,59%
	N	48,23%	10,24%	41,53%	70%	19,64%	10,65%
	SE	80,81%	5,90%	13,29%	88%	11,23%	0,66%
	S	81,05%	4,17%	14,78%	86%	13,05%	0,53%
de 100 mil a 500 mil hab.	CO	91,55%	3,69%	4,76%	88%	11,94%	0,34%
	NE	82,18%	6,45%	11,37%	90%	9,03%	0,75%
	N	81,55%	6,59%	11,86%	77%	20,81%	2,22%
	SE	93,16%	4,72%	2,12%	88%	11,99%	0,13%
	S	92,74%	5,61%	1,66%	86%	13,57%	0,21%
mais de 500 mil hab.	CO	88,66%	9,74%	1,61%	83%	17,35%	0,10%
	NE	84,92%	11,83%	3,26%	90%	9,32%	0,20%
	N	92,77%	4,67%	2,56%	75%	24,91%	0,32%
	SE	92,35%	6,80%	0,85%	87%	12,89%	0,05%
	S	96,62%	3,00%	0,38%	88%	11,95%	0,08%
Aglomerados Subnormais	CO	84,85%	8,79%	6,36%	68,09%	31,34%	0,57%
	NE	72,63%	19,87%	7,50%	82,99%	16,60%	0,41%
	N	74,21%	23,21%	2,58%	69,21%	30,63%	0,15%
	SE	92,80%	5,88%	1,31%	63,24%	36,43%	0,33%
	SUL	67,02%	22,44%	10,54%	58,58%	41,17%	0,24%

Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2010.

Com relação ao acesso à energia elétrica, apenas 0,41% e 0,15% dos domicílios favelados do Nordeste e Norte, respectivamente, não tem energia elétrica. A região Sul segue sendo a única em que alguns dos indicadores para os domicílios favelados são inferiores ao dos domicílios permanentes não subnormais: 10,54% dos domicílios favelados têm destino inadequado para o lixo, frente aos 14,78% dos domicílios permanentes nos municípios pequenos, 1,66% nos municípios médios e 0,38% nos grandes municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas neste artigo baseiam-se numa primeira leitura dos dados censitários disponíveis, os quais permitem apenas a realização de exames quantitativos, uma vez que, por meio deles, não conseguimos avaliar a qualidade dos serviços acessados pelos domicílios. Mesmo com suas limitações operacionais, essa leitura aponta questões que devem ser consideradas na formulação de novas políticas públicas ou mesmo na reformulação das políticas existentes.

O primeiro ponto é que a grande concentração de população vivendo fora das grandes metrópoles revela a necessidade de se pensar em políticas públicas voltadas especificamente para municípios médios e pequenos, afinal metade dos domicílios brasileiros encontra-se em cidades com menos de 150 mil habitantes.

É possível identificar uma melhora generalizada no volume de acesso aos serviços de infraestrutura. Realmente, todos os indicadores de acesso às redes gerais de abastecimento de água e de esgoto melhoraram ao longo da década intercensitária. A única exceção são os municípios com mais de 1 milhão de habitantes, em que a proporção de domicílios com coleta direta diminuiu 1,3%, mas a coleta através de caçamba aumentou 2,68%. Uma explicação possível para essa alteração é, justamente, a ampliação dos serviços nas favelas, onde, devido à ausência de sistema viário adequado, grande parte da coleta é feita por meio de caçambas.

Para 2010, a comparação direta entre a rede de água e de esgoto disponível para as cidades de até 100 mil habitantes e para as favelas exibe sempre uma melhor condição nos domicílios favelados. Inclusive nos serviços de limpeza por coleta direta, a situação dos domicílios favelados (76,14%) é melhor que a dos domicílios em cidades com menos de 50 mil habitantes (62,94%). O único indicador em que os domicílios favelados têm uma condição pior é a existência de energia elétrica com medidor de uso exclusivo do domicílio.

As situações de maior carência ficam visíveis nas análises por grande região. A deficiência de acesso à rede de água e de esgoto nos municípios pequenos e médios das regiões Norte e Nordeste e, em parte, da Centro-Oeste é evidente. A condição dos domicílios nesses municípios é muito pior que nos domicílios favelados.

Os dados do Censo de 2010 apontam, por um lado, que a política federal de intervenção em assentamentos informais surtiu o efeito desejado: possibilitou uma melhoria generalizada na condição de acesso à infraestrutura básica nos domicílios favelados. Por exemplo, em São Paulo, o acesso domiciliar à rede pública de água potável passou de 85,2%, em 1991, para 98,1%, em 2000, com uma ligeira queda 97,8% em 2010. Em relação ao esgotamento sanitário, em 1991 apenas 26% das moradias faveladas paulistanas estavam ligadas à rede pública de esgotos, percentual

que passou para a 51% em 2000 e 67,4% em 2010. A energia elétrica era, há anos, praticamente universal, com 90% das unidades possuindo-a em 1991, 98% em 2000 e 99,9% em 2010. Em relação à coleta de lixo, embora, como já foi dito, os dados censitários não meçam sua frequência, ela atingia, em 2010, 98,6% das unidades habitacionais, aumentando o índice das proporções anteriormente observadas, 88,4%, em 1991, e 80,2%, em 2000 (PASTERNAK, 2015)

Por outro lado, eles também indicam que as cidades pequenas e médias, aparentemente, vêm sendo preteridas pelos grandes investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, ainda que seja inquestionável o papel dos investimentos nas áreas de favela, a análise realizada assinala a premente necessidade de incorporar as cidades brasileiras de menor dimensão nas políticas de intervenção em infraestrutura.

Camila D'Ottaviano: *camila.dottaviano@gmail.com*.

Suzana Pasternak: *suza-napasternak@gmail.com*.

Artigo recebido em fevereiro de 2015 e aprovado para publicação em abril de 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - Manual de Instruções*. Projetos Prioritários de Investimentos – PPI, Intervenções em Favelas. Período 2007 – 2010. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/assitencia_tecnica/doc_basic_25/PPI_Favela.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- _____. Comitê Gestor do PAC. *Programa de Aceleração do Crescimento: Balanço 4 anos, 2007-2010*. Brasília: Comitê Gestor do PAC, 2010a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- _____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- D'OTTAVIANO, M. C. L.; QUAGLIA-SILVA, S. L.. Regularização Fundiária no Brasil: velhas e novas questões. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 32, p. 201-229, jan./jun. 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censos Demográficos 2000 e 2010*. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- _____. *Censo Demográfico 2010: base territorial: manual de delimitação dos setores*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- _____. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados Subnormais. Primeiros Resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2014.
- PASTERNAK, S. Favelas: fatos e boatos. In: FRUGOLI, H.; KOWARICK, L. *São Paulo e a pluralidade urbana: sociedade, cultura e política*. São Paulo: Editora 34. No prelo 2015.
- _____; D'OTTAVIANO, C. População favelada no Brasil e no município de São Paulo: as mudanças apontadas pelo Censo de 2010. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 19., 2014, Águas de São Pedro. *Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Águas de São Pedro: ABEP, 2014. Disponível em: <http://abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/TC-4-7-648-603.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2014.

SPOSITO, M. E. B. (Org.) *Cidades médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

ABSTRACT: *This article makes a brief comparative analysis of the infrastructure conditions in subnormal areas (proxy for squatter settlements) households and in small and medium-sized municipalities households in Brazil and its major regions. Using 2000 and 2010 Census data about permanent households and subnormal areas, the article seeks to identify how the reality of access to urban infrastructure in Brazil developed during the inter-census decade. The questions that guide this study are: after a decade of intense intervention in squatter settlements areas with urbanization projects and urban infrastructure installation do squatter settlements remains as areas of major dwelling precariousness in Brazil? Is it possible to deduce from the census data, if small and medium-sized municipalities were also benefited from federal programs and funds during the decade?*

KEYWORDS: *urban infrastructure; squatter settlements; small and medium-sized municipalities.*