

**POLÍTICAS RECENTES DE MELHORIAS URBANAS: CIDADES
PEQUENAS E MÉDIAS *VERSUS* FAVELAS**

Camila D'Ottaviano

PPGAU-FAUUSP

camila.dottaviano@gmail.com

Suzana Pasternak

PPGAU - FAUUSP

suzanapasternak@gmail.com

Introdução

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

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 incluírem apenas conjuntos de no mínimo 51 unidades, acabam excluindo favelas com até 50 unidades. Por outro lado, por possuir abrangência nacional, possibilita análises e comparações importantes para todo o território nacional.

Dados do Censo de 2010 apontam 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas contra 6,5 milhões 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 programas de melhorias urbanísticas e benfeitorias, com grandes obras de saneamento, de reurbanização ou de construção de novas unidades habitacionais, alguns programas de regularização fundiária, sobretudo após a vigência do Estatuto da Cidade, em 2001, mudou a forma de acesso à moradia numa favela.

Do outro lado da balança estão as cidades pequenas (até 100 mil habitantes⁴) e médias⁵ (até 500 mil habitantes), com características bastante distintas. O Censo de 2000

¹ Conceito adotado pelo 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, entre outros.

² Por conta da metodologia usada durante o Censo de 2000, parte desse aumento deve-se à sub-enumeração do levantamento de 2000.

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 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 devida a grande quantidade de municípios com essas características.

apontava 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 mantém estável (5.282 municípios), porém a concentração de população cai ligeiramente para 45,25% do total.

Já as cidades médias, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, em 2000 concentravam 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 serviços - abastecimento de água, esgotamento sanitário, destino do lixo e acesso à energia elétrica – disponíveis⁶ procuraremos analisar 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 BNH (Banco Nacional de Habitação) em meados dos anos 1980, não tivemos no Brasil nenhuma grande política de investimento para infraestrutura urbana como nos últimos anos.

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 contavam pouco com apoio ou verbas federais.

Algumas cidades 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 começam a ser incorporados de forma oficial como objeto da política pública nas diversas esferas de governo. Neste momento predominam 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.

⁵ Mesmo sabendo da dificuldade em qualificar as cidades médias optamos, para efeito deste artigo, trabalhar apenas com a quantificação populacional, estabelecendo a faixa entre 100 mil e 500 mil habitantes. Para mais informações ver Andrade e Serra (org) 2001 e Sposito (org) 2007.

⁶ Os dados relativos às características dos domicílios estão tabulados de forma distinta pelos censos de 2000 e de 2010. Porém, para efeito das análises deste artigo, acreditamos que essas diferenças não são significativas.

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.

A criação do Ministério das Cidades, com suas secretarias de Habitação, de Transporte e Mobilidade, de Saneamento e de Programas Urbanos, foi um importante indicativo do peso que a questão urbana passaria a ter gestão do então presidente Lula que se iniciava.

Porém, no que diz respeito à infraestrutura urbana e mesmo à intervenção em favelas, foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o acontecimento recente de maior impacto.

O PAC, implantado inicialmente em 2007, 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 saneamento⁷. 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 – grifo nosso).

Vale destacar que esta é a primeira vez em que o governo federal destina um grande volume de recursos para urbanizar favelas. A urbanização de favelas passa a incluir obras básicas de saneamento e infraestrutura, a execução de obras complementares em áreas que já sofreram intervenções anteriores e também intervenções em áreas de risco ou com restrições ambientais, como as áreas de manancial.

O PAC 1 foi responsável pela realização de 621 operações que beneficiaram 1,24 milhão de famílias, totalizando R\$ 16,8 bilhão investidos⁸ (Brasil 2010-A). Obras como a urbanização integrada de Favelas nas Represas Billings e Guarapiranga, que incluiu a

⁷ Os investimentos da área “Social e Urbano” estavam destinados ao financiamento habitacional para pessoa física e SBPE (R\$ 216,9 bilhões investidos), para o programa Luz para Todos (26 Estados e R\$ 6,6 bilhões 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 bilhões de investimento). Na área de Saneamento e Habitação os investimentos foram da ordem de R\$ 1,5 bilhão (1.225 empreendimentos) e R\$ 353,5 milhões (374 empreendimentos) respectivamente. (Brasil 2010-A)

⁸ Neste artigo não analisaremos os investimentos do PAC 2 (2011) pois, apesar de igualmente relevantes, não tiveram impacto nos dados censitários analisados a seguir.

recuperação ambiental dos mananciais, a ordenação urbanística do Complexo do Alemão, que inclui obras 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 Precários⁹ (ver Brasil 2010-A).

Se por um lado a ideia de um grande volume de investimento na área de infraestrutura trazida pelo PAC é louvável, por outro lado, após sua criação, ele praticamente monopolizou todo o investimento federal incorporando outros programas ou linhas de financiamento.

Apesar dos avanços inegáveis da nova lógica de investimentos trazida pelo PAC, ele praticamente deixou de fora as cidades de pequeno e médio porte, ficando restrito a 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 de forma a tentar identificar possíveis conseqüências 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 de municípios pequenos (até 100 mil habitantes), essa concentração sobe para 95,93% dos municípios. Esses municípios concentravam 46,93% dos domicílios e 49% da população nacional.

Os 193 municípios médios (categoria 3) representavam 3,50% do total, porém abrigavam praticamente um quarto dos domicílios e da população nacional (23,91% e 23,33% respectivamente), mais que as treze¹⁰ cidades com mais de 1 milhão de habitantes (20,24% da população).

O Censo de 2010 contabilizou 57.324.167 domicílios no Brasil. Conforme mostra a Tabela 2, desse total 40,56% localizam-se em municípios com menos de 50 mil habitantes. Essa foi a única categoria de municípios que teve aumento no percentual de domicílios. Se

⁹ Atualmente, de acordo com dados do Ministério do Planejamento existem 3087 empreendimentos de Urbanização de Assentamento Precários em andamento. Ver <http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>.

¹⁰ Em 2000: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

considerarmos os municípios com população de até 100 mil habitantes, esse percentual sobe para 50,94%, um pequeno aumento (4%) em relação a 2000. Por outro lado, os municípios pequenos (categorias 1 e 2) concentravam, em 2010, apenas 3,54% dos domicílios subnormais do país (Tabela 3).

Tabela 1 - Brasil –Municípios, Domicílios e População, por Categoria de Município, 2000

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

Tabela 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%

Tabela 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%

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 concentram 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 é de 236.031, ou 7,32% dos domicílios favelados nacionais. Já os domicílios permanentes somam quase 29 milhões, ou 50,37% do total nacional.

A maior concentração de aglomerados subnormais se dá nas metrópoles 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 aglomerados normais brasileiros.

As Tabelas 4 e 5, a seguir, 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 para os dois indicadores tanto para 2000 quanto para 2010.

Em 2000, os municípios com menos de 50 mil habitantes (Categoria 1) tinham menos de metade de suas unidades habitacionais ligadas à rede geral de abastecimento de água. Em 2010 esse percentual aumenta 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 sobe para 38,84, mas ainda muito abaixo do ideal e significativamente abaixo dos domicílios em aglomerados subnormais, onde 56,33% estão 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 melhora consideravelmente ao longo da década, mas, mesmo assim, em 2010 os pequenos municípios (1) tem pouco mais de 5% dos domicílios sem banheiro ou sanitário e os municípios (2) tem 3,13%. Mesmo com a melhora significativa, a condição desses municípios ainda 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 significativamente melhor do que a nos municípios de pequeno porte: 88,43% dos domicílios favelados estão ligados à rede geral de abastecimento de água e, mesmo com todas as dificuldades de acesso, 56,33% estão ligados à rede geral de esgotamento sanitário.

Tabela 4 - Brasil - Forma de Esgotamento Sanitário 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
(1) até 50 mil hab	49,44%	42,57%	23,03%	11,33%	46,37%	19,28%
(2) de 50 mil a 100 mil hab	67,68%	26,33%	39,22%	15,77%	36,56%	8,45%
(3) de 100 mil a 500 mil hab	81,39%	14,45%	54,61%	19,78%	23,08%	2,53%
(4) de 500 mil a 1 milhão hab	84,58%	10,89%	54,75%	19,31%	23,68%	2,27%
(5) mais de 1 milhão de hab	91,56%	5,78%	72,39%	13,05%	13,66%	0,90%

Tabela 5 - Brasil - Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário 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%

As Tabelas 6 e 7 apresentam os dados sobre o destino do lixo 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 sobe para 62,94% dos domicílios, mas ainda muito abaixo da realidade das unidades faveladas, onde 76,14% dos domicílios têm coleta direta. Se em 2000 praticamente

metade (46,96%) dos domicílios na categoria (1) dava outros tipos de destino (como queimado, enterrado ou jogado) ao lixo doméstico, em 2010 essa concentração cai para cerca de um terço (28,58%). Novamente, o percentual é bastante superior ao dos domicílios favelados, onde apenas 4,61% das unidades dá outros tipos de destino ao lixo doméstico.

Tabela 6 - Brasil - Destino do Lixo por categoria de Município, 2000

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

Tabela 7 - Brasil - Destino do Lixo e Existência de Energia Elétrica 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%

A existência de energia elétrica¹¹ é o indicador com distribuição mais homogênea entre as diversas categorias de municípios, sempre superior a 85%. Este é o único indicador em que os domicílios em aglomerados subnormais tem o pior desempenho, com a 72,51% dos

¹¹ 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 nos domicílios.

domicílios com acesso à energia elétrica através de 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) uma vez que 34,96% da população ainda vivem na zona rural. Mesmo assim os dados apontam para uma situação bastante precária também nas unidades habitacionais da área urbana, sobretudo se comparada à realidade dos domicílios nas áreas de favela.

Domicílios por Grande Região

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

Em relação aos aglomerados subnormais, a nova metodologia de levantamento do Censo de 2010 possibilitou um entendimento mais acurado da realidade das favelas brasileiras, em especial no Norte e Nordeste do país, onde os dados até 2000 estavam visivelmente sub-enumerados¹².

A tabela abaixo mostra um panorama geral dos domicílios totais e das unidades faveladas por grande região. Em todas as regiões o crescimento das unidades faveladas na década é bastante superior aos dos domicílios totais. Porém, é na região Norte (10,02%) e na região Nordeste (11,70%) que a taxa de crescimento das unidades faveladas é expressivamente maior. 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.

Tabela 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 %

¹² Para informações mais detalhadas, ver Pasternak e D'Ottaviano 2014.

A Tabela 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 um terço está localizado na região Nordeste e outro terço na região Sudeste. A região Sul concentra cerca de 20% dos municípios pequenos e as regiões Centro-Oeste e Norte, 8% cada.

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

Os grandes municípios estão também concentrados na região Sudeste (44,74%). A região Nordeste concentra cerca de um terço dos grandes municípios. As regiões Centro-Oeste e Sul, cerca de 10% e a região Norte, 5,26% dos municípios grandes e metrópoles.

Tabela 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 habitantes	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
	NORTE	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
	SUL	1140	21,58%	14.569.266	10.844.070	3.725.196
(II) de 100 mil a 500 mil habitantes	CO	14	5,71%	2.600.858	2.496.555	104.303
	NE	47	19,18%	8.465.330	7.483.375	981.955
	NORTE	18	7,35%	3.956.558	3.477.344	479.214
	SE	122	49,80%	24.908.047	24.154.409	753.638
	SUL	44	17,96%	8.634.378	8.264.198	370.180
(III) mais de 500 mil habitantes	CO	4	10,53%	5.210.056	5.096.342	113.714
	NE	11	28,95%	12.727.025	12.559.923	167.102
	NORTE	2	5,26%	3.195.413	3.174.356	21.057
	SE	17	44,74%	30.555.765	30.365.736	190.029
	SUL	4	10,53%	4.183.247	4.152.628	30.619

Se pensarmos na divisão exclusivamente por regiões, conforme mostra a Tabela 10, a proporção de municípios pequenos é gira em torno de 96% para todas as regiões, com exceção da região Sudeste, onde este número cai para 91,67% do total de municípios. Com a proporção de municípios médios ocorre o mesmo: a região Sudeste apresenta uma proporção de 7,31% de municípios médios enquanto as demais regiões têm uma proporção menor, em torno de 3-4%. A região Sudeste também tem uma concentração maior de grandes municípios (1,02%) enquanto nas outras regiões essa proporção gira em torno 0,5%.

Tabela 10 - Municípios por Grandes Regiões e Categoria, 2010

Região	Categoria do Município	Municípios	
		Total	% da Categoria
CO	(I) até 100 mil habitantes	448	96,14%
	(II) de 100 mil a 500 mil habitantes	14	3,00%
	(III) mais de 500 mil habitantes	4	0,86%
NE	(I) até 100 mil habitantes	1736	96,77%
	(II) de 100 mil a 500 mil habitantes	47	2,62%
	(III) mais de 500 mil habitantes	11	0,61%
NORTE	(I) até 100 mil habitantes	429	95,55%
	(II) de 100 mil a 500 mil habitantes	18	4,01%
	(III) mais de 500 mil habitantes	2	0,45%
SE	(I) até 100 mil habitantes	1529	91,67%
	(II) de 100 mil a 500 mil habitantes	122	7,31%
	(III) mais de 500 mil habitantes	17	1,02%
SUL	(I) até 100 mil habitantes	1140	95,96%
	(II) de 100 mil a 500 mil habitantes	44	3,70%
	(III) mais de 500 mil habitantes	4	0,34%

A Tabela 11 mostra os dados regionais sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário por tipologia de município e para aglomerados subnormais. Assim é possível identificar as diferenças regionais desses indicadores.

No caso dos municípios pequenos, as piores condições de abastecimento de água nas regiões Norte e Nordeste: no Norte 54,47% dos domicílios não estão ligados à rede geral e no Nordeste essa 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. A situação também é muito ruim no Centro-Oeste onde 17,48% dos domicílios está ligado à rede pública. E no Nordeste, apenas 21,39% dos domicílios é ligado 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.

Para os municípios médios as condições mais precárias se encontram nas regiões Norte e Centro-Oeste. Na região Norte apenas 25,63% dos domicílios está ligado à rede geral de esgoto e 55,98% à rede geral de distribuição de água. Na região Centro-Oeste o principal problema é o esgotamento sanitário, pois apenas um quarto 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%).

Cale notar que a realidade de acesso à infraestrutura dos domicílios da região Sudeste é, de forma geral, melhor. Mas, mesmo no Sudeste, a realidade dos municípios pequenos é sempre mais precária.

Tabela 11 - Forma de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário 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 habitantes	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%
	NORTE	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%
	SUL	77,53%	22,47%	28,44%	29,72%	41,19%	0,65%
de 100 mil a 500 mil habitantes	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%
	NORTE	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%
	SUL	92,32%	7,68%	56,77%	26,57%	16,37%	0,30%
mais de 500 mil habitantes	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%
	NORTE	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%
	SUL	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%
	NORTE	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%
	SUL	94,46%	5,54%	19,79%	23,00%	56,91%	0,30%

Ao analisarmos os dados relativos ao acesso à infraestrutura dos domicílios em aglomerados subnormais por região, chama a atenção o quadro mais favorável, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

A região Norte é o caso mais emblemático. Na região 94,95% dos domicílios favelados está ligado 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 ligação 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 está ligado à rede geral de distribuição de água e 72% à rede geral de esgoto. O acesso à rede de água dos domicílios favelados é superior apenas aos 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.

Na região Centro-Oeste a situação dos domicílios favelados reflete a precariedade existente também nos domicílios permanentes nas cidades pequenas.

E, 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%)

A última tabela, Tabela 12, mostra os dados regionais sobre destino do lixo e existência de energia elétrica por tipologia de município e para aglomerados subnormais.

Novamente a condição as condições mais precárias são identificadas nos pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde cerca de 40% do lixo tem destinos impróprios. Com relação à existência de energia elétrica é relevante o fato de que 10,65% dos domicílios dos pequenos municípios da região Norte não tem acesso à energia elétrica.

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

Com relação ao acesso à energia elétrica, apenas 0,41% dos domicílios favelados no Nordeste não tem energia elétrica e 0,15% na região Norte.

A região Sul segue sendo a única em que alguns dos indicadores para os domicílios favelados são inferiores ao dos domicílios permanentes: 10,54 % dos domicílios favelados tem destino inadequado para o lixo, contra 14,78% dos domicílios permanentes nos municípios pequenos e 1,66% nos municípios médios e 0,38% nos grandes municípios.

Tabela 12 - Destino do Lixo e Existência de Energia Elétrica 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 habitantes	CO	76,25%	3,92%	19,82%	85%	12,94%	1,85%
	NE	49,74%	12,00%	38,26%	88%	8,50%	3,59%
	NORTE	48,23%	10,24%	41,53%	70%	19,64%	10,65%
	SE	80,81%	5,90%	13,29%	88%	11,23%	0,66%
	SUL	81,05%	4,17%	14,78%	86%	13,05%	0,53%
de 100 mil a 500 mil habitantes	CO	91,55%	3,69%	4,76%	88%	11,94%	0,34%
	NE	82,18%	6,45%	11,37%	90%	9,03%	0,75%
	NORTE	81,55%	6,59%	11,86%	77%	20,81%	2,22%
	SE	93,16%	4,72%	2,12%	88%	11,99%	0,13%
	SUL	92,74%	5,61%	1,66%	86%	13,57%	0,21%
mais de 500 mil habitantes	CO	88,66%	9,74%	1,61%	83%	17,35%	0,10%
	NE	84,92%	11,83%	3,26%	90%	9,32%	0,20%
	NORTE	92,77%	4,67%	2,56%	75%	24,91%	0,32%
	SE	92,35%	6,80%	0,85%	87%	12,89%	0,05%
	SUL	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%
	NORTE	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%

Considerações Finais

As análises apresentadas neste artigo são baseadas numa primeira leitura feita a partir dos dados censitários disponíveis. Os dados permitem apenas a realização de análises quantitativas, uma vez que, com os dados censitários, não conseguimos avaliar a qualidade dos serviços acessados pelos domicílios. Mesmo com suas limitações operacionais, essa leitura aponta algumas questões importantes a serem pensadas na formulação de novas políticas públicas e mesmo na reformulação das políticas existentes.

O primeiro ponto a destacar é que a grande concentração de população vivendo fora das grandes metrópoles mostra a importância de pensarmos políticas públicas voltadas

especificamente para municípios médios e pequenos, afinal metade dos domicílios brasileiros se encontra em cidades com menos de 150 mil habitantes.

É possível identificar uma melhora generalizada no volume de acesso aos serviços de infraestrutura. Todos os indicadores de acesso às redes gerais de abastecimento de água e de esgoto melhoraram ao longo da década intercensitária. A única exceção é a realidade das cidades com menos de 50 mil habitantes, onde a proporção de domicílios ligados à rede de esgoto diminuiu ao longo da década.

O mesmo aconteceu com os serviços de coleta de lixo¹³. Aqui a única exceção são os municípios com mais de 1 milhão de habitantes, onde 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 através 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 as favelas mostra sempre uma melhor condição nos domicílios favelados. Mesmo na coleta direta por serviços de limpeza, 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 no qual os domicílios favelados têm uma condição pior é na existência de energia elétrica com medidor de uso exclusivo do domicílio.

Porém 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, na Centro-Oeste é evidente. A condição dos domicílios nesses municípios é muito pior do que nos domicílios favelados.

Os dados do Censo de 2010 apontam 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 outro lado, os dados também apontam que as cidades pequenas e médias, aparentemente, vêm sendo preteridas pelos grandes investimentos na área de infraestrutura.

A necessidade de investimento nas áreas de favela é inquestionável, porém a análise realizada aponta a necessidade urgente de incorporar as cidades brasileiras de menor dimensão nas políticas de intervenção na área de infraestrutura.

¹³ No caso da coleta de lixo só conseguimos aferir se ela existe, mas não a frequência com que ela ocorre. E uma coleta de lixo que aconteça apenas uma vez por semana é insatisfatória.

Referências Bibliográficas

Andrade, T. A. e Serra, R. V. (org.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

Brasil. Comitê Gestor do PAC. *Programa de Aceleração do Crescimento. Balanço 4 Anos 2007-2010*. Brasília: Comitê Gestor do PAC, 2010-A. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf (acessado em 06/dezembro2014)

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 (acessado em 06/dezembro2014)

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2010-B. Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf (acessado em 06/dezembro2014)

IBGE. *Censos Demográficos 2000 e 2010*. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp> (acessado em 06/dezembro2014)

IBGE. *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 (acessado em 06/dezembro2014)

IBGE. *Censo Demográfico 2010: base territorial: manual de delimitação dos setores*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

Pasternak, S. e D'Ottaviano, C. “População favelada no Brasil e no município de São Paulo: as mudanças apontadas pelo Censo de 2010” In *Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. São Pedro: ABEP, 2014. Disponível em http://abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/TC-4-7-648-603.pdf (acessado em 08/dezembro/2014)

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