

# Moradia irregular e condições de vida na Região Metropolitana de Porto Alegre: uma visão preliminar

Rosetta Mammarella\*

Filósofa da FEE.

## Resumo

*O objetivo deste texto é avançar no conhecimento das desigualdades sociais e espaciais da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) na última década. Focalizam-se o acesso à moradia, visto que se constitui na questão crucial que envolve a qualidade de vida urbana e a estruturação do espaço nas metrópoles, e as condições de vida da população de baixa renda que vive nas vilas populares e irregulares. Levando em consideração os processos que envolvem o fenômeno metropolitano, essa problemática é enfocada sob dois aspectos: a análise do déficit e da inadequação habitacionais nos municípios metropolitanos e a análise de indicadores demográficos e sociais "vis-à-vis" às médias metropolitanas, apresentando e qualificando a situação de precariedade material e social dos moradores residentes nas áreas irregulares da Região.*

## Palavras-chave

**Desigualdades sociais; déficit habitacional; qualidade de vida urbana.**

---

\* Embora na forma preliminar, este texto recebeu incentivo e colaboração dos colegas do NERU-FEE, como da Socióloga Tanya Barcellos e dos Economistas José Antonio Fialho Alonso e Ricardo Brinco. A autora agradece a todos e também o auxílio recebido de Maria Amélia Pinto Leão e de Jéferson Daniel de Matos. Não pode ser esquecida a contribuição dos estagiários Rafael Quevedo do Amaral e, em especial, de Igor Teixeira, que, apesar das grandes dificuldades que enfrentou, realizou um grande esforço para obter, de municípios da RMPA, as informações sobre as áreas irregulares. Infelizmente, a maior parte das prefeituras está pouco equipada para fornecer informações desse tipo. As imprecisões do texto são de inteira responsabilidade da autora.

## Abstract

*The objective of the text is to advance in the knowledge of the social and space inequalities of the Metropolitan Region of Porto Alegre in the last decade. Focuses the access to the housing since it constitutes in the crucial question that involves the quality of urban life and the structural space in the metropolises and the conditions of life of the low income population that lives in the popular and irregular villages. Taking in consideration the processes that involve the metropolitan phenomenon, this problematic situation is focused under two aspects: the analysis of the deficit and of the inadequate dwelling places in the metropolitan counties; and, the analysis of demographic indicators and social aspects "vis-a-vis" to the metropolitan averages, presenting and qualifying the situation of a material and social precariousness of the inhabitants residing in the irregular areas of the region.*

**Os originais deste artigo foram recebidos  
por esta Editoria em 16.12.03.**

## Introdução

Este artigo constitui-se em uma primeira incursão analítica sobre as desigualdades sociais e territoriais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), enfocando um dos eixos centrais do debate atual sobre a questão metropolitana, qual seja, a problemática da moradia das camadas populares. Integra um conjunto de estudos que está sendo realizado no Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos da Fundação de Economia e Estatística (NERU-FEE) no âmbito do Projeto Segregação Socioocupacional no Território Metropolitano de Porto Alegre: 1991-00. Esses estudos compõem as pesquisas que estão sendo desenvolvidas, em nível nacional, no Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O Observatório das Metrôpoles, que conta com o apoio do Ministério de Ciência e Tecnologia/Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (MCT/Pronex) e com o financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), desenvolve o Projeto Metrôpole, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Goiânia, Natal, Salvador e

A intensificação da favelização, associada à presença de significativas diferenças nas condições de vida da população que ocupa os espaços periféricos nas metrópoles brasileiras, não é um problema novo. Os estudos sobre favelas, vilas ou áreas irregulares no País identificam, nessas configurações, um fenômeno que expressa, de modo contundente, as desigualdades sociais existentes no processo de apropriação, produção e construção do espaço urbano, particularmente nas grandes metrópoles (Bógus; Ribeiro, 2001). Chamam atenção, inclusive, para os aumentos da dimensão e grau que atingem essas desigualdades, revelados não só pelo perfil de vida de uma população que sobrevive com baixa renda, como também pelas dificuldades — ou improvisações — com que essas pessoas conseguem obter suas moradias.

O item moradia constitui-se num indicador dos mais sensíveis para revelar as condições de vida de uma determinada sociedade. O diagnóstico recente sobre a questão da moradia no Brasil realizado pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR-UFRJ/FASE) revela a existência de um déficit habitacional da ordem de 8,4% do total de domicílios, o equivalente a 3.801.386 unidades, dos quais 40% correspondem às regiões metropolitanas (Ribeiro; Cardoso; Lago, 2003). Esse fato coloca em pauta a necessidade de um conhecimento cada vez mais aprimorado sobre os modos como a população, especialmente a de baixa renda, vem resolvendo suas necessidades de moradia.

Malgrado o aporte realizado em termos de investimentos e programas sociais dirigidos aos espaços e aos moradores das periferias urbanas e das invasões nas décadas de 70 e 80, este não foi suficiente e eficiente para melhorar as condições de vida da ampla maioria da população que vive nas favelas e nas áreas irregulares das cidades e metrópoles. Contrariamente, mantiveram-se e tornaram-se mais agudos os diferenciais em termos de acesso, qualidade, frequência e padrões de atendimento à população pobre, de tal sorte que estaria ocorrendo, atualmente, um fenômeno de “(...) hiperperiferia espalhada entre as periferias crescentemente integradas em termos urbanos” (Torres; Marques, 2001, p. 50).<sup>2</sup> Esse fenômeno, que estaria sendo mascarado pela chamada “lei das

---

Maringá. Sob a coordenação geral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ), reúne pesquisadores de 28 instituições vinculadas às universidades, centros de estudos e instituições de pesquisa vinculados a órgãos estaduais. No nível local, o Projeto recebe apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

<sup>2</sup> Duas situações servem como exemplos: os resultados da Pesquisa Informações Básicas Municipais, recentemente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam a existência de 2,3 milhões de domicílios erguidos em 16,4 mil

médias”<sup>3</sup>, esconderia “(...) sob padrões de atendimento muito melhorados, extrema pauperização, péssimas condições sociais e exposição cumulativa de diversos tipos de riscos” (Torres; Marques, 2001, p. 50). O que se constata, portanto, é que as condições e os meios de vida nas grandes metrópoles pioraram na década passada, e as favelas, ou vilas, são, ainda hoje, a realidade que melhor expressa os efeitos socioespaciais da inserção das grandes cidades no processo de reestruturação produtiva, constituindo-se na face visível da intensificação dos processos de segregação, segmentação e fragmentação social e espacial nas cidades (Ribeiro, 2000).

Porém o conhecimento da situação metropolitana, que envolve a questão habitacional, não se realiza sem o enfrentamento de uma série de dificuldades de ordem técnica e metodológica, tendo em vista a inexistência de estatísticas suficientemente confiáveis sobre essas áreas irregulares, como bem enfatizam Taschner (2001) e Guimarães (2001) no estudo sobre as favelas de São Paulo e de Belo Horizonte respectivamente.

Levando em consideração o contexto de extrema desigualdade social da sociedade brasileira e limitado pelos problemas relacionados com as informações do **Censo Demográfico 2000**, neste texto tem-se como objetivo avançar no conhecimento das desigualdades sociais e espaciais da RMPA em período recente, focalizando o acesso à moradia e as condições de vida da população de baixa renda que vive nas vilas populares e irregulares.<sup>4</sup> Para tanto, o artigo está organizado em três partes. A primeira busca demarcar os principais processos que envolvem o fenômeno metropolitano, de modo a situar a questão da moradia, tema específico deste trabalho, no contexto das contradições que a própria metropolização engendra. Na segunda parte, são apresentados os cálculos relativos às necessidades habitacionais, compreendendo o balanço do déficit e da inadequação nos municípios da RMPA, partindo do pressuposto de que o acesso à moradia se constitui na questão crucial que envolve a qualidade de vida urbana e a estruturação do espaço nas metrópoles. Uma terceira abor-

---

favelas (BRASIL..., 2003); e estudo sobre a vulnerabilidade social em São Paulo revela a existência de “400 mil superpobres” nessa cidade, que ocupam ilegalmente o local onde moram, notadamente em áreas de risco (Dias, 2003).

<sup>3</sup> Referência que os autores fazem ao fato de nem sempre os estudos baseados em médias estatísticas serem suficientes e eficientes para o conhecimento das condições de vida vigentes na sociedade.

<sup>4</sup> O termo favela é predominante nos estudos nacionais. No caso do Rio Grande do Sul, essa realidade é denominada vila, ou vila irregular. No **Censo Demográfico 2000**, essas áreas são apresentadas como aglomerados subnormais. Portanto, deve-se levar em consideração a sinonímia dos termos que designam uma mesma realidade.

dagem consiste na apresentação e na qualificação da situação de precariedade material e social dos moradores residentes nas áreas irregulares da região *via-à-vis* às médias metropolitanas, através da análise de indicadores demográficos e sociais selecionados. Levando em consideração que essa população deve se constituir em alvo preferencial para a implementação de qualquer política social ou habitacional e tendo em vista a vulnerabilidade em que se encontra, a análise desses indicadores também permitirá conhecer se, na década de 90, o acesso aos meios para uma melhor qualidade de vida se ampliou.

## 1 - A metrópole em suas contradições

O processo de urbanização que caracterizou as metrópoles brasileiras ao longo das três e ou quatro décadas passadas revela o quanto as grandes aglomerações urbanas esgotaram, ao longo do tempo, sua capacidade de oferecer benefícios e vantagens em termos de qualidade de vida ao conjunto de sua população. Isso não é um fato novo. Desde suas origens, as metrópoles — historicamente constituídas no contexto das transformações que consolidaram o capitalismo como forma hegemônica de economia e de sociedade — sempre foram espaços de contradição, nunca chegando a atender, universalmente, a anseios, perspectivas e necessidades de todos os seus moradores. No Brasil, em sua essência, o processo não poderia ter sido — e não foi — diferente. A larga disseminação de formas de ocupação do espaço urbano caracterizadas como favelas atesta essas contradições.

À medida que o fenômeno metropolitano foi se constituindo, o movimento de concentração espacial da economia esteve associado ao elevado crescimento populacional e à valorização do solo urbano. O crescimento urbano desordenado e a fragmentação urbana, visíveis nas metrópoles, expõem situações de desigualdades sociais e espaciais intensas, cuja expressão mais cabal se revela na formação, na consolidação e na expansão das periferias, que, via de regra, são segregadas do conjunto urbano. Para os municípios centrais das metrópoles, esse processo implica o extravasamento da ocupação territorial em direção aos municípios vizinhos, em busca de terras de menor preço. Mas, simultaneamente, intensifica-se a ocupação ilegal e precária do solo urbano com a produção generalizada de habitações espontâneas em áreas que não atendem aos requisitos urbanísticos básicos (Souza, 2001).

Com o crescimento econômico, as metrópoles e suas principais cidades foram se tornando atrativas, tendo em vista que representavam o acesso poten-

cial a um conjunto maior e mais variado de benefícios e possibilidades em condições de eficiência e qualidade. Efetivamente, para a grande maioria da população, a vida na metrópole foi determinante em termos de acesso ao emprego ou a outra forma de obtenção de rendimentos, à moradia com infra-estrutura e saneamento instalados, aos serviços de transporte coletivo, ao ensino, aos recursos de saúde e a outros serviços mais especializados.

Contudo, com a complexificação das relações, com o agravamento das contradições sociais e com os efeitos das crises econômicas das últimas décadas, a metrópole passou a corresponder cada vez menos ao ideal do tão sonhado “Eldorado Urbano”. O escasseamento das possibilidades de acesso, com qualidade, aos bens social e culturalmente produzidos e o encarecimento da terra urbana, dificultando sobremaneira as condições de localização da moradia, foram revelando o quão seletivos e restritos são os grupos sociais que usufruem plenamente das benesses da metrópole. Os processos desordenados e fragmentados de expansão urbana, frutos da concentração das atividades econômicas e da insuficiência, quando não da ausência, de políticas de ocupação do espaço, foram intensificando a segregação socioeconômica e espacial. Cada vez mais, a cidade foi se revelando como não sendo de todos do mesmo modo, e a Região Metropolitana de Porto Alegre não passou incólume por esse processo.

De outro lado, e como elemento do mesmo macroprocesso, os movimentos que vêm alavancando o novo padrão da economia no atual contexto de reestruturação produtiva continuam levando em consideração as vantagens locacionais que as metrópoles — ou sua periferia imediata — historicamente apresentam, tais como a relativa disponibilidade de mão-de-obra qualificada, a oferta de incentivos fiscais, a facilidade com transporte e o acesso a serviços modernos. É nos grandes centros urbanos que as condições de concorrência e o estabelecimento de uma discriminação cada vez mais acirrada no tocante à busca de um lugar no mercado de trabalho se mostram mais intensas. Tendo em vista o grau em que se desenvolveram as novas bases produtivas e tecnológicas no atual processo de reconversão econômica, o mercado de trabalho tornou-se mais discricionário, e estabeleceram-se critérios cada vez mais seletivos de aproveitamento da força de trabalho, ou seja, que carecem da alta qualificação profissional, de avançados anos de estudo e de um perfil de adaptabilidade às novas funções modernas exigidas pela “pluricompetência”. Com isso, consolidou-se a existência de um grande contingente de pessoas vivendo nas periferias metropolitanas que não logram alcançar os níveis de escolaridade e especialização requeridos pelo mercado. Ficam, assim, alijadas do processo produtivo, de tal modo que, desajustadas frente às regras de funcionalidade do sistema, são “empurradas” para a informalidade.

O Estado constitui-se na outra instância com elevado grau de interferência no desenvolvimento metropolitano, não permanecendo alheio a todas essas mudanças, uma vez que o movimento da economia e da sociedade não acontece desarticulado da política. Durante as últimas décadas, o Estado brasileiro, enquanto agente e gerenciador de políticas públicas universais e setorializadas capazes de assegurar à coletividade as condições indispensáveis para a viabilização da vida na sociedade, atravessou um longo processo de reestruturação. Esse processo foi traduzido de modo mais intenso, nos anos 90, por formas de “enxugamento” do setor público na prestação de serviços básicos, passando o mesmo a ficar especialmente ausente nas periferias metropolitanas habitadas por ampla população que vive em condições de fragilidade social. A reestruturação do Estado implicou a implementação de privatizações de setores estratégicos e o direcionamento privilegiado de recursos públicos para o setor privado, que, de modo prevacente, passou a deter o controle sobre as condições indispensáveis para o bem-estar social. O exemplo mais contundente da retirada do Estado da esfera das responsabilidades sociais é dado pela inexistência — desde a extinção do BNH, em 1986 — de mecanismos capazes de assegurar o acesso universal à moradia mediante financiamento, inclusive para uma ampla parcela da população de baixa renda, cujas famílias não alcançam uma renda média de cinco salários mínimos. Também aos espaços mais pobres tendem a ficar reservadas as formas mais precárias e menos eficientes de instalação de serviços urbanos.

Um último ponto intimamente relacionado com o acesso à moradia diz respeito à relação existente entre a demanda localizacional pela terra e o seu preço: quanto maior a demanda, maiores se tornam os preços da terra urbana (Fava, 1984). Essa equação está relacionada à estrutura da propriedade da terra, que comporta três situações: “(...) os que têm terra apenas para consumo (moradia ou local de desenvolvimento da atividade econômica); os que têm terra além de suas necessidades de consumo; os que não tem terra” (Fava, 1984, p. 25). Levando em consideração que é nas áreas mais seletivas das cidades onde estão instalados os melhores meios e equipamentos sociais que interferem no valor da terra, é compreensível que sejam os mais ricos os que se apropriam preferencialmente das vantagens trazidas pela urbanização.

Nessa lógica, os que não têm terra pagam o preço do aluguel; os que não têm terra e não dispõem de recursos para pagar aluguel ou para ingressar no mercado imobiliário formal ocupam e disputam as terras vazias e ainda pouco valorizadas das cidades, em terrenos não ocupados e em áreas de risco, como encostas de morro, beirais de rios, de rodoviárias e de linhas férreas, áreas alagadas e insalubres, não poupando sequer as áreas de preservação ambiental.

Ou seja, levando em consideração que o uso do solo na economia capitalista é regulado por mecanismos de mercado, continua atual a pergunta de Paul Singer (1979): será que a cidade capitalista tem lugar para os pobres?<sup>5</sup>

## 2 - Necessidades habitacionais na RMPA

Com o propósito imediato de analisar a situação da RMPA e de seus municípios, este item contempla os elementos centrais que envolveram a construção metodológica do déficit e da inadequação habitacionais e a apresentação dos resultados obtidos. O acesso limitado à moradia regular, que joga papel fundamental na conformação da metrópole, expressa com clareza os limites do mercado no provimento da habitação. Um dos maiores problemas que pode obstacularizar qualquer iniciativa cujo objetivo seja enfrentar o grave problema da falta de moradia, em especial nos estratos de baixa renda, reside na falta de conhecimento adequado do tamanho do déficit de domicílios e do número de domicílios que se encontram em condições inadequadas para a moradia.

O Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal produziu um estudo que inventaria as necessidades sociais em relação à moradia, tomando como referência metodológica e analítica os estudos sobre o déficit habitacional realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2001.<sup>6</sup> Mantendo a orientação geral, bem como os parâmetros de habitabilidade considerados pela FJP, o

---

<sup>5</sup> “Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do solo urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura o mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço de solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vingaram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. Quando os direitos de propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo.” (Singer, 1979, p. 33-34).

<sup>6</sup> O déficit é calculado pela FJP a partir dos resultados das **Pesquisas Nacionais de Amostragem Domiciliar** (PNADs), efetuadas pelo IBGE em períodos intercensitários. As variáveis levantadas nas PNADs e nos censos não coincidem na sua integralidade. Além disso, nas PNADs, os resultados divulgados referem-se às capitais, regiões metropolitanas e estados. O Observatório adotou, ainda, algumas distinções no que diz respeito aos critérios para a definição de alguns parâmetros. Para tanto, ver nota metodológica em Ribeiro, Cardoso e Lago (2003).



Observatório avançou no sentido de realizar esse cálculo para todos os municípios do Brasil, adaptando e/ou redefinindo alguns indicadores a partir dos resultados do **Censo Demográfico 2000**, conforme consta no Quadro 1. A definição de parâmetros está relacionada com as percepções diferenciadas sobre padrões e condições de moradia, com o lugar social que os indivíduos e grupos ocupam na sociedade e com as especificidades associadas a determinado tempo e cultura. Esses aspectos foram levados em consideração pelo Observatório ao avaliar o tamanho e a natureza dos problemas que envolvem essa questão social ligada à moradia das camadas populares.

Quadro 1

Variáveis censitárias que compõem o cálculo do déficit e da inadequação habitacionais — 2000

Total de domicílios improvisados
Total de cômodos cedidos ou alugados
Total de famílias conviventes (chefes de família que não são chefes de domicílio)
Total de domicílios particulares permanentes que estão sob adensamento excessivo (acima de três moradores por dormitório)
Total de domicílios com carência de água
Total de domicílios com carência de iluminação
Total de domicílios com carência de instalação sanitária
Total de domicílios com carência na destinação do lixo urbano
Total de domicílios com carência na destinação do lixo rural
Total de domicílios com deficiência de abastecimento de água
Total de domicílios com deficiência de instalação sanitária
Total de domicílios com deficiência de coleta de lixo urbano
Total de domicílios com deficiência no destino do lixo rural
Total de domicílios sem sanitário
Total de domicílios localizados em terreno na condição de não próprio

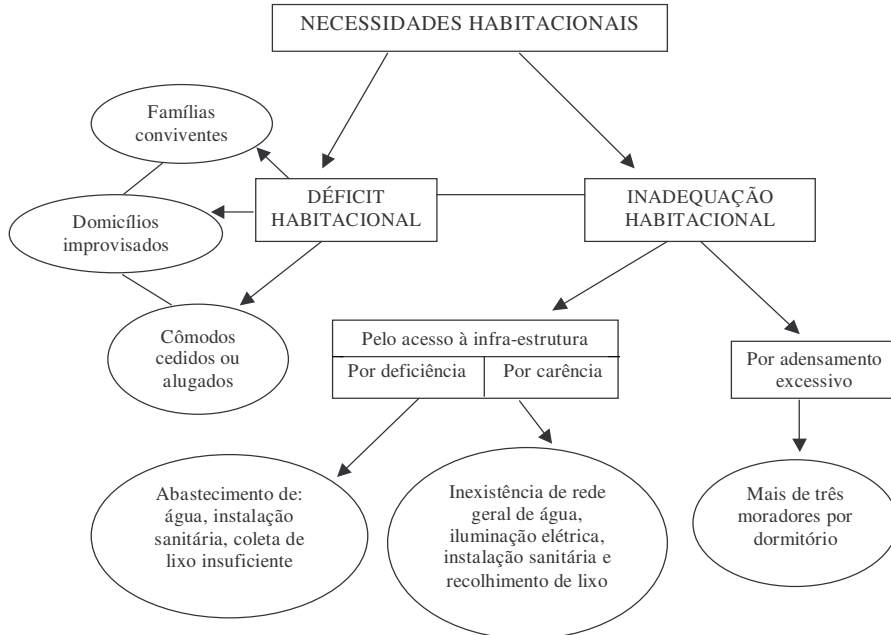
FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

O termo déficit — já institucionalizado e aceito nos meios que tratam da questão — foi flexibilizado e conceituado como um item das “(...) necessidades habitacionais, que englobam não apenas a unidade habitacional *stricto sensu*, mas também os serviços de infra-estrutura e saneamento, ou seja, o *habitat*” (Fundação João Pinheiro, 2001, p. 8). Nesse sentido,

“(...) o conceito mais amplo de **necessidades habitacionais** abarca duas dimensões: o **déficit** que corresponde às necessidades de reposição total de unidades precárias e ao atendimento da demanda não solvável nas condições dadas de mercado; a **inadequação**, que aponta para a necessidade de melhoria de unidades habitacionais com determinados tipos de precarização” (Ribeiro; Cardoso; Lago, 2003).

Figura 1

Dimensões e variáveis componentes das necessidades habitacionais no Brasil



A noção de déficit habitacional liga-se diretamente às deficiências em termos de incremento ou reposição do estoque de moradias, correspondendo a um cálculo que revela, em um dado momento, o desequilíbrio entre a oferta e a demanda e a falta de condições de habitabilidade. Foi calculado com base no somatório de três variáveis: domicílios improvisados, coabitação familiar e cômodos cedidos ou alugados (Figura 1).<sup>7</sup> Inadequadas foram consideradas as moradias que, do ponto de vista das condições de habitabilidade, exigem melhorias sem com isso implicar a reposição de novas unidades. A inadequação habitacional liga-se ao conceito de precariedade, e, como tal, está histórica e socialmente condicionada e regionalmente definida. Isto é, relaciona-se com o padrão médio que, em cada circunstância, é tido como razoável para o bem-estar relativo da população em determinada sociedade. Inadequados foram considerados os domicílios que se enquadram em situações de adensamento excessivo e de carência ou deficiência no acesso à infra-estrutura. Do montante, foram excluídos os domicílios contemplados no cálculo do déficit, pois, como seus componentes não são exclusivos, não poderiam ser somados sem incorrer em dupla contagem.

Na seqüência, será feita, em primeiro lugar, uma caracterização geral da situação dos municípios metropolitanos em relação a cada um dos elementos que compõem as necessidades habitacionais frente às médias estaduais e da região. Sempre que possível, serão estabelecidas comparações com outras regiões metropolitanas. Em segundo lugar, o ordenamento dos resultados em quartis permitirá a identificação da hierarquia existente entre os municípios da RMPA no que tange às necessidades habitacionais.

---

<sup>7</sup> Os domicílios improvisados referem-se às construções para fins não residenciais, que, na data do **Censo Demográfico 2000**, estavam servindo de moradia. A coabitação familiar representa o total de famílias conviventes secundárias, constituídas por, no mínimo, duas pessoas que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal; é quando o chefe de família não corresponde ao chefe de domicílio. A inclusão dessa variável parte do pressuposto de que, para todos os setores da sociedade, não é apenas desejável, mas possível e esperado que toda a família nuclear possa dispor de um lar exclusivo. Os cômodos cedidos e alugados constituem uma outra forma de coabitação em domicílios formalmente distintos. Isto porque a maior parte dos cômodos cedidos ou alugados está, via de regra, em cortiços e cabeças-de-porco que não dispõem de instalação sanitária ou, em havendo, é comum a mais de uma família residente, "(...) o que denuncia uma forma de coabitação disfarçada" (Fundação João Pinheiro, 2001; Ribeiro; Cardoso; Lago, 2003). Sempre que se trabalha com médias estatísticas, deve-se ficar atento à sua relatividade, tendo em vista as indefinições e limitações que revestem os dados quantitativos. Por exemplo, um levantamento que permitisse a avaliação da reposição de estoque de domicílios através da identificação dos quesitos sobre o material das paredes e das coberturas e da durabilidade dos imóveis (ou seja, os domicílios rústicos) seria de extrema importância para a composição do déficit habitacional. No entanto, o IBGE não levanta esses quesitos por ocasião dos censos demográficos, mas apenas quando da realização das PNADs.

## 2.1 - Balanço do déficit e da inadequação habitacionais na RMPA

O déficit bruto de moradias no Rio Grande do Sul, em 2000, era de 193.852 unidades habitacionais, o equivalente a 6,35% do parque domiciliar existente no Estado (Tabela 1). A RMPA participava com 34,82% do déficit estadual, passivo correspondente a 67.502 unidades a serem repostas. Esse total representava 5,95% dos domicílios metropolitanos.<sup>8</sup>

No conjunto metropolitano, constata-se que 14 municípios situavam-se acima e 17 abaixo da média. O município com maior déficit relativo era Gravataí (7,13%), e o que tinha menor índice era Glorinha (3,42%). Porto Alegre, núcleo metropolitano e maior cidade do Estado, situava-se na média: 5,96%.

Avaliando a situação em termos absolutos, o problema em Porto Alegre assume outras proporções, pois, para atender à demanda habitacional, estão faltando 26.340 unidades (atingindo uma população superior a 81 mil pessoas, considerando a média de pessoas por domicílio, que, em 2000, era de 3,08). O segundo déficit em volume é o de Canoas, com 5.066 unidades, seguido de Gravataí, com 4.793 domicílios. Na seqüência, encontram-se Novo Hamburgo (3.983, correspondendo a 5,60% do total de domicílios), Viamão (3.581 e 5,42%), São Leopoldo (3.458 e 5,99%) e Alvorada (3.295 e 6,43%). Entre esses municípios, estão representados aqueles que, de um lado, têm o maior peso em termos de contribuição na estrutura produtiva da Região (Alonso, 2001) e, de outro, aqueles que, apesar de terem sofrido importantes mudanças econômicas positivas na última década, ainda mantêm características de dormitório em relação à sede metropolitana (Viamão e Alvorada).

Na maioria, os municípios que se encontravam em melhor situação tanto em termos relativos como em valores absolutos eram aqueles que ainda apresentavam um tênue perfil metropolitano, caracterizado por sua posição periférica na delimitação da metrópole e por constituírem territórios que mantiveram, por longo tempo, uma função rural, sem terem atravessado um processo significativo de urbanização. São eles: Glorinha, Triunfo, Santo Antonio da Patrulha, Araricá, Capela de Santana, Parobé, Taquara e Portão.

---

<sup>8</sup> Comparativamente às demais regiões metropolitanas, o déficit gaúcho situa-se entre os mais baixos, equiparando-se aos de São Paulo, Campinas e Maringá. O menor índice foi registrado em Curitiba (5%), e o maior, em Belém (20%).

Tabela 1

Total e percentual do déficit e da inadequação habitacional, segundo a situação dos domicílios, nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e no RS — 2000

MUNICÍPIOS, RMPA E RS	POPULAÇÃO TOTAL (hab.)	TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULA- RES PERMA- NENTES	DÉFICIT HABITACIO- NAL (1)	TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTI- CULARES PERMANENTES COM INADEQUAÇÃO HABITACIONAL	
				Por Adensamento Excessivo	Por Carência ou Deficiência no Acesso à Infra- estrutura
Alvorada .....	183 968	51 226	3 295	4 063	6 486
Araricá .....	4 032	1 225	51	53	322
Arroio dos Ratos .....	13 335	4 098	224	233	1 513
Cachoeirinha .....	107 564	31 637	2 091	1 683	2 021
Campo Bom .....	54 018	16 214	1 019	577	821
Canoas .....	306 093	89 689	5 066	5 012	8 905
Capela de Santana .....	10 032	3 024	127	91	862
Charqueadas.....	29 961	7 897	548	269	891
Dois Irmãos .....	22 435	6 570	388	153	212
Eldorado do Sul .....	27 268	7 882	489	361	2 513
Estância Velha .....	35 132	10 271	678	330	1 065
Esteio .....	80 048	23 599	1 590	1 010	2 530
Glorinha .....	5 684	1 813	62	11	936
Gravataí .....	232 629	67 269	4 793	2 757	15 721
Guáíba .....	94 307	27 534	1 802	1 451	3 813
Ivoti .....	15 318	4 437	264	75	207
Montenegro .....	54 692	16 728	936	422	3 280
Nova Hartz .....	15 071	4 392	248	120	780
Nova Santa Rita .....	15 750	4 572	277	156	1 328
Novo Hamburgo .....	236 193	71 185	3 983	2 996	9 427
Parobé .....	44 776	13 108	631	530	2 215
Portão .....	24 657	7 344	362	173	1 505
Porto Alegre .....	1 360 590	442 007	26 340	20 454	41 888
Santo Antônio da Patrulha	37 035	11 523	476	239	5 227
São Jerônimo .....	20 283	5 904	362	297	2 195
São Leopoldo .....	193 547	57 734	3 458	2 427	6 090
Sapiranga .....	69 189	20 276	1 198	971	2 643
Sapucaia do Sul .....	122 751	36 484	2 120	1 714	5 061
Taquara .....	52 825	16 317	795	326	4 267
Triunfo .....	22 166	6 805	248	112	3 715
Viamão .....	227 429	66 065	3 581	4 679	20 236
<b>RMPA .....</b>	<b>3 718 778</b>	<b>1 134 829</b>	<b>67 502</b>	<b>53 745</b>	<b>158 675</b>
<b>Rio Grande do Sul .....</b>	<b>10 187 842</b>	<b>3 053 601</b>	<b>193 852</b>	<b>116 392</b>	<b>1 095 702</b>

(continua)

Tabela 1

Total e percentual do déficit e da inadequação habitacional, segundo a situação dos domicílios, nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e no RS — 2000

MUNICÍPIOS, RMPA E RS	PROPORÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL		PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES QUE ESTÃO SOB ADENSAMENTO EXCESSIVO		PROPORÇÃO DE DOMICÍLIOS COM CARÊNCIA OU DEFICIÊNCIA NO ACESSO À INFRA-ESTRUTURA	
	°	Quartis	°	Quartis	°	Quartis
	Alvorada .....	6,43	1	7,93	1	12,66
Araricá .....	4,16	4	4,33	2	26,29	2
Arroio dos Ratos .....	5,47	3	5,69	1	36,92	1
Cachoeirinha .....	6,61	1	5,32	1	6,39	4
Campo Bom .....	6,28	2	3,56	3	5,06	4
Canoas .....	5,65	3	5,59	1	9,93	4
Capela de Santana .....	4,20	4	3,01	3	28,51	2
Charqueadas .....	6,94	1	3,41	3	11,28	3
Dois Irmãos .....	5,91	3	2,33	4	3,23	4
Eldorado do Sul .....	6,20	2	4,58	2	31,88	1
Estância Velha .....	6,60	1	3,21	3	10,37	4
Esteio .....	6,74	1	4,28	2	10,72	3
Glorinha .....	3,42	4	0,61	4	51,63	1
Gravataí .....	7,13	1	4,10	3	23,37	2
Guaíba .....	6,54	1	5,27	1	13,85	3
Ivoti .....	5,95	2	1,69	4	4,67	4
Montenegro .....	5,60	3	2,52	4	19,61	2
Nova Hartz .....	5,65	3	2,73	3	17,76	2
Nova Santa Rita .....	6,06	2	3,41	3	29,05	2
Novo Hamburgo .....	5,60	3	4,21	2	13,24	3
Parobé .....	4,81	4	4,04	3	16,90	3
Portão .....	4,93	4	2,36	4	20,49	2
Porto Alegre .....	5,96	2	4,63	2	9,48	4
Santo Antônio da Patrulha .....	4,13	4	2,07	4	45,36	1
São Jerônimo .....	6,13	2	5,03	1	37,18	1
São Leopoldo .....	5,99	2	4,20	2	10,55	4
Sapiranga .....	5,91	2	4,79	2	13,04	3
Sapucaia do Sul .....	5,81	3	4,70	2	13,87	3
Taquara .....	4,87	4	2,00	4	26,15	2
Triunfo .....	3,64	4	1,65	4	54,59	1
Viamão .....	5,42	3	7,08	1	30,63	1
<b>RMPA</b> .....	5,95		4,74		13,98	
<b>Rio Grande do Sul</b> .....	6,35		3,81		35,88	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

NOTA: A pior situação corresponde ao Quartil 1; a acima da média, ao Quartil 2; a abaixo da média, ao Quartil 3; e a melhor, ao Quartil 4.

(1) Somatório do total dos domicílios improvisados, mais coabitação familiar e mais famílias conviventes.

Para chegar ao cálculo da inadequação habitacional, foram excluídos aqueles domicílios que integraram o déficit. A quantificação das moradias inadequadas no segmento urbano, tendo em vista o adensamento excessivo, foi realizada levando em conta a densidade de moradores por dormitório, variável que melhor revela a qualidade de vida nos domicílios. Foi considerada excessiva a presença de família única num domicílio com mais de três moradores por dormitório. Quanto à carência ou à deficiência no acesso à infra-estrutura, foi mantido o critério da não sobreposição de informações, e os resultados representaram o somatório dos domicílios envolvidos em dois tipos de situações: a condição de deficiência de infra-estrutura, que pressupõe a existência de abastecimento de água, iluminação domiciliar, instalação sanitária, destino do lixo em área urbana ou rural, porém de forma ineficiente; e a condição de carência, que implica a inexistência de rede de água, iluminação pública, instalação sanitária e recolhimento do lixo (Ribeiro; Cardoso; Lago, 2003) — Quadro 1.

Iniciando pela medida de adensamento excessivo (Tabela 1), verifica-se que a média metropolitana é superior à estadual (4,74 e 3,81% respectivamente).<sup>9</sup> Alvorada detém a primazia nesse indicador, com 7,93% dos domicílios com adensamento elevado, seguida de Viamão (7,08%). Triunfo revela o menor percentual (1,65%). A situação de Porto Alegre e Gravataí é mais favorável, pois esses municípios se posicionam um pouco abaixo da média metropolitana (4,63% no primeiro caso e 4,10% no segundo). Em termos de número de domicílios com adensamento elevado, despontam Porto Alegre (20.454 unidades), Canoas (5.012), Viamão (4.679) e Alvorada (4.063). Ou seja, a incidência é maior na Capital e em seu entorno imediato, onde a maior parte da população metropolitana está concentrada e onde se encontram as melhores oportunidades de emprego, consumo e serviços, bem como onde, especialmente, se concentra a pobreza na Região. As condições de moradia mais adequadas em termos de adensamento familiar foram encontradas nos municípios de menor porte, como Glorinha (11), Araricá (53), Ivoti (75) e Capela de Santana (91).

Esses resultados podem estar associados ao movimento migratório de caráter intrametropolitano, seja em função do rearranjo espacial promovido pelas famílias em busca de localizações mais baratas para moradia, seja por atração de novos e modernos investimentos industriais que se implantaram na RMPA, nos últimos anos, como é o caso do Complexo Automotivo de Gravataí (General Motors). De qualquer forma, embora a solução da falta de moradia seja enca-

---

<sup>9</sup> Contudo deve-se ressaltar que, nessa medida de inadequação por adensamento, a RMPA concentrava 46,18% do volume de domicílios do Estado, totalizando 53.745 unidades.

minhada, com freqüência, mediante o recurso da solidariedade familiar<sup>10</sup>, o adensamento excessivo traz à discussão a questão da falta de privacidade entre os membros da família (pais e filhos) e entre as famílias conviventes.

No que diz respeito à inadequação por infra-estrutura (Tabela 1), verifica-se que, no Rio Grande do Sul, 35,88% dos domicílios se encontravam, em 2000, nessa condição, o equivalente a 1.095.702 unidades. Essa proporção é bem menor na RMPA (13,98%), correspondendo, todavia, a elevado volume de domicílios: 158.675 unidades (esse número diz respeito à totalidade de domicílios de Cachoeirinha e Taquara).<sup>11</sup> Esse tipo de inadequação aparece generalizadamente no território metropolitano, ainda que, nesse aspecto, a diferença relativa entre os municípios seja significativa: vai de 54,59% (Triunfo) a 3,23% (Dois Irmãos). Os municípios em pior situação, na seqüência, são: Glorinha (51,63%), Santo Antônio da Patrulha (45,36%), São Jerônimo (37,18%), Arroio dos Ratos (36,92%), Eldorado do Sul (31,88%), Viamão (30,63%), Nova Santa Rita (29,05%), Capela de Santana (28,51%), Araricá (26,29%), Taquara (26,15%), Gravataí (23,37%) e Portão (20,49%). Porto Alegre ocupa uma posição mais favorável do que a média metropolitana: 9,48%.<sup>12</sup> Chama atenção o fato de que aqueles municípios do entorno da capital — os mais urbanizados — onde foram detectados elevados percentuais de inadequação por adensamento (Canoas, Cachoeirinha, Guaíba e Alvorada) estão melhor situados no que diz respeito ao acesso à infra-estrutura, tendo em vista que todos ficaram abaixo da média metropolitana.

A situação altera-se quando se observa o volume de domicílios envolvidos na condição de inadequação por acesso à infra-estrutura. O primeiro lugar cabe a Porto Alegre, com 41.888 unidades, seguido de Viamão (20.236) e Gravataí (15.721). Uma justificativa para a participação reduzida de Porto Alegre no que diz respeito à infra-estrutura certamente deve estar relacionada às políticas municipais implementadas na década de 90, que visaram à extensão universal

---

<sup>10</sup> Diversos trabalhos empíricos sobre vilas irregulares na RMPA têm feito referência a esse tipo de solidariedade familiar, em que membros de uma família migram para a metrópole e se instalam em áreas irregulares (favelas), contando com o apoio de outros que já os precederam (Mammarella, 1996; Azevedo, 1998).

<sup>11</sup> A RMPA ocupa a mesma posição que a Região Metropolitana de São Paulo; apenas em Campinas, essa situação é mais favorável (12%). Em Curitiba, o percentual é de 20%, e, em Belo Horizonte, de 22%. As regiões em pior situação, no Brasil, são Maceió (60%), São Luiz (58%) e Recife (55%). Dados disponíveis em: <[http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/nec\\_hab.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/nec_hab.pdf)>

<sup>12</sup> Comparativamente às demais capitais, somente Vitória (5%), Curitiba e Belo Horizonte (ambas com 9%) apresentam posição melhor do que Porto Alegre. Em nível nacional, as capitais com piores indicadores de inadequação por infra-estrutura são Campo Grande (71%), Macapá (70%), Rio Branco (59%) e Maceió (58%).



do provimento de itens básicos de infra-estrutura (água, esgoto, coleta de lixo e iluminação elétrica domiciliar).

## 2.2 - Estratificação das necessidades habitacionais

Visando avaliar espacialmente a situação dos municípios da RMPA, comparando a sua posição em termos dos três componentes das necessidades habitacionais, foi adotado o critério de partição em quartis. Esse critério justifica-se tendo em vista que as médias municipais de cada um dos componentes das necessidades habitacionais são muito díspares. De outro lado, esse formato permite a estratificação por agrupamentos, de tal sorte que o primeiro e o último quartis expressam as situações extremas.<sup>13</sup> Desse modo, torna-se possível comparar, em conjunto, a situação de moradia que os municípios metropolitanos enfrentam e, com isso, identificar aqueles que apresentam problemas em proporções mais ou menos idênticas e com intensidades semelhantes.

A primeira constatação é a de que nenhum município apresenta, simultaneamente, todas as três circunstâncias de necessidades habitacionais no primeiro ou no quarto quartil, ou seja, em situações extremamente positivas ou negativas (Mapas 1, 2 e 3). O município melhor posicionado é Dois Irmãos, seguido de Parobé, ambos com todas as variáveis entre os melhores 50%; e, inversamente, o pior é São Jerônimo, seguido de Eldorado do Sul, que se encontram na situação oposta, ou seja, com todas as variáveis entre os 50% piores classificados.

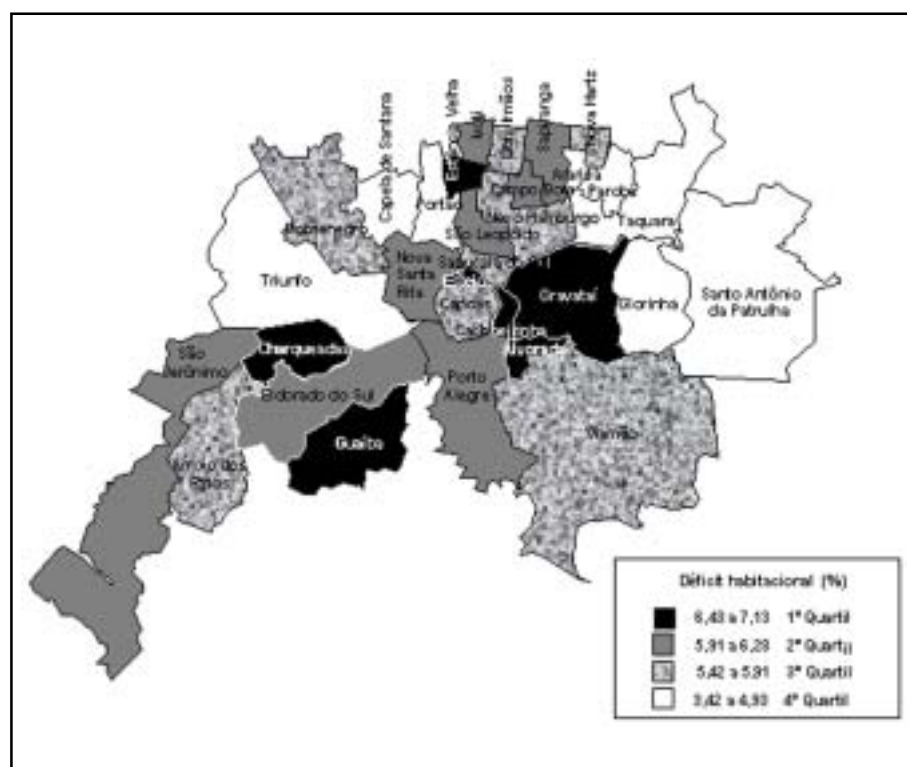
Os Municípios de Alvorada, Guaíba e Viamão — situados no entorno imediato da Capital —, acrescidos de Arroio dos Ratos, formam um terceiro agrupamento. Nesse grupo, a proporção de domicílios que se encontra em situação de adensamento excessivo se situa entre os 25% piores colocados.

---

<sup>13</sup> Considerando individualmente os índices de déficit habitacional, os de inadequação pelo acesso à infra-estrutura e os de adensamento excessivo, o primeiro quartil reúne os 25% dos municípios em pior situação; o segundo, os que apresentam percentuais acima da média metropolitana; o terceiro, os 25% abaixo da média; e o último quartil agrega os municípios situados nas melhores posições.

Mapa 1

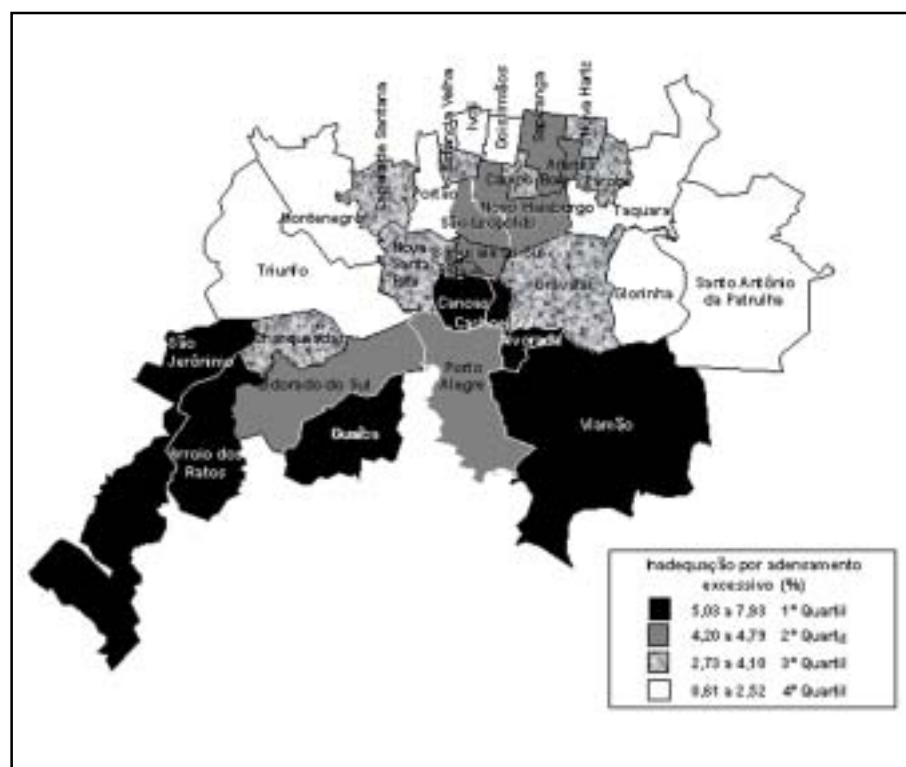
Percentual de domicílios em situação de déficit habitacional em relação ao total de domicílios por município e na RMPA — 2000



FONTE: FEE/NERU.

Mapa 2

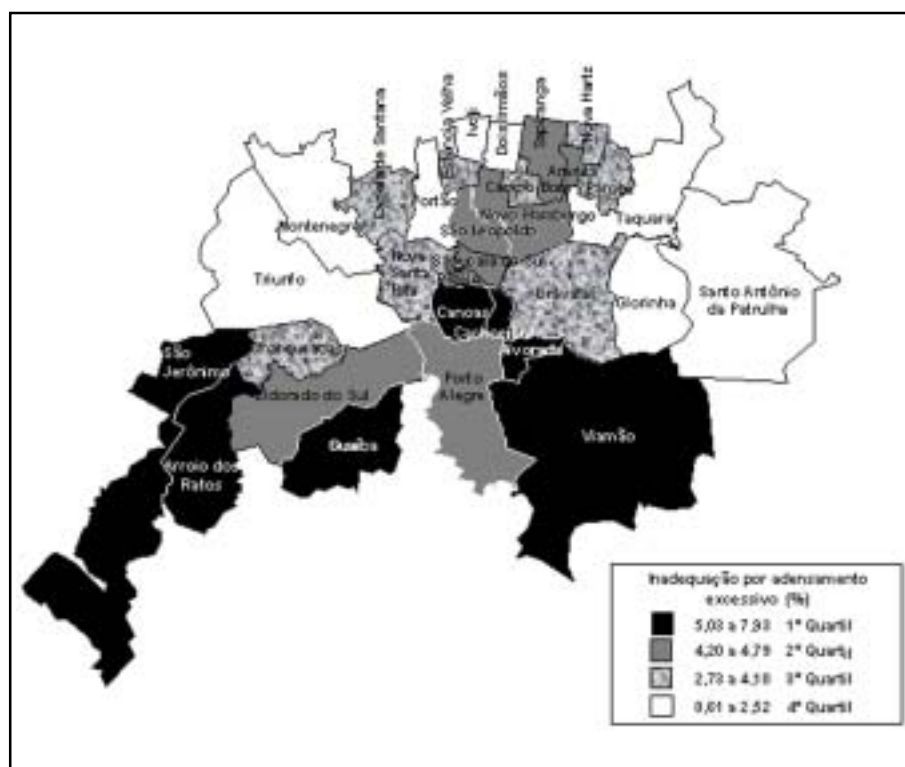
Percentual de domicílios em situação de inadequação habitacional por adensamento excessivo em relação ao total de domicílios por município e na RMPA — 2000



FONTE: FEE/NERU.

Mapa 3

Percentual de domicílios em situação de inadequação habitacional por carência ou deficiência de infra-estrutura em relação do total de domicílios por município e na RMPA — 2000



FONTE: FEE/NERU.

Um quarto agrupamento é composto por Triunfo, Glorinha, Santo Antônio da Patrulha, Portão e Taquara, pois se situam entre os 25% com melhores condições quanto ao déficit e à inadequação por adensamento, e, ao mesmo tempo, todos se enquadram entre os 50% com as piores condições de acesso à infra-estrutura. Nos três primeiros municípios, com grandes extensões territoriais e fortes características rurais, as proporções de domicílios com esse tipo de carência ou deficiência alcançam, respectivamente, 54,59%, 51,63% e 45,36%.

Cachoeirinha, Porto Alegre e São Leopoldo estão bem situados no que diz respeito à infra-estrutura, mas integram os piores 50% nas outras duas variáveis — déficit e adensamento —; e, de outro lado, Charqueadas, Esteio e Gravataí apresentam a pior situação no déficit, ficando em torno da média nas outras variáveis.

Há, finalmente, mais dois conjuntos dignos de menção. O primeiro é formado por Canoas e Estância Velha, que ostentam condições semelhantes. Esses dois municípios encontram-se entre os 50% melhores posicionados em duas das situações e, em uma delas, entre os 25% piores.<sup>14</sup> O segundo agrupamento caracteriza-se por assumir posições intermediárias em relação a todas as três condições de necessidades habitacionais. Esse grupo congrega o maior conjunto de municípios, seis dos quais localizados no Vale do Sinos: Araricá, Sapiranga, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Campo Bom e Ivoti, Capela de Santana, Montenegro, Nova Santa Rita e Sapucaia do Sul.

### 3 - Desigualdades sociais na RMPA

Neste item, o intuito é o de qualificar a situação de vida da população residente em áreas irregulares, que, via de regra, sofre a condição de deficitária em termos habitacionais ou vive situações de carência e de inadequação no que diz respeito à sua moradia. Para tanto, serão analisados alguns indicadores demográficos e sociais do **Censo 2000**, que revelam as condições materiais e sociais dos moradores em aglomerados subnormais.<sup>15</sup> Apesar de a fonte de dados não permitir que se estabeleça uma ligação direta e imediata, em termos quantitativos, da população demandante de necessidades habitacionais com

---

<sup>14</sup> Canoas está melhor posicionado quanto à infra-estrutura e ao déficit, mas entre os 25% piores quanto ao adensamento; Estância Velha posiciona-se melhor no acesso à infra-estrutura e ao adensamento, mas está entre os 25% com os piores indicadores de déficit.

<sup>15</sup> Ver nota de rodapé 5. Os aglomerados subnormais correspondem às áreas de favelas ou vilas irregulares.

a residente em áreas irregulares, ainda assim é possível conhecer o padrão da vida dessa população, pois as variáveis consideradas para o cálculo das necessidades habitacionais são quesitos característicos da sua moradia e das suas condições de vida (Quadro 1).

As questões básicas que se procurou investigar giram em torno de poucas perguntas. Qual é o perfil dessa população? Em que medida suas condições e oportunidades de vida acompanham, minimamente, o padrão metropolitano? É possível identificar algumas evidências que permitam afirmar que na década de 90 as possibilidades de acesso aos meios para uma melhor qualidade de vida da população metropolitana se ampliaram? Ou, ao contrário, persistem os padrões que perpetuam as diferenciações e a segregação social e espacial?<sup>16</sup> Para responder a essas perguntas, foram utilizadas as variáveis relativas a sexo, idade, cor, escolaridade, renda e características dos domicílios, confrontando a situação dos aglomerados subnormais frente ao conjunto metropolitano. É importante salientar que essas questões são de difícil mensuração, tendo em vista a representatividade dos resultados, isto é, o levantamento censitário dos aglomerados subnormais subestima o universo abrangido pelas favelas ou vilas irregulares.<sup>17</sup>

O IBGE define os aglomerados subnormais como o

“(...) conjunto (favelas e assemelhados) constituído por unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais” (IBGE, 2002).<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Retomando, neste momento, a contradição exposta por Torres e Marques (2001) de que, apesar da implementação, em décadas passadas, de investimentos e programas sociais dirigidos aos espaços e aos moradores das periferias urbanas, a realidade é que esse aporte não foi promissor no sentido de trazer melhorias sociais. Ao contrário, não só manteve e tornou mais intensos os padrões diferenciais nas metrópoles brasileiras, como ensejou o aparecimento de outro fenômeno: a “hiperperiferia”

<sup>17</sup> O IBGE classifica como aglomerados subnormais apenas aquelas parcelas do território urbano onde se encontram (ou estão localizados) um mínimo de 50 moradias nas condições definidas. Sobre esse assunto, ver também Taschner (2001), Guimarães (2001) e Preteceille e Valladares (2000).

<sup>18</sup> Conforme Preteceille e Valladares (2000, p. 377-378), em 1950, “(...) o IBGE decidiu pela primeira vez incluir a favela na contagem da população (...) a conceituação oficial considerou como favelas os aglomerados humanos que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes características: (1) proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a cinquenta; (2) tipo de habitação: predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de folhas-de-flandres, chapas zincadas ou materiais semelhantes; (3) condição jurídica da

Essa definição permite que se faça uma correspondência com os atributos que identificam, pela idéia de precariedade constitutiva, as áreas de ocupação irregular na RMPA. Segundo a Metroplan (1988, p. 196-197), são eles: (a) de (i)legalidade da posse da terra (ocupação e posse da terra sem título de propriedade ou registro municipal); (b) irregularidade urbanística (falta de normatização e com lotes não obedecendo o tamanho mínimo estabelecido pela legislação); (c) carência de infra-estrutura física e social (com instalações precárias ou inexistência de infra-estrutura e saneamento básico); (d) sítio freqüentemente inadequado de localização e ocupação do terreno (terreno não próprio, localização em situações topográficas de risco, em sítios de proteção ambiental e de baixo valor comercial); (e) má qualidade de habitação (moradias que não atingem padrões urbanos aceitáveis e com habitações precárias, do tipo casebres de material improvisado, etc.); (f) organização espacial desordenada internamente (sistema viário inadequado em termos de dimensionamento, acessibilidade e pavimentação e alta densidade populacional); e (g) existência de população de baixa renda.<sup>19</sup> Na sua maior parte, correspondem às variáveis que integraram o cálculo das necessidades habitacionais.

Na RMPA, foram identificados aglomerados subnormais em apenas 14 municípios.<sup>20</sup> Em 2000, os 30 municípios da RMPA somavam uma população de 3.708.746 habitantes; a população residente em aglomerados subnormais

---

ocupação: construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; (4) melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; (5) urbanização: área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento”.

<sup>19</sup> Essas características, contudo, não são facilmente captadas através de dados secundários, uma vez que as situações são diferenciadas quanto a um ou outro atributo. Muitas favelas, ou áreas irregulares, por exemplo, malgrado a situação jurídica ilegal na posse do terreno em que se encontram, são urbanizadas. Análises e estudos da década de 80 demonstraram que a prática de remoção a que eram submetidas as favelas ou as áreas de ocupação irregular nos anos 70, sendo realocados em conjuntos habitacionais construídos nas periferias das cidades, se mostrou inadequada. Os movimentos populares, nos anos 80, representaram um processo de resistência dos favelados, fazendo com que as políticas de remoção refluíssem. As reivindicações populares faziam prevalecer os direitos de permanência nos locais onde se haviam instalado, sejam as favelas, sejam outros tipos de ocupações irregulares. Com isso, as alternativas passaram a ser a adoção de políticas de urbanização e regularização.

<sup>20</sup> São eles: Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Estância Velha, Gravataí, Guaíba, Montenegro, Novo Hamburgo, Portão, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara e Viamão. Dado o caráter subdimensionado dos aglomerados, algumas situações ficam sem explicação, como acontece com Alvorada, onde o **Censo Demográfico 2000** não acusou nenhum registro, apesar de esse município manter características associadas à função de dormitório na RMPA, abrigando inúmeras áreas de ocupação irregular. Outras situações exemplares do subdimensionamento das informações são obtidas pelos levantamentos

atingia uma cifra de 202.914 pessoas, correspondendo a apenas 5,47% do conjunto.

Levando-se em consideração a situação dos aglomerados frente às médias totais da RMPA (Tabela 2), verifica-se que, nos aglomerados, a proporção de homens é ligeiramente maior que a de mulheres, que a população é mais jovem e que a proporção de negros e pardos é duas vezes maior que a média metropolitana.<sup>21</sup> Quanto ao acesso ao ensino, a proporção de pessoas adultas não alfabetizadas nos aglomerados corresponde a quase o dobro da média metropolitana, devendo-se ressaltar, ainda, a vertiginosa diferença que se verifica quando se trata da permanência na escola.

Para atingir um padrão mínimo de vida, indo além da manutenção orgânica dada pela satisfação das necessidades alimentares e nutricionais elementares, é necessário ter acesso a patamares relativamente elevados de ensino. Nos aglomerados, a proporção de população com mais de 10 anos de estudo é quase cinco vezes menor que a da média na metrópole (4,94% e 22,40% respectivamente). Em geral, essa população insere-se de maneira precária na sociedade e no mundo do trabalho, obtendo escassos rendimentos, que não permitem, dentre outros, acesso à moradia dentro das condições e dos parâmetros de urbanidade (com água tratada, luz elétrica, esgoto sanitário, meios de transporte, segurança e áreas de lazer) e aos serviços de saúde (com disponibilidade de acesso aos profissionais da área, aos serviços médico-hospitalares e odontológicos e de aquisição de medicamentos). A obtenção de educação, juntamente com a renda, constitui-se imperativa para a inserção na sociedade capitalista (Ordoñez; Alvarado, 1991).

---

realizados nas prefeituras dos Municípios de São Leopoldo e Gravataí, que apontaram a existência de 4.031 domicílios no primeiro caso e de 7.300 no segundo, enquanto o **Censo Demográfico 2000** informa apenas 2.525 e 638, respectivamente, em aglomerados subnormais.

<sup>21</sup> Nos aglomerados, 29,34% dos moradores são negros e pardos, e 57,19% têm até 24 anos; na RMPA, esses percentuais são, respectivamente, 13,49% e 44,72%.



Tabela 2

Indicadores selecionados dos aglomerados subnormais na Região  
Metropolitana de Porto Alegre — 2000

INDICADORES SELECIONADOS	RMPA	AGLOMERADOS SUBNORMAIS NA RMPA
		(%)
<b>População total</b>		
Valor absoluto .....	37 087 46	202 914
Valor relativo da aglomeração subnormal na RMPA .....	-	5,47
<b>Sexo (%)</b>		
Masculino .....	48,33	49,91
Feminino .....	51,67	50,09
<b>Raça (%)</b>		
Branços .....	86,00	69,59
Negros ou pardos .....	13,49	29,34
<b>Idade (%)</b>		
Até 14 anos .....	26,19	37,12
Entre 15 e 24 anos .....	18,53	20,07
Entre 25 e 44 anos .....	31,13	28,54
Acima de 45 anos .....	24,15	14,27
<b>Escolaridade (%)</b>		
Alfabetizado .....	84,28	73,21
Não alfabetizado .....	15,72	26,79
<b>Anos de estudo (%)</b>		
Até 10 anos .....	77,60	95,06
Mais de 10 anos .....	22,40	4,94
<b>Renda (%)</b>		
Até 2SMs .....	26,84	36,06
Entre 2 e 5SMs .....	21,08	17,61
Entre 5 e 10SMs .....	10,58	3,29
Mais de 10SMs .....	7,67	0,80
<b>Tipo de Domicílio (%)</b>		
Casa .....	83,32	99,04
Apartamento .....	16,68	0,96
<b>Densidade por dormitório (%)</b>		
Baixa .....	73,74	48,21
Média .....	17,50	27,76
Alta .....	8,76	24,03
<b>Situação de domicílio (%)</b>		
Domicílios próprios .....	67,43	30,05
Domicílio próprio e terreno não próprio .....	13,67	58,20
Domicílios alugados .....	11,04	2,51
<b>Infra-estrutura (%)</b>		
População em domicílios com abastecimento de água pela rede geral .....	88,58	94,86
População em domicílios sem sanitários .....	0,96	3,51
População em domicílios com destino do lixo inadequado .....	4,83	7,04
População em domicílios com saneamento inadequado .....	3,33	29,54

FONTE: IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

A renda auferida pela população dos aglomerados frente ao padrão médio metropolitano é reveladora das condições de pobreza relativa dos primeiros. Conforme a Tabela 2, a proporção de moradores com renda até dois salários mínimos (SMs) encontra-se, nos aglomerados, mais de nove pontos percentuais acima da média (36,06% no primeiro caso e 26,84% na RMPA). A situação desprivilegiada dos primeiros frente aos segundos fica mais evidente quando se desloca o olhar para as demais faixas de renda: apenas 17,61% dos moradores das vilas recebe entre dois e cinco SMs, contra 21,0% na RMPA; 3,29% situa-se na faixa dos cinco a 10SMs, três vezes menos que na RMPA (10,58%). Nas faixas mais elevadas, acima dos 10SMs, essa proporção eleva-se para sete vezes (0,80% entre os mais pobres e 7,67% na RMPA).

É provável que haja uma alta correlação entre os diferenciais na educação e na renda e as condições de moradia e acesso à infra-estrutura. Ainda é Paul Singer (1979) que formula com clareza essas relações. Analisando a distribuição dos serviços urbanos que são de responsabilidade do Estado, afirma que eles se encontram apenas à disposição dos moradores de rendimentos elevados ou médios. E diz mais: "(...) quanto menor a renda da população, tanto mais escassos são os referido serviços" (Singer, 1979, p. 35). Isso na década de 70. Mas será que hoje é muito diferente? Alguns dados demonstram que não: 3,51% das pessoas residentes nos aglomerados subnormais moram em domicílios sem sanitários, enquanto a média é de 0,96%; 7,04% dessa mesma população vive em domicílios sem recolhimento adequado de lixo (na RMPA esse percentual é de 4,83%), e, de modo mais expressivo, 29,54% da população em domicílios nos aglomerados convive com saneamento inadequado<sup>22</sup>, contra 3,33% da população da RMPA (Tabela 2). Diante desses dados, não se pode afirmar que tenha se expandido suficientemente o acesso da população aos serviços urbanos básicos, permanecendo a problemática do saneamento como central na metrópole gaúcha.

Quanto à moradia, observa-se que mais de 58% dos moradores dos aglomerados reside em domicílios próprios, em terrenos não próprios (enquanto, na média, essa proporção é de 13,67%), fato revelador da existência de uma grande parcela da população vivendo em áreas de ocupação irregular. A grande maioria reside em casas em condições de média e alta densidade demográfica (ou seja, mais de três moradores por dormitório) — Tabela 2. Algumas obser-

---

<sup>22</sup> No **Censo Demográfico 2000**, as informações sobre o saneamento (variável 211) foram coletadas apenas para domicílios que possuíam sanitários (variável 210-1). Foi considerada como vivendo em condições inadequadas de saneamento a população residente em domicílios cujo escoadouro do banheiro ou sanitário esteja ligado de forma inadequada, ou seja, em fossa séptica ou rudimentar, vala ou curso d'água.

vações devem ser feitas sobre esses dados. Em primeiro lugar, a variável domicílios próprios em terrenos não próprios é reveladora da situação de ocupação irregular. O alto percentual de população vivendo nessas condições fora dos aglomerados — mais de 13% — corrobora a afirmação de que o universo atingido no levantamento dos aglomerados subnormais é subestimado. Ou seja, é possível conhecer o perfil dessa população, mas não exatamente o contingente, o que se constitui num sério problema para a formulação de qualquer política social. Em segundo lugar, através do tipo de domicílio, descobre-se que praticamente todos os moradores dos aglomerados residem em casa. Levando em conta a tese de que o acesso ao apartamento pode ser considerado indicador da inserção no mercado formal da moradia<sup>23</sup>, por esses dados, percebe-se que poucos se encontram nessa condição. Infelizmente, o Censo não levanta informações sobre o tipo de material de que as casas são construídas, o que propiciaria a realização de diagnósticos muito mais apurados.

Um último comentário a ser feito diz respeito à condição de acesso praticamente universal ao abastecimento de água através de rede geral nas aglomerações subnormais da metrópole gaúcha. Se, de um lado, esse é um dado positivo, visto que atinge cerca de 95% da população residente nessas áreas, de outro, essa informação deve ser analisada com cuidado, visto que os aglomerados subnormais constituem parcelas do território urbano, ao passo que o agregado metropolitano inclui os espaços rurais.

## 4 - Considerações finais

A título de síntese, a primeira questão que merece ser enfatizada diz respeito às dificuldades conceituais e práticas para se realizar uma pesquisa sobre as condições de vida e de moradia relativa às favelas, aos aglomerados subnormais, às áreas de ocupação irregular e de outras situações similares. De um lado, os organismos oficiais que disponibilizam dados e pesquisas que mantêm uma certa periodicidade e capacidade comparativa não cobrem essa

---

<sup>23</sup> A variável tipo de domicílio, do **Censo Demográfico 2000**, permite estabelecer algumas diferenciações sobre o modo de produção imobiliária. Conforme Lago (2000, p. 215) "(...) o apartamento é considerado como produto, em geral, mas não exclusivamente, da forma empresarial de produção imobiliária, voltada para segmentos sociais médios e altos, enquanto a casa está associada a formas de produção diferenciadas, mas com expressiva predominância da autoconstrução".

realidade nas suas múltiplas e complexas dimensões. Por exemplo, ao levantar dados sobre aglomerados subnormais, o IBGE informa um conjunto de atributos que lhe são característicos, mas não especifica a situação jurídica. Segundo Taschner (2001, p. 33), o que define a favela, fundamentalmente, é a condição de regularização fundiária. Contudo não é raro encontrar áreas de favelas que, apesar de terem a ocupação do solo juridicamente legalizada, mantêm as “marcas da irregularidade”, como ruas estreitas e habitações precárias. De outro lado, qualquer pesquisa direta que se realize junto aos órgãos públicos dos municípios metropolitanos buscando conhecer a quantidade de áreas irregulares existentes, sua localização, o número de domicílios e a população nelas residentes esbarra, na grande maioria dos casos, em falta de dados, informações desconhecidas e registros incompletos e desatualizados.

No que diz respeito às necessidades habitacionais, constatou-se que, na Região Metropolitana de Porto Alegre, os problemas são múltiplos. Apesar de haver um passivo de moradias que precisam ser repostas, o maior problema gira em torno da inadequação habitacional por acesso à infra-estrutura. Existem municípios, todos com grande extensão territorial e situados nas extremidades leste-oeste da RMPA, em que entre 30% e mais de 50% dos domicílios apresentam inadequação quanto ao acesso ou a qualidade de serviços de saneamento, abastecimento de água, coleta de lixo e iluminação elétrica, o que recoloca em discussão a questão das prioridades no estabelecimento de políticas públicas urbanas.

Com relação ao déficit habitacional e ao surgimento de habitações precárias em áreas irregulares (ou vilas, favelas, etc.), há que se levar em consideração que esse problema existe tanto porque as leis do mercado imobiliário não alcançam as necessidades reais da população de renda baixa e os financiamentos oficiais são extremamente reduzidos, como porque uma grande parcela da população urbana se encontra impossibilitada de concorrer no mercado de produção de moradias. Morar é, por princípio, um direito social, mas, na metrópole capitalista, o lugar destinado à moradia dos pobres é, conforme foi salientado, o “não-lugar”, segundo as regras e determinações do mercado. E, sendo inacessível a moradia pela via do mercado, os mais pobres defrontam-se com um Estado que não coloca entre suas prioridades a formulação de políticas ou de projetos que supram essa carência. Os problemas de financiamento da moradia para os mais pobres, que já atravessam, no mínimo, duas décadas, não foram solucionados não apenas porque o Estado se desincumbe, mas porque, na sociedade capitalista, o uso do solo — particularmente do solo urbano — é regulado por mecanismos de mercado. E uma vez que grande parcela da população não

aufere renda suficiente para conquistar a “casa própria”, e a sociedade organizada — Estado e entidades civis — não encontra formas de minimizar a situação dos que não tem renda e nunca vão poder sequer se candidatar aos projetos oficiais, de que modo resolver a situação? Fica a pergunta.

Um último comentário contempla as condições de vida da população que vive nas áreas irregulares (ou vilas, ou favelas). Apesar da insuficiência dos dados, que não permite quantificar essa realidade urbana e social, ainda assim é possível destacar algumas características reveladoras da condição de desigualdade e de segregação social que persiste nas metrópoles entre os moradores dessas áreas frente ao conjunto da população. A maioria dos moradores dos aglomerados subnormais vivencia uma inserção social de modo precário no que diz respeito à infra-estrutura, em situação de ilegalidade na posse do solo urbano, discriminada por suas condições raciais e de renda (há mais negros e pardos com menores rendas) e com baixo potencial de inserção social e no mundo do trabalho, tendo em vista os reduzidos níveis de escolaridade. Por essas condições e levando em consideração a grande incidência de baixa escolaridade (maior a proporção de analfabetos e menor permanência na escola), os habitantes das áreas populares irregulares enfrentam grandes — e muitas vezes insuperáveis — barreiras para atender às exigências de um mercado de trabalho cada vez mais seletivo e exigente.

## Referências

ALONSO, José Antonio Fialho. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 90. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 253-293, 2001.

AZEVEDO, Paulo Roberto. **Passageiros da ilegalidade**: um estudo sobre a ocupação do conjunto residencial "Onze de Abril", Alvorada/RS 1987. Porto Alegre: UFRGS, 1998. Disponível em: <[www.ufrgs.br/ifch/posgrad/sociologia/ppgs](http://www.ufrgs.br/ifch/posgrad/sociologia/ppgs)

BÓGUS, Lúcia M., RIBEIRO, Luiz César de Q. (Org.) **Desigualdade e governança**. São Paulo, EDUC, 2001. (Cadernos Metrópole, n. 5).

BRASIL tem 16 mil favelas cadastradas. **Zero Hora**, 13 nov. 2003. p. 43.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**: documentação dos microdados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

DIAS, Edney Cielici. São Paulo esconde 400 mil superpobres. **Folha de São**

**Paulo**, 23 fev. 2003. p. C1

FAVA, V. L. **Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil**. São Paulo: USP/IPE, 1984.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: FJP, 2001.

GUIMARÃES, Berenice Martins. As favelas da Região Metropolitana de Belo Horizonte: desafios e perspectivas. In: BÓGUS, Lúcia M.; RIBEIRO, Luiz César de Q. (Org.). **Desigualdade e governança**. São Paulo, EDUC, 2001. p. 61-80. (Cadernos Metrópole, n. 5).

LAGO, Luciana Correa do. O que há de novo na clássica dualidade núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000. p. 207-228.

MAMMARELLA, Rosetta. **Práticas coletivas e autonomia num movimento popular urbano: o caso da Vila Santo Operário 1979-1990**. Porto Alegre: PPG-Sociologia/UFRGS, 1996.

METROPLAN. **Região Metropolitana de Porto Alegre: informações e análises**. Porto Alegre, FEE, 1988.

ORDÓÑEZ, Juan. Córdoba; ALVARADO, José M. Garcia. **Geografía de la pobreza y la desigualdad**. Madrid: Síntesis, 1991.

PRETECEILLE, Edmond; VALLADARES, Licia. Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000. p. 375-406.

RIBEIRO, Luiz César de Queiróz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000. p. 63-98.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. ; LAGO, L. C. (Coord.). Necessidades habitacionais: déficit habitacional & inadequação habitacional. In: IPPUR; UFRJ-  
< [http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/nec\\_hab.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/nec_hab.pdf)>

-FASE. **Observatório de políticas urbanas e gestão municipal**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em:

SILVA, Ricardo Toledo. A conectividade das redes de infra-estrutura e o espaço urbano de São Paulo. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. (Org.) **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE. 2000. p. 407-432.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Emilia. **A produção capitalista da casa (e das cidades) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 21-36.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras: (re)qualificando a questão para Salvador-BA**. São Paulo: EDUC, 2001. p. 81-116. (Cadernos Metrôpole, n. 1).

TASCHNER, Suzana Pasternak. Favelas em São Paulo: censos, consensos e contra-sensos. In: BÓGUS, Lúcia M.; RIBEIRO, Luiz César de Q. (Org.). **Desigualdade e governança**. São Paulo: EDUC, 2001. p. 11-36. (Cadernos Metrôpole, n. 5).

TORRES, Haroldo da G.; MARQUES, Eduardo C. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, PE, Associação Nacional De Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, n. 4, p. 49-70, maio 2001.