

Tamanho Populacional das Favelas Paulistanas. Ou os Grandes Números e a Falência do Debate sobre a MetrÓpole

Haroldo da Gama Torres

Eduardo Cesar Marques¹

Introdução

No contexto metropolitano brasileiro, a questão da vulnerabilidade sócio ambiental tem como um dos seus temas centrais a questão das favelas.² Este tipo de aglomeração urbana, amplamente disseminado pelas metrópoles do país, concentra domicílios com elevado grau de carências socioeconômicas, tanto em termos de oferta de serviços públicos, quanto relativas a infra estrutura urbanística e renda pessoal dos moradores. Além disso, muitas destas áreas estão também sujeitas a riscos ambientais, estando localizadas – por exemplo - em encostas sujeitas a deslizamentos e em fundos de vale sujeitos a inundações.

Não por acaso, estimativas da população favelada ganharam um papel relevante no debate sobre as metrópoles brasileiras, tendo sido utilizadas como indicador da direção e do significado das mudanças metropolitanas recentes. De fato, apesar do aumento da oferta de serviços públicos ocorrida no Brasil nos anos 90, autores como Kowarick (2001), por exemplo, alegam que a situação social da região metropolitana de São Paulo agravou-se sobremaneira, devido a uma combinação de aumento do desemprego e do emprego informal, combinado a um forte crescimento da violência e da população favelada. Por sua vez, Taschner (2000) trabalha com a categoria de favelas em situação de risco, de modo a caracterizar demográfica e ambientalmente um dramático aumento da população vulnerável no município de São Paulo.

Grande parte destes argumentos é baseada nas estimativas de população e de número de domicílios localizados em favelas, realizada por prefeituras. No caso do município de São Paulo, tais estimativas tem por base o chamado “Censo de Favelas”, realizado em

¹ Pesquisadores do Centro de Estudos da MetrÓpole (CEM/Cebrap).

² Certamente a questão da periferia é também parte deste debate. No caso do Rio de Janeiro, cidade em que a questão das favelas se fez presente mais precocemente, as favelas já entraram e saíram do centro da cena algumas vezes, associadas ou não à questão periférica – ver, por exemplo, o clássico Voltar a pensar em favelas por causa das periferias. (Santos, 1975). No entanto, neste artigo, trataremos apenas da questão das favelas.

1987, e atualizado por meio de procedimentos amostrais para 1993, segundo um estudo realizado pela FIPE.³ Segundo este estudo, a população total residente em favelas em 1993 atingiu o montante de 1,9 milhão de pessoas, ou aproximadamente 19% do total da população do município em 1991. Mais do que isto, a população teria crescido à espantosa taxa de 15,16% ao ano entre 1987 e 1993.

Frente à importância do debate e à grandeza dos números envolvidos, o objetivo deste artigo é o de rever as estimativas de população favelada para o município de São Paulo, segundo diferentes fontes de dados. Além de comparar os dados do Censo de Favelas (1987 e 1993) aos dados dos censos Demográficos de 1991, 1996 e 2000 relativos aos chamados setores censitários subnormais, trataremos de produzir estimativas de população por meio do uso de sistemas de informações geográficas (SIG), onde o desenho de favelas (da prefeitura) é comparado ao desenho de setores censitários (do IBGE), por meio do recurso de *overlay*, ou sobreposição de cartografias.

Na primeira seção discutimos e comparamos os conceitos e dados envolvidos no Censo de Favelas e na população residente em setores subnormais dos censos demográficos. Na segunda seção partimos para estimativas alternativas de população favelada por meio das técnicas de SIG. Ao final, tentamos refletir a respeito do significado dos resultados apresentados para o debate sobre a questão metropolitana.

1. Setores Subnormais e Censo de Favelas

Apesar de ser um fenômeno onipresente na cena pública brasileira, a definição do que é favela não deixa de ser complexa, sobretudo quando tratada do ponto de vista do sistema de produção de dados estatísticos. No caso do Censo Demográfico, os chamados setores censitários sub-normais – utilizados muitas vezes como substitutos do conceito de favelas, são definidos antes da realização do Censo propriamente dito, sendo inclusive objeto de pagamento diferenciado por entrevista, devido às dificuldades operacionais de realizar entrevistas nestes locais.

Como o setor censitário é sobretudo uma unidade administrativa do Censo, pensada enquanto a área a ser percorrida por um único entrevistador, a utilização do chamado

³ A edição especial de 31 de março de 1995 do Diário Oficial do Município de São Paulo trás uma edição especial (Nº101 – Edição Especial C) intitulada “Favelas na Cidade de São Paulo”. Tal documento, baseado em um estudo realizado pela FIPE, trás informações relativas à população e o número de domicílios localizados em favelas, para o ano de 1993.

setor censitário subnormal enquanto definição de favela pode acarretar uma série de conseqüências relevantes do ponto de vista da produção de uma estimativa de população favelada:

1. A qualidade da estimativa depende do grau de atualização da cartografia utilizada para o planejamento do Censo. Muito provavelmente, a qualidade de tal cartografia depende da colaboração entre o IBGE e outros órgãos públicos, tais como prefeituras e secretarias de Estado, que atualizam a cartografia com fins tributários e para o planejamento de políticas públicas;
2. Isto faz com que a precisão da estimativa de população favelada varie entre os vários municípios, sendo mais atualizada para os municípios com cartografia de favelas mais recente;
3. Favelas muito pequenas tendem a não ser consideradas setores subnormais, pois não tem tamanho suficiente para servir como área pesquisada por um entrevistador. Em outras palavras, mesmo com cartografias atualizadas, a população favelada pode ser subestimada.⁴

Como conseqüência geral destes elementos, na maior parte das vezes os dados de setores subnormais implicam números subestimados da população favelada. Tal fenômeno tende a provocar clara contestação dos dados censitários por parte de gestores públicos locais e de movimentos sociais. Em alguns casos trata-se de um mero questionamento do conceito. Em outros, isto implica formas alternativas de medir o problema por meio de fotos aéreas e de levantamentos locais.

De certa forma, a questão tem também a ver com a complexidade conceitual envolvida. Afinal, o que é favela? Certamente a favela não pode ser definida apenas em termos urbanísticos e de infra-estrutura. Por outro lado, a definição exclusiva em termos de status da propriedade da terra também parece insuficiente. Nos anos 70, alguns autores lançam mão de uma combinação destes elementos:

⁴ No Censo de 2000, um entrevistador cobria, em média, 1.000 pessoas na Região Metropolitana de São Paulo.

“um agrupamento de barracos, ou seja, de habitações de dimensão reduzida, construídas com material inadequado (madeira velha, folhas de zinco, latões e até papelão), divididas irregularmente em terrenos ilegais, no que tange a títulos de propriedade, e desprovidos quase totalmente de equipamentos urbanos tais como água corrente, esgotos, eletricidade e equipamentos sociais. (Taschner, 1978)

De certa forma Sachs (1999: 87) critica esta perspectiva com razão, alegando existirem favelas razoavelmente estruturadas do ponto de vista residencial e providas de serviços públicos, mas favelas mesmo assim. Para ela, o status de propriedade da terra – sendo a favela caracterizada como sendo uma invasão coletiva de terra pública ou privada – é que definiria o fenômeno. De fato, na definição transcrita cima, apenas o status fundiário é um fator diferenciador inequívoco, já que existem muitas áreas sem provimento dos serviços urbanos e com habitações precárias – como os chamados loteamentos clandestinos – onde o status de propriedade não está em questão e cuja solução envolve outros elementos e ações. Sob o ponto de vista sociológico e de políticas públicas, portanto, a presença do status fundiário é imprescindível para estabelecer um caráter distintivo às favelas.

Entretanto, sob o ponto de vista da mensuração, incluir o status de propriedade da terra entre os elementos definidores da condição de favela induz um enorme problema para a estimativa de população favelada a partir dos dados do Censo. A pergunta sobre status de propriedade da moradia – presente no questionário do universo (1991 e 2000) - não funciona para tal fim pois, na maior parte das vezes, o dono de uma moradia em setor subnormal declara esta moradia como sendo própria, pois não paga aluguel. O IBGE também não têm como monitorar o uso do solo de cada cidade do país. Assim, estimativas alternativas de população favelada continuam sendo necessárias e difíceis de produzir.

Em termos operacionais, tem-se lançado mão intensamente do recurso a levantamentos diretos e/ou amostrais que, no entanto, nem sempre produzem os resultados mais adequados do ponto de vista técnico. Secretarias Municipais de Habitação não necessariamente são boas produtoras de dados. O tipo de levantamento mais comum, as contagens de barracos realizadas por assistentes sociais, não substituem uma efetiva aferição da população residente uma vez que podem existir barracos de uso comercial,

barracos vazios, de uso ocasional e/ou situações de dupla declaração de residência (a questão do residente temporário).⁵

No caso específico do Município de São Paulo, trabalha-se com uma definição de favelas associada à propriedade da terra. A catalogação de uma dada área como favela é feita a partir da existência de um processo de ocupação, por moradores, de uma área pública ou particular. O processo de identificação de um núcleo de favela pode se dar de três formas. Quando a área é pública, o processo de identificação se inicia com a abertura de um processo administrativo interno à Prefeitura por um agente de vistoria notificando a Secretaria da Habitação (Sehab) e o Departamento de Patrimônio (Patri) que vistoriou uma área pública e a encontrou ocupada. Internamente à Sehab, essas informações são direcionadas e processadas pelo setor de Planejamento da Superintendência de Habitação Popular (Habi). Se ocorre uma ocupação em área particular, a Administração Regional é chamada a realizar a desocupação, respondendo a processo judicial de reintegração de posse, o que também gera um processo administrativo de notificação da Sehab e de Patri. Uma terceira forma de identificação de novos núcleos favelados tem origem na própria burocracia técnica da Sehab que, em suas vistorias de rotina, localiza um novo núcleo e notifica o setor de Planejamento de Habi. Essas informações foram sendo catalogadas em um banco de favelas, em papel, com os perímetros das favelas marcados em cópias do Mapa Oficial da Cidade (MOC), assim como em tabelas, inicialmente em papel e depois em meio eletrônico. Em todos os casos, o elemento definidor é a ilegalidade na propriedade da terra, ou seja, o fato dos moradores ocuparem terra que não é de sua propriedade.

Vale destacar que existem vários tipos de irregularidade possíveis, sendo que elas podem se classificar em 4 grupos: quanto à legislação edilícia, quanto ao uso do solo, quanto ao parcelamento do solo e quanto à propriedade. Os dois primeiros tipos estão presentes em toda a cidade, inclusive nas áreas habitadas pela população de alta renda, ocorrendo, por exemplo, quando uma edificação não respeita os recuos laterais e quando uma boutique se localiza em uma rua de uso estritamente residencial (Z1). Nenhuma das duas impede o registro da propriedade fundiária, embora possam ser gerados conflitos

⁵ Crescentemente têm se utilizado, no caso de projetos que envolvem intervenções em favelas e/ou remoções, a figura do arrolamento de barracos. Todas as famílias residentes e ou estabelecimentos comerciais são identificados, cadastrados e o barraco recebe um selo de identificação. Este tipo de ação combina o levantamento de dados sócio-demográficos, com cartografia das áreas faveladas, projeto de engenharia e ações de mobilização social (identificação de lideranças, organização de reuniões, etc.) para fins de negociação das

com o poder público municipal que redundem em multas e dificuldades na regularização da edificação (habite-se) ou da atividade econômica (alvará).⁶

A terceira forma de ilegalidade diz respeito ao descumprimento da legislação sobre parcelamento do solo. Em termos concretos isso significa que o agente responsável pelo parcelamento (loteador ou incorporador) não levou até o final o processo de aprovação do parcelamento junto aos órgãos públicos responsáveis (Departamento de Parcelamento do Solo – Parsolo/Sehab e Administrações regionais). Se o loteamento foi produzido antes de 1979, os moradores podem ter conseguido o registro de sua propriedade junto ao Registro de Imóveis mas, se foi posterior, não registraram seus terrenos, visto que a legislação federal passou (Lei Lehman – 6766/79), naquele ano, a considerar como pré-requisito para o registro de propriedade, a aprovação prévia do parcelamento pelas prefeituras municipais. Assim, quando ocorre esse tipo de irregularidade, temos um loteamento irregular que pode até mesmo ser clandestino, caso o loteador não tenha nem mesmo iniciado o processo de aprovação. Nesses casos, os moradores não tem título de propriedade mas tem como provar que pagaram por ela sendo, frente ao judiciário, os proprietários legítimos dos terrenos.

O quarto tipo de ilegalidade é o que está associado ao tema. Quando um conjunto de pessoas ocupa uma gleba ou terreno, para além de possíveis descumprimentos das legislações edilícias (porque as casas são construídas fora do Código de Obras), de uso do solo, há um problema associado à posse da terra. É nesses casos que a literatura sociológica e de políticas públicas denominam os núcleos de favelas, delimitando corretamente um fenômeno único, mas gerando sérios problemas de mensuração.

Em meio a esta complexidade metodológica e conceitual, são gerados números impressionantes, como os produzidos pelos chamados “Censos de Favelas”, realizados periodicamente pela Prefeitura do Município de São Paulo. Entre os Censos de 1987 e 1993, a população favelada teria passado de 800 mil para 1,9 milhão de habitantes, mais do que dobrando em 6 anos. Em 1993, data do último censo de favelas realizado, a população favelada corresponderia a quase 20% da população total do município, tendo crescido à espantosa taxa de 15,2% ao ano entre 1987 e 1993 (Diário Oficial de São Paulo, 1995).

intervenções junto a comunidade. Muitos destes arrolamentos têm sido executados em São Paulo por empresas de consultoria e/ou engenharia.

⁶ Esse tipo de irregularidade, ou as “facilidades” construídas para solucionar a situação, tem sido uma das principais fontes da corrupção miúda e disseminada nas administrações municipais brasileiras.

Os dados dos censos demográficos, porém, contam uma outra história. A chamada população residente em setores subnormais, o conceito de favelas do IBGE, nunca teria ultrapassado de 900 mil, tanto nos Censos de 1991, 2000, quanto na Contagem Populacional de 1996. De forma similar, apesar de apresentar trajetória crescente, os ritmos de crescimento da população residente nestes locais foram superiores à da população total, embora muito mais moderados do que o diagnosticado pela prefeitura municipal. Entre 1980 e 2000, a população em setores subnormais apresentou uma taxa de crescimento anual de 4,5% ao ano, contra 1,0% ao ano da população total. A Tabela 1, abaixo, resume este resultados.

Tabela 1
População Favelada segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas.
São Paulo, 1980-2000.

Anos	População - Censos Demográficos		Censo de Favelas	Diferença (%) (**)
	Total	Setores Subnormais		
1980	8.493.226	375.023	-	-
1987	9.209.853 (*)	530.822 (*)	815.450	53,6
1991	9.646.185	647.400	1.434.134 (*)	121,5
1993	9.722.856 (*)	686.072 (*)	1.901.892	172,2
1996	9.839.066	748.455	-	-
2000	10.434.252	896.005	-	-

(*) Dados interpolados geometricamente.

(**) Calculada como $(\text{Censo de favelas} - \text{subnormais}) * 100 / \text{subnormais}$

Fonte: IBGE e Prefeitura de São Paulo.

Em suma, se existem, por um lado, muitas razões objetivas para supor que os dados de setores subnormais impliquem uma subestimação da população favelada, fica claro, por outro, que o Censo de Favelas – ao menos na forma como foi realizado em São Paulo, em especial em 1993 – pode implicar numa dramática sobrestimação dos dados populacionais. De fato, para aceitar uma taxa de crescimento de 15% na população favelada entre 1987 e 1993 requer imaginar que a população não favelada do município de São Paulo decresceu substancialmente em termos absolutos. Embora regiões do centro expandido de São Paulo tenham perdido população efetivamente, nada se compara ao volume do movimento populacional que teria que ocorrer para viabilizar tal estimativa de população favelada. Em suma, por mais que seja possível argumentar que estaria existindo uma crise social entre 1987 e 1991, os números simplesmente não fecham.

2. Estimativas de População Favelada por Meio do SIG

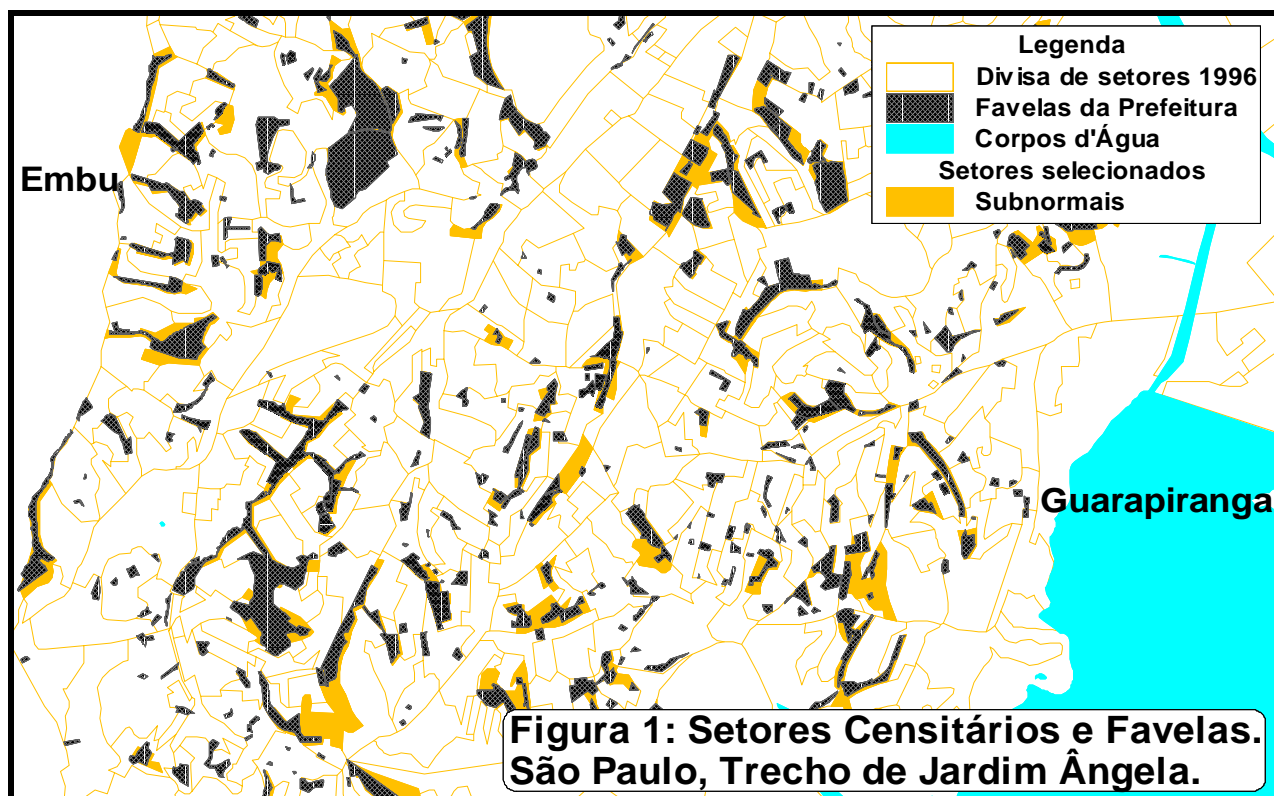
Em face destes elementos, o objetivo desta seção é o de – a partir de técnicas derivadas do uso de sistemas de informações geográficas – gerar novas estimativas de população favelada, de forma a propor uma metodologia que indique, com uma maior confiabilidade, o tamanho da população habitante nesses tipos de aglomeração urbana. Para a realização deste exercício serão utilizados os mapas digitais dos setores censitários de 1996, bem como a cartografia oficial de favelas do Município de São Paulo,⁷ que serviu como base para as coletas de dados do Censo de Favelas de 1987 e 1993.⁸

Tratamos aqui de produzir estimativas de população por meio do uso de sistemas de informações geográficas (SIG), onde o desenho de favelas (da prefeitura) é comparado ao desenho de setores censitários (do IBGE), por meio do recurso de *overlay*, ou sobreposição de cartografias. Uma representação visual do significado deste instrumento pode ser observado na figura 1, abaixo.

Podemos observar que o desenho das favelas da prefeitura e o desenho dos setores subnormais têm diferenças muito significativas. Embora existam favelas totalmente sobrepostas a setores subnormais, existem também favelas sobrepostas a setores normais e setores subnormais não registrados como favelas pela prefeitura. Vale destacar que este último elemento contraria o senso comum, pois para a maior parte dos analistas, o IBGE tende sistematicamente a reduzir o universo das favelas e da população favelada, pelo caráter restritivo da sua definição de trabalho, que fixa um limite mínimo de porte para a consideração de um aglomerado como se constituindo em um setor subnormal.

⁷ A Cartografia de Favelas foi produzida e é atualizada periodicamente pela Habi/Sehab. Recentemente um convênio de cooperação entre a Habi e o Centro de Estudos da Metrópole permitiu a digitalização dessa base, cujo último esforço concentrado de atualização ocorreu em 1993. No momento procedemos a uma atualização detalhada da base usando fotos aéreas de 2000 e vistorias em campo e, em período curto estará disponível uma base digital atualizada e corrigida das favelas do município. No presente trabalho, no entanto, utilizamos a base em seu estado de atualização de 1993, inclusive porque esta é a data da última estimativa da Prefeitura, gerada pela Fipe.

⁸ O mesmo exercício poderia ser realizado para os Censos de 1991 e 2000. Utilizamos 1996 como referência porque se trata da primeira coleta de dados no período posterior ao Censo de Favelas de 1993.



Em outras palavras, o que a informação cartográfica está mostrando é que a mera afirmativa “ad hoc” de que o desenho dos setores subnormais não registra favelas de menor porte (o que é verdade) não necessariamente significa que o IBGE (ao menos no caso de São Paulo) sub enumera os residentes em favelas. Obviamente, os Censos de Favelas da prefeitura, que levam em conta apenas o desenho oficial das favelas, também não contaram a população em diversos trechos considerados subnormais para o IBGE. Como os contornos de favelas e áreas subnormais são efetivamente distintos, é possível afirmar que tanto um tipo de levantamento quanto o outro provocassem sub-registro das áreas não coincidentes.⁹

Apresentamos na tabela 2, abaixo, os resultados quantitativos da sobreposição cartográfica do mapa de favelas ao mapa de setores censitários de 1996. A área total dos setores é de 1,5 mil km² enquanto a área total do mapa oficial de favelas é de 22,2 km². Em outras palavras, a área das favelas, segundo o mapa oficial utilizado para o planejamento dos Censos de Favela da prefeitura para 1987 e 1993 correspondia a

⁹ A maior parte dos estudos relativos a subenumeração na área demográfica (como os clássicos estudos que indicam a subenumeração de crianças com menos de um ano) trabalham com a perspectiva que os levantamentos se referem a uma mesma unidade

apenas 1,5% da área total do Município. Nestas circunstâncias, boa parte dos setores existentes não tinha qualquer sobreposição com favelas. Nesse grupamento, com quase 1,2 mil km², residiam 6,8 milhões de pessoas ou 70% da população de São Paulo em 1996. No restante do município, onde residia 30% da população, o grau de sobreposição do setor censitário à área de favelas era obviamente variável, oscilando entre 0,1 e 100%.

Tabela 2
Tamanho populacional dos setores censitários, agrupados segundo grau de sobreposição da área do setor à área de favela do mapa oficial. Município de São Paulo, 1996.

<i>Setores classificados segundo grau de sobreposição a favelas (por faixas) (*)</i>	<i>Sobreposição média (%)</i>	<i>Área</i>		<i>População 1996</i>	<i>Distribuição (%)</i>
		<i>Área total dos Setores (km²)</i>	<i>sobreposta a favelas (km²)</i>		
Menos de 0,1% de sobreposição	0,005	1.172	0,06	6854524	69,66
0,1 a 9,99%	1,754	306,25	5,37	1888018	19,19
10 a 19,99%	13,511	24,19	3,27	320377	3,26
20 a 29,99%	25,112	7,21	1,81	135901	1,38
30 a 39,99%	35,363	3,33	1,18	92113	0,94
40 a 49,99%	45,575	3,80	1,73	106828	1,09
50 a 59,99%	55,030	2,81	1,54	100913	1,03
60 a 69,99%	64,585	2,25	1,45	83893	0,85
70 a 79,99%	74,956	1,93	1,45	75730	0,77
80 a 89,99%	84,705	1,47	1,24	71521	0,73
90 a 99,99%	95,323	2,38	2,26	80972	0,82
100% de sobreposição	100,000	0,80	0,80	29399	0,30
Total	1,451	1.528,60	22,18	9840189	100,00

Fonte: IBGE e Prefeitura de São Paulo.

(*) Indica em qual proporção o setor censitário que pertence ao grupo tem sua área sobreposta à área favelas, conforme o desenho de favelas definido pela prefeitura.

Em termos agregados o grau de coincidência espacial entre os dois tipos de área é superior a 80% em menos de 20% da área total de favelas (Tabela 2). Nos setores com tal grau de sobreposição reside menos de 2% da população total do município. Em outras palavras, a crítica ao conceito de setor subnormal parece fazer sentido, quando comparamos a cartografia de favelas utilizada para fins de planejamento urbano e políticas de habitação e a cartografia de setores subnormais. Aceitar esta crítica não implica, no entanto, validar qualquer estimativa de população de favelas realizada de modo alternativo.

geográfica de análise. Assim, esta importante experiência tem menos importância neste tipo de problema.

Com o objetivo de dar uma contribuição a este debate, apresentamos abaixo diferentes estimativas de população favelada, a partir de diferentes hipóteses sobre a densidade demográfica deste tipo de agrupamento populacional (Tabela 3).

Tabela 3

Densidade demográfica dos setores censitários classificados segundo o grau de sobreposição do setor a favelas mapa oficial e diferentes hipóteses de tamanho da população favelada segundo classe. Município de São Paulo, 1996.

Classes de setores sobrepostos a favelas	Densidade hab/km ²	População Hipótese 1 (*)		População Hipótese 2 (**)		População Hipótese 3 (***)		População Hipótese 4 (***)	
		Favelada	% pop. Total	Favelada	% pop. total	Favelada	% pop. total	Favelada	% pop. total
Menos de 0,1%	5848	368	0,01	2.311	0,03	3.067	0,04	9.318	0,14
0,1 a 9,99%	6165	33.117	1,75	197.157	10,44	261.673	13,86	795.032	42,11
10 a 19,99%	13244	43.287	13,51	119.954	37,44	159.206	49,69	320.377	100,00
20 a 29,99%	18845	34.128	25,11	66.464	48,91	88.213	64,91	135.901	100,00
30 a 39,99%	27667	32.574	35,36	43.210	46,91	57.350	62,26	92.113	100,00
40 a 49,99%	28097	48.687	45,57	63.598	59,53	84.409	79,01	106.828	100,00
50 a 59,99%	35965	55.532	55,03	56.671	56,16	75.215	74,53	100.913	100,00
60 a 69,99%	37339	54.183	64,59	53.259	63,48	70.687	84,26	83.893	100,00
70 a 79,99%	39217	56.764	74,96	53.124	70,15	70.508	93,10	75.730	100,00
80 a 89,99%	48712	60.582	84,71	45.645	63,82	60.582	84,71	71.521	100,00
90 a 99,99%	34089	77.185	95,32	80.972	100,00	80.972	100,00	80.972	100,00
100%	36702	29.399	100,00	29.399	100,00	29.399	100,00	29.399	100,00
Total	6437	525.804	5,34	811.765	8,25	1.080.225	10,98	1.901.997	19,33

Fonte: IBGE e Prefeitura de São Paulo.

(*) Assumindo que a densidade da favela é igual a densidade do agrupamento de setores onde elas se encontram (hipótese default do comando de overlay do software Maptitude).

(**) Assumindo que a densidade da favela é de 36.700 habitantes por km² - correspondente à densidade dos setores que tem 100% de sobreposição a favelas;

(***) Assumindo que a densidade de favelas é de 48.700 habitantes por km² - correspondente ao aglomerado de setores de maior densidade

(****) Assumindo uma densidade de 148.000 hab/km² - aquela que permite atingir um tamanho populacional de 1,9 milhões de hab, segundo a estimativa da prefeitura para 1993

Consideramos aqui quatro diferentes hipóteses de densidades demográficas médias para os trechos de favelas. Cada hipótese implica um tamanho populacional diferente, com importantes consequências para o debate sobre a questão. Discutimos em detalhe abaixo cada hipótese e seu significado em termos de estimativa populacional.

1. Hipótese 1: Nesta hipótese, a densidade das favelas presentes num dado grupo de setores foi considerada igual à densidade média do grupo onde ela se encontra. De modo geral, os softwares com recursos de *overlay*, como o Maptitude, assumem automaticamente esta hipótese que, no entanto, tende a subestimar o número de favelados, uma vez que estas aglomerações apresentam muitas vezes densidades claramente superiores à das áreas que lhe são adjacentes. Nesta hipótese, o número total de favelados era de 525 mil pessoas em 1996, inferior ao dado pelos setores subnormais do IBGE (686 mil habitantes);
2. Hipótese 2: Neste caso, a densidade das áreas de todas as favelas foi considerada igual à daquele grupo onde existe 100% de sobreposição entre os setores censitários e as favelas (36.700 habitantes por km²). Geramos, assim, uma estimativa de 812 mil habitantes (8,3% do total), acima da estimativa do IBGE para 1996, mas muito inferior à da prefeitura. Trata-se de um número aparentemente razoável, mas existem grupamentos de setores onde a densidade populacional é mais elevada;
3. Hipótese 3: Nesta hipótese, a densidade de todas as áreas de favelas foi considerada igual à daquele grupo onde existe 80 e 89,9% de sobreposição entre os setores censitários e as favelas (48.700 habitantes por km²). Em outras palavras, trata-se da maior densidade demográfica observada entre todos os grupos de setores censitários considerados acima. Geramos, assim, uma estimativa de 1,08 milhão de habitantes (11% do total), novamente acima da estimativa do IBGE, mas ainda muito inferior à da prefeitura, que atinge quase 20% da população municipal. A rigor, esta parece ser a estimativa máxima permitida por exercícios deste tipo;
4. Hipótese 4: Nesta última hipótese, tratamos de calcular qual densidade seria necessária para atingirmos o tamanho de população favelada estimado pela prefeitura para 1993. Seria necessário uma densidade de quase 150 mil habitantes por km², três vezes superior à densidade máxima observada para os grupamentos de setores censitários considerados acima. Além disso, para esta hipótese se realizar, praticamente todos os grupos de setores considerados acima, a exceção dos dois primeiros, teriam que ter 100% de sua população vivendo nos segmentos de favela.

Em vista dos elementos apresentados acima, o mais razoável seria a de considerar o tamanho da população das áreas das favelas oficiais da prefeitura como um número intermediário entre as hipóteses 2 e 3, isto é, oscilando entre 0,9 e 1,1 milhão de habitantes ou entre 8 e 11% da população total do município para 1996. Nota-se que a população subnormal do IBGE implica de fato em alguma sub enumeração em relação a esta estimativa enquanto a população do Censo de Favelas de 1993 implica em grosseiro superregistro.

O leitor atento poderá argumentar que estimativas de população a partir de hipóteses sobre densidades demográficas médias podem induzir distorções importantes, sobretudo porque as densidades deste tipo de aglomerado são bastante heterogêneas. O que se pretendeu aqui, no entanto, não foi produzir uma estimativa determinística do tamanho populacional dos trechos de favela – como é comum nas técnicas de projeção demográfica - mas, sobretudo, o de especificar estimativas máximas e mínimas da população favelada, estabelecendo uma faixa de variação onde seria mais provável, a partir da informação demográfica disponível, encontrar o tamanho populacional real. Além disso, tal exercício pode ser refinado de várias formas, inclusive desagregando as hipóteses de densidade da população favelada para cada um dos 96 distritos de São Paulo, gerando hipóteses de densidade mais desagregadas e realista.

Em síntese, os resultados aqui apresentados mostram claramente que os dados do último Censo de Favelas e os dos Censos Demográficos são inconsistentes entre si. E não se trata apenas do problema do Censos Populacionais classificarem áreas de favelas como setores subnormais. Independentemente do tipo de setor, parece muito improvável que as favelas da prefeitura tenham a densidade necessária para viabilizar o tamanho de população estimado pelo Censo de Favelas. Em outras palavras, estas elevadíssimas densidades provam por absurdo que ou os dados do Censo de Favelas estão equivocados, ou os dados do Censo Demográficos têm dramáticos problemas de subenumeração nunca antes detectados.

De fato, para que a estimativa da prefeitura fosse verdadeira, isto é, para encontrarmos 1,9 milhões de pessoas nas áreas oficialmente definidas como favelas em 1993, seria obrigatório considerar que os Censos Demográficos subestimam fortemente a população de favelas, não apenas ao classificar áreas favelas como setores normais, mas devido a um grave e sistemático erro de subenumeração da população total, de aproximadamente

10%.¹⁰ Embora algum grau de subregistro possa ocorrer, não existe qualquer exercício comparativo entre os Censos de 1991, 1996 e 2000 que sugira a ocorrência de subnumerações desta ordem de grandeza para a São Paulo e também da ocorrência de tal seletividade na subnumeração.¹¹

Em suma, se o Censo de Favelas e a Contagem de 1996 estivessem simultaneamente corretos (em termos de enumeração), o perímetro das favelas utilizado neste exercício teria que ser obrigatoriamente diferente daquele utilizado para a realização do Censo de Favelas. No entanto, recorremos aqui à mesma cartografia, desenvolvida na Secretaria Municipal de Habitação (HABI) de São Paulo o que torna tal hipótese claramente impossível. Uma hipótese permitira acomodar os dois levantamentos: supor um brutal movimento de emigração de favelas entre 1993 e 1996. Trata-se, no entanto, de uma proposição absurda, inconsistente com qualquer conhecimento concreto a respeito da dinâmica social e habitacional da cidade.

Depois de considerarmos este conjunto de discrepâncias, vale a pena também destacar várias outras razões técnicas para considerarmos que o Censo de Favelas muito mais problemático do que os Censos Demográficos e a Contagem Populacional. Em primeiro lugar, trata-se de fato uma amostra, e não de um Censo para o ano de 1993 (Diário Oficial, 1995). Em segundo, observa-se elevado número de pessoas por domicílio (5,42 em 1987 e 5,02 em 1993), número muito superior às médias das áreas subnormais do IBGE para 1991, por exemplo. Finalmente, o que tem sido chamado de Censo de Favelas não pode ser considerado um empreendimento sistemático de coleta de dados, com toda a estrutura técnica e operacional – bem como todo o acúmulo de experiências – dos Censos demográficos brasileiros, especialmente quando referido a uma região metropolitana como São Paulo.

3. Significado dos Resultados Observados

Esperamos que estimativas mais convergentes do fenômeno da população favelada permitam, por um lado, a proposição de um debate mais informado em termos analíticos e, por outro, a geração de políticas públicas apropriadas. Favelas são problemas reais que devem ser considerados, do nosso ponto de vista, como prioridades de políticas

¹⁰ Toda esta subnumeração teria que ocorrer em áreas de favelas.

¹¹ A comparação entre 1996 e 2000 indica que a principal subnumeração de 1996 parece ter ocorrido na faixa etária de 0 a 4 anos, não se refletindo de modo claro no plano espacial.

públicas tanto devido aos seus aspectos sociais quanto seus extensos aspectos ambientais.

A publicação e a disseminação da pesquisa da Fipe provocaram um debate importante, mas pouco denso em termos acadêmicos, sobre o processo de favelização em São Paulo. A questão central talvez esteja ainda no debate que veio a ser conhecido como da “década perdida”, no interior do qual inúmeros autores discutiram o aparente paradoxo da melhora dos indicadores sociais nos anos 1980 de forma concomitante com a dinâmica negativa da economia brasileira. Para alguns, este aparente paradoxo seria explicado pela ação dos movimentos sociais nos anos 1970 e 1980, mas para outros seria fruto, principalmente, da caráter inercial das políticas públicas de corte social e urbano (e suas agências estatais) construídas durante o regime militar¹².

Se fizermos o exercício de atualizar esse debate, a dinâmica de melhora se torna ainda mais interessante analiticamente considerando que, ao longo da década de 1990, o mercado de trabalho e a estrutura de rendimentos do mundo do trabalho no Brasil foram ainda mais impactados que nos anos 1980, mas os indicadores mostram que a situação social melhorou, ao menos em termos médios e nos grandes números. Embora o assunto seja muito complexo, para os interesses analíticos específicos do presente texto, basta destacar que alguns autores utilizaram as informações sobre o crescimento vertiginoso da população favelada em São Paulo gerados pelos números da pesquisa da Fipe para sugerir que, apesar da melhora de inúmeros indicadores sociais, o saldo do período recente teria sido negativo em termos sociais. A favelização acelerada teria ocorrido de modo concomitante à chamada reestruturação do mercado de trabalho com a precarização dos vínculos trabalhistas e polarização da estrutura de ocupações e salários. Aos números do crescimento da população favelada, devemos destacar como evidência ressaltada por essa literatura as informações disponibilizadas pela pesquisa da Fipe sobre a precarização das condições ambientais e de ocupação vivenciada pelas favelas paulistanas no período recente.

Então o que podemos concluir a partir dos números apresentados por nossa estimativa? Em primeiro lugar, é possível afirmar que, tanto a proporção da população paulistana que vive em favelas, quanto o seu crescimento no período recente, foi muito inferior ao que considera a literatura. Sob este ponto de vista, portanto, as evidências rejeitam fortemente a existência de uma explosão da população moradora de núcleos de favela

¹² Cf., entre outros, Faria (1992); Silva et al. (1992); Marques e Najjar (1995) e Torres (1997).

em São Paulo. Por outro lado, embora essa informação tenha que ser confirmada quando estivermos em condições que realizar o mesmo exercício de estimação que realizamos aqui para os Censos de 1991 e 2000, a população favelada de São Paulo tem crescido a taxas superiores às da população do Município, o que equivale a dizer que sua proporção se elevou na última década. Os dados de setores subnormais, apesar dos seus problemas, apontam para um importante crescimento da população favelada entre 1980 e 2000, numa taxa de 4,4% ao ano, 4 vezes superior à média da metrópole, o que, sem dúvida, dá alguma substância ao argumento – produzido por diversos autores como Kowarick (2001) - relativo ao agravamento das condições sociais da metrópole ao longo dos últimos vinte anos. Esse resultado mostram - para as últimas duas décadas - um crescimento da proporção de favelados, mas em um patamar muito mais baixo do que o descrito na literatura.

Um outro ponto importante não pode ser avaliado no estágio atual das estimativas, mas diz respeito à situação social nas favelas que, para a literatura discutida acima, teriam piorado. No atual momento das estimativas realizadas no âmbito do CEM, nada podemos afirmar sobre a dinâmica social recente das favelas e de seu moradores, mas informações pontuais ou não sistematizadas de outros trabalhos em andamento indicam que tenha ocorrido uma melhora dos patamares médios dos indicadores para o universo das favelas, mas uma piora sensível nas piores favelas, visível apenas com a desagregação por favela ou por região das informações gerais. Em outro trabalho (Torres e Marques, 2001), destacamos que, observando a dinâmica social por setor censitário no Município de Mauá, é possível delimitar setores ou grupos de setores que apresentam um nível de precariedade muito elevado, que combina indicadores sociais muito precários com vários tipos de risco urbano cumulativamente. Para o conjunto das favelas, entretanto, esta hipótese deve ainda ser testada.

Um segundo campo onde a alteração dos números da população favelada causa impacto é ligado diretamente às políticas públicas de habitação. Para o planejamento e a elaboração de políticas, faz uma diferença muito grande enfrentar um problema que atinge quase 2 milhões de habitantes ou tentar solucionar uma questão ligada a cerca de 1 milhão. Se considerarmos os custos médios de urbanização de favelas usualmente utilizados para planejamento desse tipo de política – de 3.500 a 4.000 dólares por família, a urbanização de todas as favelas da cidade alcançaria, considerando os números apresentados aqui, cerca de 800 e 950 milhões de dólares, ou entre 2,4 e 3,0

bilhões de Reais.¹³ Ainda utilizando nossa estimativa, se considerarmos a proporção que tais programas utilizam como proporção da população que tem que ser removida para a instalação da infra-estrutura urbana e a solução das situações de risco – 15% - tal esforço de urbanização também geraria uma demanda de 36.000 novas unidades habitacionais. O custo da construção de tais unidades poderia alcançar cerca de 900 milhões de Reais, se consideramos o custo médio de 25 mil Reais por unidade. Assim, o custo total da solução do problema envolveria, portanto, cerca de 4 bilhões de Reais. Como o orçamento municipal em São Paulo gira entorno de 8 bilhões atualmente, o direcionamento de aproximadamente 5% do orçamento municipal para uma efetiva política habitacional teria o potencial de resolver o problema em algo como 10 anos, caso a população favelada se estabilizasse.

Em outras palavras, a solução dos problemas das favelas do município parece ser plenamente factível em termos estritamente orçamentários. Porém, para além do problema de priorizar politicamente a questão, as dificuldades para o enfrentamento da questão habitacional tem a ver com os desafios de operar um programa capaz de executar ao mesmo tempo a urbanização de algo como 20 mil unidades residenciais em favela e a produção de 3,6 mil novas unidades habitacionais por ano, o que é um esforço gerencial considerável e que não pode ser enfrentado com estruturas administrativas adaptadas e com improvisação.

Cabe destacar também que programas de tal envergadura devem ter também seus impactos mais gerais considerados, tanto do ponto de vista de seus efeitos dinâmica demográfica – induzindo eventualmente fluxos migratórios originados em áreas mais carentes - quanto do ponto de vista de seus impactos socio-ambientais mais gerais. Evidentemente, as estratégias de localização de novas unidades habitacionais, bem como seu porte e desenho arquitetônico podem assegurar ou limitar uma integração adequada destas populações ao tecido urbano, seja em termos de acesso a serviços sociais e ao mercado de trabalho, seja no que diz respeito à redução dos riscos ambientais a que, presentemente, grande parte desta população está exposta.

¹³ Consideramos aqui um câmbio de R\$3,00 por dólar.

Bibliografia

- Arriagada, Camilo 2000. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios e desafíos de políticas para el hábitat urbano. In: CEPAL – *Série Medio Ambiente de Desarrollo*, n. 27.
- Bonduk, Nabil e Rolnik, Rachel. 1979. *Periferia – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho*. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade de São Paulo/Fundação para a Pesquisa Ambiental.
- Caldeira, Teresa, P. 2000. *City of walls: crime, segregation and citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Demers, M. N. 2000. *Fundamentals of Geographic Information Systems*. New York: John Wiley & Sons Inc.
- Diário Oficial do Município de São Paulo 1995. *Favelas na Cidade de São Paulo*. São Paulo. Diário Oficial. Edição especial N°101, 31 de março de 1995.
- Faria, V. 1992. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. In: *Novos Estudos Cebrap, No 33*.
- Kaplan. Robert D. 1996. *The end of the earth: a journey at the dawn of the 21st century*. New York: Random House.
- Kowarick, Lúcio 2001. Vulnerabilidade Sócio-econômica: Estados Unidos, França e Brasil. Trabalho apresentado no Encontro da Anpocs. Mimeo.
- Kowarick, Lúcio 1988. *As Lutas sociais: São Paulo Passado e Presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Livi-Bacci, M. e G. De Santis. 1998. *Population and poverty in developing countries*. Oxford, Oxford University Press, International Studies in Demography.
- Marcondes, Maria José A. 1999. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel.
- Marques, E. e Najar, A. 1995. *Espaço e mortalidade no Rio de Janeiro da década de 1980*. In: Anais do VI Encontro Nacional da Anpur. Brasília: Anpur.
- Maricato, Ermínia 1996. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: HUCITEC.
- Martin, David 1996. *Geographic Information Systems: socioeconomic applications*. London: Routledge.
- Martine, George. 2001. The sustainable use of space: advancing the population/ environment agenda. Paper presented at the Cyber Seminars of the Population-Environment Research Network. www.populationenvironmentresearch.org
- Martine, George. 1996. *Population and environment in the current development scenario*. Harvard Center for Population and Development Studies, Working Paper Series No. 96.02, Harvard University, Cambridge MA.
- Massey, Douglass S. 1996. “The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the 21st century”. In: *Demography* 33, n.4, p.395-412.
- Sachs, Celine 1999. *São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular*. São Paulo: Edusp.
- Santos, C. 1975. *Voltar a pensar em favelas por causa das periferias*. Rio de Janeiro. Mimeo.

- Silva, L. (org.) 1992. *O que mostram os indicadores sociais sobre pobreza na década perdida*. Rio de Janeiro: Ipea, relatório de Pesquisa.
- Roberts, Bryan R. 1994. Urbanization and the environment in developing countries: Latin America in comparative perspective. In: Arizpe, L., Stone, M.P. and Major, D.C. *Population and environment: rethinking the debate*. Boulder: West View Press, p. 303-338.
- Taschner, S. 2000. Degradação ambiental em favelas. In: Torres, H.G. e Costa, H. *População e Meio Ambiente: debates e desafios*. São Paulo: Editora do Senac, p. 271-300.
- Taschner, S. 1978. Favelas do município de São Paulo: resultados de pesquisa. In: Blay, E.A. *A luta pelo espaço*. Rio de Janeiro: Vozes, p.125-147.
- Torres, H.G. e Oliveira, G.C. 2001. Primary education and residential segregation in the Municipality of São Paulo: a study using geographic information systems. Paper presented in the International Seminar on Segregation and the City. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, July. www.lincolninst.edu
- Torres, H.G e Marques, E. 2001. Reflexões sobre a hiperferiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.4*.
- Torres, H.G. (1997). *Desigualdade Ambiental em São Paulo*. Campinas: IFCH/UNICAMP (tese de doutorado).
- United Nations, 1995. *The challenge of urbanization: the world's large cities*. New York: United Nations.
- World Bank 1999. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. Oxford University Press.