

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

UMA ANÁLISE DO ODS 11.1 NO ESTADO DE
SANTA CATARINA À LUZ DOS CONCEITOS DE
AGLOMERAÇÕES SUBNORMAIS E DO PROCESSO DE
FAVELIZAÇÃO

ANE MICHELINA DALBOSCO BATTIROLA
CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

VOLUME 12 | NÚMERO 2 | JUL/DEZ 2021

UMA ANÁLISE DO ODS 11.1 NO ESTADO DE SANTA CATARINA À LUZ DOS CONCEITOS DE AGLOMERAÇÕES SUBNORMAIS E DO PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO

AN ANALYSIS ON SDG 11.1 IN SANTA CATARINA STATE ATTENDING THE CONCEPTS OS SUBNORMAL AGGLOMERATIONS AND THE PROCESS OF FAVELIZATION

Recebido: 28/09/2021
Aprovado: 02/01/2022

Ane Michelina Dalbosco Battirola¹
Cristhian Magnus De Marco²

RESUMO:

Este estudo traz uma revisão bibliográfica e análise de dados estatísticos sobre o cenário do acompanhamento do ODS 11.1 no estado de Santa Catarina, com informações sobre os conceitos e os processos de formação, assim como os critérios de classificação dos aglomerados subnormais e sua correlação com os conceitos apresentados para representar os assentamentos precários denominados favelas. A importância desse estudo está em acompanhar qual o cenário atual do estado e compará-los aos resultados estimados para o próximo censo para o alcance das metas estabelecidas de transformar significativamente a construção e a gestão dos espaços urbanos, apresentando as críticas ao atual sistema de classificação. Da análise pode-se concluir que não são suficientes os critérios utilizados para classificar os atuais aglomerados subnormais existentes no país e, por consequência, nos demais entes da federação. O acompanhamento para o alcance dessa meta demonstra que não está surtindo efeitos as políticas públicas atuais e os recursos públicos aplicados nessa área são flagrantemente insuficientes. Por meio da análise do relatório acerca dos aglomerados subnormais até 2019 (IBGE, 2021), na qualidade de antecipação de resultados para o censo 2021, constata-se o aumento significativo do crescimento do número de favelas em todo o país e em todos os estados da federação neste último decênio.

Palavras-chave: ODS 11.1. Aglomerações subnormais. Assentamentos precários. Favelas.

Códigos JEL: K11, K38, Q01

ABSTRACT:

This study provides a bibliographical review and analysis of statistical data about the monitoring of SDG 11.1 scenario in the Santa Catarina state, including information about its concepts and formation processes as well as the classification criteria of subnormal clusters and their correlation with the concepts of precarious settlements called slums. The importance of this article is to monitor the state's current numbers of precarious habitation in order to compare them to the estimated results for the next census in order to achieve the established goals of significantly transforming the construction and management of urban spaces, presenting, therefore, the existing

¹ Mestranda em Direito na linha de pesquisa de ciências sociais pela UNOESC-SC. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Desenvolvimento Local & Cidadania. E-mail: anebattirola@uol.com.br

² Professor e pesquisador do PPGD/UNOESC, doutor em Direito pela PUC/RS, com estágio pós-doutoral na UFSC. Mestre em Direito pela UFSC. E-mail: cristhian.demarco@unoesc.edu.br

criticisms about the current classification system. From this analysis it can be concluded that the criteria used to classify nowadays the subnormal agglomerates in the country end its states are not effective. The current public policies are not having the positive effect needed to match the goals and the public investments are not well dimensioned in this field, proving being notoriously insufficient. Furthermore, through the analysis of the report on subnormal agglomerations until 2019 (IBGE, 2010), as an anticipated result for the 2021 census, it can be assumed that there is a significant growth (of at least 100%) in the number of slums in all states of the country in the last decade.

Keywords: SDG 11.1. Subnormal agglomerations. Precarious settlements. Slums.

JEL Codes: K11, K38, Q01

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo traz uma revisão bibliográfica e análise de dados estatísticos sobre o cenário do acompanhamento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11.1 (ODS 11.1) no estado de Santa Catarina, com informações sobre os conceitos e os processos de formação, assim como os critérios de classificação dos aglomerados subnormais e sua correlação com os conceitos apresentados para representar os assentamentos precários denominados favelas.

Com o flagrante aumento da precariedade da moradia em todo o mundo, o próprio relatório sobre “Perspectivas da Urbanização Mundial” (NATIONS, 2014)³, já dispunha sobre a população urbana mundial que representava 54%, com previsão de que aumento para 66% em 2050. No Brasil, mesmo considerando a questionável forma de identificar população urbana e rural, é notório que a urbanidade se apresenta em expansão, com índices de 84,4% do total dos brasileiros (IBGE, 2010).

Os fenômenos ocorridos principalmente após a implementação de políticas da década de 1980-1990 refletem uma diminuição significativa de crescimento econômico, uma deterioração nas relações de trabalho e renda, com agravamento das desigualdades sociais e também espaciais. Esses fenômenos têm levado a transformações importantes que não podem ser ignoradas, como a redução dos segmentos do proletariado industrial, o aumento do proletariado terciário, e a expansão do subproletariado (CARVALHO *et al.*, 2004, p.282).

Considerados espaços urbanos ou rurais onde, na maioria das vezes se concentra uma situação de pobreza extrema que escancara a desigualdade social, o processo de fragmentação urbana e exclusão socioespacial acabam por tornar esses espaços desprotegidos das ações do Estado que, ausente e sem interesse de atuação, assiste ao aumento da violência e o aumento da discrepância do acesso pleno à cidade.

A importância desse estudo está em acompanhar qual o cenário atual do estado para alcançar as metas estabelecidas de transformar significativamente a construção e a gestão dos espaços urbanos para que o desenvolvimento sustentável efetivamente ocorra. Temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento estão incluídos nas metas do ODS 11, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas.

Quanto aos recortes feitos para a delimitação do tema, considerando que as cidades são ocupadas de maneira diferenciada pelos agentes que atuam, fazem e refazem o espaço urbano, podem-se dentre os principais agentes de produção do espaço urbano: os proprietários dos

³ Os ODMs foram substituídos pelos ODSs (2015-2030).

meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e; os grupos sociais excluídos. Nesta pesquisa trabalhar-se-á com dois agentes: o Estado (no nível político-administrativos e espacial estadual) e os grupos sociais excluídos.

Para tanto, após a conceituação de aglomerados urbanos e a identificação de seus números atuais e estimativas para o estado de Santa Catarina, explicando por quais motivos esses números são tratados por muitos autores citados como subestimados, será realizada uma avaliação dos conceitos de favelas e assemelhados a partir de diversas fontes de informações a fim de demonstrar que os aglomerados subnormais não são compostos apenas por comunidades, como favelas e outros conceitos congêneres que lhes são atribuídos.

Dessa forma, foram destacados os principais componentes dos conceitos e alguns pontos merecem ser ressaltados e aprofundados em estudos futuros como a questão jurídica de posse da terra, os serviços de infraestrutura urbana, os serviços públicos essenciais e a incorporação de novos critérios que são essenciais no momento de definição dessas áreas.

A questão da forma de ocupação e posse da terra permanece ainda como principal elemento diferenciador dessas áreas, tanto pelos organismos oficiais de gestão e planejamento como pelos estudiosos que se dedicam a essa temática. Contudo, constitui também o elemento de maior dificuldade de mensuração e passível de solução pelos órgãos competentes.

De antemão pode-se perceber que a análise e classificação da precariedade da moradia não pode ser medida por esse elemento, prioritariamente. A importância dada nessa avaliação à adequação dos serviços de infraestrutura urbana é secundária e inegavelmente protege o Estado.

Justificar porque os dados censitários intraurbanos necessitam de uma classificação que expresse de maneira mais ampla as necessidades da população nos diferentes territórios urbanos, expondo as áreas das cidades mais atingidas pela desigualdade na distribuição de recursos públicos remete também para novos estudos em busca de outros arranjos de critérios que podem ser elaborados.

A precariedade da moradia popular tem alta visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira. No entanto, também são precárias as informações que permitem a sua quantificação ou caracterização. Os poucos dados disponíveis usualmente dizem respeito apenas às favelas ou aos assemelhados, que são objeto de levantamento por meio do censo demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cada dez anos; ainda assim, com grandes limitações, como será discorrido em meio à análise do cenário catarinense.

Para perseguir o objetivo desse estudo, o artigo foi dividido em três partes. A primeira parte apresenta a meta 11 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o ODS 11.1, seus indicadores e elementos que os compõem.

Na segunda parte é apresentado o conceito e critérios utilizados para definição dos aglomerados subnormais e o cenário no estado de Santa Catarina,

A terceira e última parte traz, primeiramente, o conceito e critérios de identificação das favelas enquanto assentamentos precários que fazem parte dos aglomerados subnormais, mas que possuem características que lhes são próprias, para posteriormente apresentar o cenário do processo de favelização no estado de Santa Catarina e sua desvinculação do Programa de Aceleração do Crescimento.

2 O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - ODS 11.1

A Meta 11 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é: “até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelos menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários” (IPEA e BRASIL, 2007).

A meta 11.1 definida pelas Nações Unidas propõe que até 2030 seja garantido o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, aos serviços básicos e urbanizar as favelas. No Brasil a meta é a de, até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

Observa-se que o termo “habitação segura” foi substituído devido ao fato de que segurança pode se referir ao contrato de ocupação da terra (segurança jurídica), segurança da posse, ou segurança física contra violência e assaltos, segurança em relação a desastres e remoções etc. Já o termo “moradia digna” é mais amplo e reconhecido em documentos oficiais da política nacional de habitação.

Englobando diversas dimensões da questão habitacional, esse aprimoramento da meta faz com que as dimensões das partes que constitui o conceito moradia digna sejam avaliadas, dando maior fidedignidade aos indicadores de acompanhamento.

Afora ao recorte dessa análise, que será sobre o Estado de Santa Catarina, no geral, a intenção desse indicador é **a de demonstrar** a proporção da população urbana que está exposta a condições precárias de habitação, num sentido amplo, de modo a permitir que se captem situações de precariedade não apenas dos países em desenvolvimento, mas também dos países desenvolvidos e em áreas urbanas com maiores recursos.

O indicador é composto por três eixos: população vivendo em assentamentos ou habitações precários, inadequados ou informais.

Os assentamentos precários incluem favelas, áreas com ausência de saneamento básico, sem fornecimento de água tratada, superlotação em dormitórios e condições impróprias da estrutura física das residências.

A inadequabilidade das habitações pode ser estimada a partir da acessibilidade dos imóveis, em termos de custo relativo do aluguel em relação a renda familiar, pois um eventual excesso de gasto com aluguel pode implicar na redução do acesso a outras necessidades básicas como alimentação, saúde e transporte.

Por fim, os assentamentos informais são aqueles não reconhecidos legalmente ou regulamentados por instrumentos municipais de controle e planejamento (ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados), representados por um padrão urbanístico irregular e indesejado, com carência de serviços públicos essenciais e localizados em áreas com restrição à ocupação. Para o Brasil, o recorte dos Aglomerados Subnormais geralmente contempla as três dimensões citadas.

Contudo, muitos dos elementos que compõem o indicador estão amplamente difusos pelos territórios em áreas que não necessariamente compõem áreas de baixa renda ou aglomerados subnormais, por isso há necessidade de aplicar os critérios descritos em todos os setores urbanos do país.

Para se fazer o cálculo do indicador, a unidade de medida é percentual e a fórmula envolve dois dados: a população urbana que reside em setores do tipo aglomerado subnormal e a população urbana em outros tipos de setores com condições de habitação precárias ou inadequadas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (IBGE, 2010), os dados da mostra colhidas por meio de censo demográfico (periodicidade decenal) com

abrangência nacional para integrar essa categoria, deve-se cumprir ao menos uma das seguintes condições: Densidade morador/dormitório maior que 3; Abastecimento de água por outras formas que não seja ‘rede geral de distribuição’; Esgotamento sanitário de outros tipos que não sejam ‘rede geral de esgoto pluvial’ ou ‘fossa séptica’; Lixo com destinações diferentes de ‘coletado diretamente por serviço de limpeza’ ou ‘colocado em caçamba de serviço de limpeza’; O gasto com aluguel ser igual ou superior a 30% do total da renda domiciliar. Fórmula de cálculo: População urbana em Aglomerados Subnormais + População urbana fora de Aglomerados Subnormais em condições de habitação precárias ou inadequadas/População urbana *100.

Por fim, dentre os conceitos importantes utilizados que compõem o termo “moradia digna” na meta analisada, objeto dessa análise, destaca-se:

Moradia digna: a moradia adequada é um dos direitos humanos garantidos a todos pela legislação internacional e também pela Constituição brasileira. Segundo o Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Nações Unidas, 1991), para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, há alguns critérios que devem ser atendidos, incluindo: i) Segurança da posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças; ii) Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura como água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo; iii) economicidade, com custo que não ameace ou comprometa o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes; iv) habitabilidade, onde a moradia precisa garantir a segurança física e estrutural proporcionando espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde; v) acessibilidade, em que a moradia precisa ser adequada às necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta; e vi) localização apropriada, em que a moradia não pode ser isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas (BRASIL, 2013).

O fato é que “as consequências sociais e econômicas decorrentes das ocupações irregulares e/ou clandestinas, fruto da exclusão socioespacial característica do processo de urbanização latino-americano, são muitas: miséria, marginalização, insegurança, dano ambiental, crescimento urbano precário e desordenado, dentre outros flagelos de nosso tempo” (VIEIRA; KEMPFFER, 2021, p.147). A informalidade que se reflete na precariedade das ocupações irregulares, geralmente representada pela submoradia, viola o direito fundamental à moradia e o supraprincípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, relacionado diretamente à boa condição de habitação, o Ministério das Cidades⁴ conduziu uma revisão do Plano Nacional de Habitação (Planhab), com o objetivo de incluir uma atualização do cálculo de demanda habitacional futura e metas quantitativas alinhadas a política nacional de desenvolvimento urbano, o que fez com que a meta do ODS não estivesse descolada do plano nacional sendo então atualizado.

Antes de iniciar a análise sobre o estado de Santa Catarina, é importante situá-lo dentre os demais estados, e conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) quanto à proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados em 2010, neste estado ocorria uma incidência média percentual de 29,5% da população vivendo em aglomerados subnormais, sendo que a média nacional era de 41,4%, dados que hoje se presumem defasados e que serão

⁴ O Ministério das Cidades foi criado em 2001 e em 2003 trouxe novos elementos para o debate por meio de instrumentos de regularização fundiária, mecanismos de combate à especulação imobiliária, procedimentos participativos no planejamento e na gestão da cidade legalmente constituído. Esse Ministério havia consolidado um círculo virtuoso com o poder central, com estímulo da participação de governos, assembleias, câmaras legislativas e de movimentos de representação popular, que se rompeu, pois em 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

posteriormente contrastados com estimativas apresentadas pelo mesmo Instituto (IBGE, 2021) frente à atual situação econômica do país e a crise sanitária que assolou o mundo nos últimos anos.

3 OS AGLOMERADOS SUBNORMAIS EM SANTA CATARINA

Preliminarmente é preciso destacar que ao realizar a presente pesquisa, constata-se uma “confusão” conceitual sobre o tema, conforme sua descrição pela ONU, pelo IBGE ou pelas prefeituras municipais. Os principais critérios utilizados para definição de favelas e assemelhados também diferem entre si (COSTA; NASCIMENTO, 2005, p.04-05).

Para o IBGE, aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. As populações dessas comunidades vivem sob condições socioeconômicas, de saneamento e de moradias precárias. Favelas, grotas, mocambos, palafitas e assemelhados são termos congêneres utilizados pelo IBGE e a classificação se baseia nos critérios de situação fundiária, infraestrutura básica e urbanística.

Para a ONU, refere-se aos assentamentos informais e baseia-se nos critérios de situação fundiária, infraestrutura básica e urbanística e materiais de construção utilizados.

Para as prefeituras, encontram-se muitos termos, dentre os quais destacam-se: Zona de especial interesse social⁵, favelas⁶, aglomerados subnormais⁷, assentamentos subnormais⁸, invasão⁹, áreas de sub-habitação¹⁰ e Bolsões de pobreza/Áreas de interesse social¹¹. O problema é que os critérios para o fornecimento de informações na formação do senso também variam de município para município, alguns utilizando os critérios mencionados pela ONU, outros aqueles divulgados pelo IBGE e, outros, acrescentando critérios como renda e risco ambiental.

O conceito da ONU difere daquele adotado pelo IBGE também no que diz respeito ao número mínimo de domicílios e ao tipo de material de construção. Outros aspectos incorporam um adicional em relação ao conceito do IBGE como o número de moradores por cômodo e ainda a recomendação que sugere (COSTA, NASCIMENTO, 2005, p. 6): “quando as cidades tiverem censos ou dados de pesquisas domiciliares disponíveis, estes devem ser utilizados para localizar a concentração (*clusters*) de domicílios que não atendem determinadas condições mínimas, podendo assim serem caracterizadas como favelas” (NASCIMENTO, 2003, p.02). Esse conjunto de aspectos referente aos critérios atualmente adotados pelas prefeituras do Brasil, tem reforçado a importância de aprofundar-se a discussão sobre a incorporação de variáveis socioeconômicas que possam melhor caracterizar as áreas correspondentes à “cidade informal”.

Conforme afirma Cardoso (1998, p. 1), outro ponto a destacar é o fato de só serem computados os aglomerados para o IBGE as aglomerações com mais de 50 unidades, o que leva a uma subestimação do fenômeno, posto que se reconhecem atualmente inúmeros conjuntos habitacionais menores em condições igualmente precárias.

O que importa ressaltar, então, é que o termo aglomerados subnormais é amplo, e “engloba” os demais. Essa afirmativa é facilmente entendida se pensarmos que uma habitação considerada como precária não necessariamente precisa estar inserida em uma comunidade

5 Nomenclatura utilizada por Belo Horizonte e Recife.

6 Nomenclatura utilizada por São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Teresina e Porto Alegre.

7 Nomenclatura utilizada por João Pessoa.

8 Nomenclatura utilizada por Aracajú e Campo Grande.

9 Nomenclatura utilizada por Brasília e Vitória.

10 Nomenclatura utilizada por Porto Alegre, que também utiliza o termo favela.

11 Nomenclatura utilizada por Florianópolis.

(favela), tampouco em um assentamento rural, o que torna mais difícil o seu mapeamento total. Ainda, a precariedade da moradia pode alcançar unidades habitacionais que estão regularizadas e em áreas urbanizadas com serviços públicos de existentes e até de qualidade.

Assim, considerar que as favelas e os assentamentos rurais/urbanos irregulares compõem a totalidade dos aglomerados subnormais existentes na era geográfica investigada, levará a uma subestimação dos números corretos de moradias indignas¹².

Nesse sentido, importa a citação de Maricato (2000):

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares em todo Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastante subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que entretanto, fornecem dados localizados e restritos (MARICATO, 2000, p. 154).

Essa preocupação na apresentação dos dados gerais, contendo todos os tipos de assentamentos precários é antiga. Em 2008, o então extinto Ministério das Cidades (MCidades) publicou o estudo Assentamentos precários no Brasil urbano, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) em que foi desenvolvida uma metodologia para a estimativa da população residente e dos domicílios em assentamentos precários em todo o Brasil¹³. O “método compara (...) os conteúdos sociais médios dos setores subnormais com os dos não especiais e discrimina os setores que são similares aos setores subnormais, embora não tenham sido classificados como tal” e os identificam como setores precários (Ferreira *et al.*, 2008, p. 128). O estudo, com base nos dados do Censo 2000, foi realizado para todas as áreas urbanas e rurais de extensão urbana no Brasil e estima, para municípios brasileiros, o total de domicílios e pessoas residentes em assentamentos precários, somando-se então as informações para setores de aglomerados subnormais e os setores não especiais identificados como precários conforme os critérios definidos pela metodologia aplicada.

Este estudo apresentou algumas conclusões que importam a essa análise, pois a falta de conhecimento sistemático sobre propriedade urbana e habitacional no país influenciam diretamente na dificuldade de programação de agendas para a efetivação de políticas públicas nessa área. A multiplicidade de tipos de habitações precárias (favelas, loteamentos clandestinos, assentamentos irregulares, cortiços, dentre outros) são marcados por características internas que os diferem e que demandam intervenções específicas para cada caso. Assim, informações estatísticas incorretas e insuficientes tornam imensuráveis os parâmetros comparativos e escassa a produção de dados fidedignos para que as condições locais sejam entendidas de forma satisfatória para que as necessidades atendidas com baixo custo. “A ausência desse tipo de informação sobre o problema é um importante obstáculo para a construção de políticas eficazes, bem especificadas e justas, cuja implementação gere o resgate das condições de moradia dos moradores de assentamentos precários em todo o país” (GOMES *et al.*; 2007, p.313).

Comparando-se os setores de tipo “aglomerado subnormal” do IBGE, definidos oficialmente por precariedade habitacional e de infraestrutura, alta densidade e ocupação de terrenos alheios, definiu-se que esses abarcam praticamente as favelas e os loteamentos clandestinos e/ou irregulares. No estudo, contudo, foi avaliada a presença de setores precários,

¹² As dificuldades e críticas associadas ao conceito de aglomerados subnormais adotado pelo IBGE partem, em geral, dos trabalhos que possuem uma abordagem local, relacionados ao planejamento urbano municipal. Citam-se como exemplos para embasar tal argumento os casos de São Paulo, de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro que foram discutidos respectivamente por TASHNER (2001), EDUARDO MARQUES *et al.* (2002), GUIMARÃES (2000) e CAVALIERI (1986). Os autores mencionados compararam os resultados das respectivas prefeituras com os resultados do IBGE e, em todos os casos, a subestimação dos resultados e a questão dos limites dos aglomerados subnormais foram apontados como os principais problemas.

¹³ Realizado por Eduardo Cesar Leão Marques (coord.) sob o título “Assentamentos precários no Brasil urbano”, em 2007.

cujo princípio é a existência de população classificada como moradora de setores comuns (ou “não-especiais”, na nomenclatura mais geral do IBGE) mas que apresenta características socioeconômicas, demográficas e habitacionais semelhantes às de populações e domicílios em setores subnormais, não necessariamente fazendo parte de comunidades (favelas) ou assentamentos rurais e urbanos clandestinos ou irregulares.

Como conclusão desse estudo, considerando que a incidência do problema varia muito em termos absolutos e relativos segundo os municípios e mesmo entre as grandes regiões do país, é inconteste que há tempos se considera que não há aplicação de recursos suficientes e políticas públicas efetivas nesse setor:

A aplicação do modelo na identificação de setores marcados por precariedade habitacional quase dobrou as estimativas de setores nessa situação. Em 2000, o Censo Demográfico do IBGE classificava 7.701 setores censitários como setores de tipo subnormal (7,5%). O modelo classificou outros 6.907 como setores precários, similares aos setores subnormais (5,8%), totalizando 14.608 assentamentos que concentram condições habitacionais precárias (14,3%). Isso representa um total de 3.165.086 domicílios (13%) e 12.415.831 pessoas (14,1% da população) em assentamentos precários no ano de 2000. Do ponto de vista das políticas públicas urbanas e habitacionais esse dado revela uma demanda muito maior por recursos a serem aplicados nesse setor (GOMES *et al.*; 2007, p.314).

Por outro lado, para além da dimensão do problema em si, o modelo permitiu uma maior visibilidade das condições sociais e habitacionais precárias e de sua presença no espaço, algo que não poderia ser identificado pela utilização do setor subnormal como proxy, pois, como se viu, em muitos municípios, em especial os não pertencentes às Regiões Metropolitanas, não havia setores subnormais (GOMES *et al.*; 2007, p.315).

Assim, abordar as limitações da categoria aglomerado subnormal, do IBGE, para analisar as desigualdades socioeconômicas, habitacionais, demográficas e, sobretudo, de acesso adequado aos serviços básicos de infraestrutura urbana nas cidades brasileiras torna-se essencial para elaboração das agendas de políticas públicas. “A exigência da ocupação ilegal do terreno no conceito de “subnormalidade” restringe a análise dos diferentes níveis de precariedade, que podem se sobrepor, ou se configurar como específicos, mas que, a partir de uma observação mais criteriosa, se estendem de maneira significativa nas metrópoles brasileiras” (CATALÁ; CARMO, 2021, p.04).

Raquel Rolnik (2015, p. 175) defende que a categoria “ilegal”, relativa aos assentamentos populares, não pode ser “absolutizada”, pois é comum encontrar modos de posse que podem ser considerados “paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades”.

Essas ressalvas são necessárias porque deve-se ter a consciência que nem esse estudo e nenhum outro sobre essa matéria deve ter a pretensão de obter resultados altamente precisos pela impossibilidade de se alcançar todas as informações qualitativas e/ou quantitativas relativas aos critérios utilizados para o levantamento da totalidade de aglomerados subnormais atualmente.

Embora seja necessário aguardar os resultados definitivos para se fazer comparações com o censo de 2010, de acordo com estudo estimativo realizado pelo IBGE em 2019 (IBGE, 2021)¹⁴, havia até 2019 em torno de 5.127.747 milhões de domicílios ocupados em 13.151 mil aglomerados subnormais no país. Essas comunidades estavam localizadas em 734 municípios,

¹⁴ Em 2019, durante esse Censo Experimental, o IBGE apresentou uma nova formulação para “subnormalidade”, na qual ficam evidentes tanto a tendência de valorização da propriedade quanto a de redução da importância dos serviços públicos essenciais (IBGE, 2019). Ficou convertida a ocupação ilegal na única condição obrigatória para classificar um setor censitário como subnormal (CATALÁ; CARMO, 2021, p. 5).

em todos os estados do país, incluindo o Distrito Federal. Em 2010, havia 3.224.529 domicílios, em 6.329 aglomerados subnormais, em 323 cidades, segundo o último censo (IBGE, 2010).

Em Santa Catarina, por sua vez, esse estudo do IBGE realizado até 2019 (IBGE, 2021) demonstra a estimativa do percentual de domicílios em aglomerações subnormais em relação ao total de domicílios ocupados é de 1,46%, o segundo do país (o percentual mais baixo é do estado de Mato Grosso do Sul, com 0,74%). Esse percentual equivale a 32.416 domicílios considerados aglomerados subnormais.

Em relação às capitais, a análise aponta que considerando o total de domicílios em Florianópolis, 6,81% são considerados aglomerados subnormais. Quando a análise parte para as capitais, observa-se que no *ranking* o estado de Santa Catarina cai para a sexta posição, apresentando índice pior que as capitais Campo Grande (menor índice de aglomerados subnormais), seguidos por Goiânia, Boa Vista, Curitiba e Brasília, nessa ordem.

4 O CENÁRIO CATARINENSE DA FAVELIZAÇÃO

Tanto no meio acadêmico quanto popularmente, o termo assentamento precário surge paulatinamente em substituição ao termo favela, e apresenta-se mais abrangente. Especialistas reunidos em encontro promovido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), em Nairobi, em 2002, havia recomendado que fosse definido como *slum* – comumente traduzido como favela ou, em alguns casos, assentamento precário:

– [uma] área que combinasse, de diversas maneiras e dimensões, as seguintes características (restritas às características físicas e legais do assentamento e excluídas as dimensões sociais, mais difíceis de avaliar): acesso inadequado à água tratada; acesso inadequado ao saneamento básico e outras infraestruturas; qualidade estrutural precária das habitações; adensamento excessivo; insegurança da posse residencial (Un-Habitat, 2003, p. 12, tradução nossa).

Assim, foi a partir da evolução da discussão sobre as formas de aferição do fenômeno culminou na aceitação de que a caracterização e quantificação dos domicílios precários serviria como dado padrão de informação para caracterização dos assentamentos precários.

No Brasil, a fim de monitorar a Meta 11 no âmbito do projeto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o indicador de precariedade ou de inadequação do domicílio foi adaptado para designar o domicílio com

(...) ao menos uma das seguintes inadequações habitacionais: ausência de abastecimento de água por rede geral, ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica, ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, teto e paredes não duráveis, adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo utilizado como dormitório), não conformidade com os padrões construtivos (aglomerados subnormais) e irregularidade fundiária urbana (IPEA e BRASIL, 2007, p. 116).

O que se entende, afinal, por assentamento precário?

O conceito de precariedade adotado pela Política Nacional de Habitação (PNH) aborda tipologias típicas dos assentamentos brasileiros, com quatro categorias que mais representam esse fenômeno: cortiços; favelas; loteamentos irregulares e clandestinos de moradores de baixa renda; e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação.

Embora essas quatro categorias sejam oficialmente reconhecidas como representativas do conceito de assentamentos precários, é sobre as favelas que recaem as principais representações de precariedade (CAVALLIERI *et al.*, 2016, p. 413-414).

Contudo, a utilização do termo favela muitas vezes tem servido para incluir, sob uma mesma representação social, territórios que apresentam características muito distintas. Assim, na construção de uma tipologia para os assentamentos precários, outros elementos precisam ser investigados previamente a essa classificação, como: “i) qual sentido as políticas públicas assumem nesses assentamentos e como elas são percebidas pelos seus moradores; assim como ii) qual sentido assume a noção de integração dos assentamentos precários à cidade e como ela pode se relacionar com o reconhecimento e a valorização das especificidades desses espaços.” (CAVALLIERI *et al.*, 2016, p.415).

Com base nesses apontamentos, passamos a definir o termo favela para diferenciá-lo de aglomerados subnormais.

O conceito de favelas e assemelhados segundo IBGE, ONU e PREFEITURAS DO BRASIL (realizado em 2003 com fonte do IBGE em Pesquisa Municipal, 2001; IBGE, Manual de Delimitação de setores censitários, 1988. IBGE, CETE, Levantamento realizado junto as prefeituras pelas Unidades Regionais do IBGE (Base Operacional Geográfica do Censo). Um-habitat, 2002. Nascimento, J. A, S, Resumo dos documentos da ONU- 2002 , 2003) revela que:

Para a ONU:

Grupamento contínuo onde os habitantes são caracterizados por terem domicílios e serviços básicos inadequados. Frequentemente não é reconhecida e aceita pelo poder público como parte integral ou igualitária da cidade. O Grupo de Trabalho da ONU estabeleceu que quando as cidades tiverem censo ou dados de pesquisa domiciliares disponíveis, estes devem ser utilizados para localizar a concentração (clusters) de domicílios que não atendem determinadas condições mínimas, podendo assim serem caracterizadas como favelas.

Para o IBGE:

Censo/BOG: É um conjunto constituído por no mínimo 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais.

Pesquisa municipal: São conjuntos de habitações nas seguintes condições ou características: o terreno onde estão instalados é uma área pública ou privada que não era de propriedade dos moradores destas habitações no momento de sua ocupação e a área foi ocupada de forma desordenada, sendo que os lotes não obedecem a um desenho regular e os acessos aos domicílios são, muitas vezes, tortuosos, não permitindo a circulação de veículos em seu interior; os domicílios são construídos com os mais diversos materiais como alvenaria, madeira aproveitada, placas de compensado, plástico, papelão, zinco, etc. A área tem ou teve até recentemente infraestrutura precária de serviços.

Para Santa Catarina:

Características – Irregularidade fundiária, não atendendo a legislação urbanística, edificações que fogem ao código de obras e ao plano do diretor, não podendo ser regularizada. Precariedade urbanística, dificuldade de acesso, padrão irregular de vias e lotes, habitações construídas em áreas de risco ou de preservação, topografia irregular da área, falta de escolas, hospitais, postos de saúde praças áreas de lazer, segurança e padrões baixos socioeconômicos.

A favelização é consequência direta da falta de planejamento público (macrocefalia urbana)¹⁵ e da descontinuidade de políticas habitacionais, apresentando-se em locais em cujas cidades o crescimento de oportunidades não é proporcional aos fluxos migratórios, obrigando os migrantes e seus descendentes a viverem abaixo das condições mínimas de dignidade. Desse processo resulta na segregação urbana enquanto um reflexo da exclusão social, causadora de problemas como clandestinidade, marginalidade, violência e insalubridade.

Segundo Renato Pequeno (2008, p.03), os processos de planejamento urbano e regional, em suas diferentes escalas, permaneciam estanques à nova realidade. Pautados na tecnocracia, os instrumentos de planejamento gerados neste período não privilegiaram o combate às desigualdades.

Em relação ao impacto causados nas cidades, o predomínio dessas aglomerações marginais incrementa as dificuldades enfrentadas pelo poder público em sanar problemas do meio urbano ligados ao desequilíbrio ambiental, posto que as ocupações irregulares geralmente ocorrem em zonas de preservação ou em locais próximos a rios e cursos d'água.

Portanto, nestas condições de desigualdade social, a ocupação desordenada apresenta aspectos ambientais, legais e socioeconômicos. Assim, “a casa, lugar da proteção por excelência” torna-se “lugar de risco [...] habitar em risco” (MARANDOLA, 2014, p.16).

Iniciado esse processo, esse passa a ser de difícil reversão. O ciclo de economia popular formado por uma cadeia de comércio e serviços informais para subsistência, sem a regulação estatal, é altamente favorável para aqueles que se encontram em situação de desemprego ou de subemprego informal, que passam a ter nas favelas a condição ideal para sua sobrevivência.

O ciclo vicioso que se estabelece em decorrência da falta de interesse do Estado em atuar nas áreas violentas e que não trazem retorno financeiro (arrecadação de impostos). Por outro lado, a favela adquire força e se consolida diante dessa ausência do Estado porque em consequência do processo de resiliência das populações de baixa renda surgem as comunidades, em uma rede de apoio recíproco, cuja troca, baseada na cooperação para a realização de atividades não regulamentadas ou ilícitas, se justificam pela falta de prestação do Estado.

O território ocupado pela favela enquanto comunidade assume o conceito de que é, “em primeiríssimo lugar, o poder [...]. Territórios não são matéria tangível, palpável, mas sim “campos de força”, que só existem enquanto durarem as relações sociais das quais eles são projeções especializadas” (SOUZA, 2013, p.88-89). É na produção de favelas, em terrenos públicos ou privados, em áreas de preservação e/ou risco, que os grupos sociais excluídos se tornam efetivamente agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço (CORRÊA, 1989, p.30).

Assim, as comunidades favelizadas acabam por desenvolver uma cultura própria, com suas regras e mecanismos de regulamentação competentes. O território não pode ser “coisificado” e restrito ao conceito de área, porque abrange muito mais.

A morfologia urbana desses espaços é própria e recorrente entre as comunidades, pois apresentam um traçado com vias de caráter menos retilíneo, dispondo-se ao longo e/ou ao redor das habitações, combinando vias sem saída com vias conectadas. O espaço tende a fechar-se sobre si próprio, diminuindo a visibilidade do exterior, servindo como esconderijo/abrigo, em alguns pontos, mas apresentando, também, vários pontos de saída/fuga. É um traçado que reflete e ajuda a definir um território diferenciado do da vizinhança, o que pode estar ligado à realidade de exclusão social deste tipo de comunidade (PAVEZ *et al.*, 2019, p. 9).

¹⁵ Termo original: “macrocéphalie des armatures urbaines”. Trata-se de alta concentração de atividades e pessoas em espaço limitado. Crescimento desordenado das cidades causado pelo rápido processo de urbanização e intensificação dos deslocamentos populacionais do campo para a cidade e à formação dos grandes centros urbanos (SANTOS, 1971, p.314).

A Região Sul do país perfaz um total proporcional de 5,5% do total de favelas do país¹⁶. Em Santa Catarina, ainda em 2010 já existiam por volta de 75,7 mil pessoas que moravam em favelas (IBGE, 2010), com Florianópolis (4% da população) e Blumenau (7% da população) liderando o *ranking*. A existência significativa de assentamentos precários, mais especificamente englobando as favelas, ocorre nos seguintes municípios: 1) Blumenau, com 29,5% do total de favelas do estado de SC; 2) Florianópolis, com 23,2%; 3) Joinville, com 9,6%; 4) Gaspar, com 8,2%; 5) Palhoça, com 6,8%; 6) Laguna, com 6,2%; 7) Tubarão, com 5,2%; 8) Itajaí, com 4,1%; 9) São José, com 2,3%; 10) Braço do Norte, com 1,4%; 11) Navegantes, com 1,3%; 12) Barra Velha, com 0,8%; 13) Tangará, com 0,6%; 14) São Ludgero, com 0,4%; 15) Balneário Camboriú, com 0,4%.

Diferente do perfil nacional, no qual a maioria dos aglomerados está em regiões planas, em Santa Catarina a maior parte está em encostas e ocupam um total de 1.926,8 hectares. Nestas comunidades o percentual de conclusão do ensino superior é de 1,6% contra 14,7% da população de outras áreas. Em relação à renda, ainda em Santa Catarina, a disparidade também fica evidente: 31,6% dos moradores de comunidades carentes tinham rendimento familiar *per capita* menor que meio salário mínimo, contra 13,8% da população de outras áreas.

Em análise ao Programa de Aceleração e Crescimento (PAC) para Santa Catarina, em relação os assentamentos precários, conforme informações na página do Ministério do Planejamento do Governo Federal, cujo objetivo é o de melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública, entre outras, apresentam-se poucas obras com estágio em execução, apenas 4:

- Assistência Técnica - Sede do município - Abelardo Luz/Sc - SC
- Desenvolvimento Institucional - Florianópolis - Florianópolis/Sc - SC
- Elaboração de estudos e projetos para urbanização - Praiamar / Morretes / Ilhota - Itapema/Sc - SC
- Elaboração de estudos e projetos para urbanização - Região do Magalhães - Laguna/Sc - SC
- Há 25 (vinte e cinco) obras em andamento de urbanização:
- Urbanização - Maciço do Morro da Cruz (Centro) - Florianópolis/Sc - SC
- Urbanização - Assentamento Colônia Miranda - Rio Negrinho/Sc - SC
- Urbanização - Assentamento Jardim Primavera - Gaspar/Sc - SC
- Urbanização - Bacia do Ribeirão da Murta - Itajaí/Sc - SC
- Urbanização - Bairro Arno Sievert - Pouso Redondo/Sc - SC
- Urbanização - Bairro Bateas - Brusque/Sc - SC
- Urbanização - Bairro Nossa Senhora Aparecida - Campos Novos/Sc - SC
- Urbanização - Bairro Santa Terezinha - Xaxim/Sc - SC
- Urbanização - Bairro São Pedro - Sombrio/Sc - SC
- Urbanização - Bairros Baixada Fluminense, Das Palmas, Da Estação e Bela Vista - Urussanga/Sc - SC
- Urbanização - Bairros Santa Maria e Jardim da Serra, Loteamento Campioni e Vila Anchieta - Capinzal/Sc - SC
- Urbanização - Campo da Água Verde/ Loteamento Vila Verde - Canoinhas/Sc - SC
- Urbanização - Condomínio Estrada Nova - Jaraguá do Sul/Sc - SC
- Urbanização - Conjunto São Bernardo do Campo - Porto União/Sc - SC
- Urbanização - Distrito de Monte Alegre - Camboriú/Sc - SC
- Urbanização - Fundão do Vista Alegre - Rio Negrinho/Sc - SC
- Urbanização - Loteamento Morada do Engenho - São João Batista/Sc - SC
- Urbanização - Loteamento Nossa Senhora Salete - Caçador/Sc - SC

¹⁶ Contrastando com a região Sudeste: 55,5%, Nordeste:25,2%, Norte:12,1%, e Centro-oeste: 1,7% (IBGE, 2010).

- Urbanização - núcleo Beira Rio - Saleté/Sc - SC
- Urbanização - Poço 8 - Içara/Sc - SCUrbanização - Potecas - São José/Sc - SC
- Urbanização - Residencial Luiz Demarchi - Rio do Sul/Sc - SC
- Urbanização - Rua Getulio Vargas - áreas de risco - Agrolândia/Sc - SC
- Urbanização - Ruas Nepal, Itália e Morro das Pedreiras - Balneário Camboriú/Sc - SC
- Urbanização - Vila Schwartz e Vila Centenário - São Bento do Sul/Sc - SC

As principais favelas do estado, como já exposto, estão localizadas em Blumenau e Florianópolis.

No norte da Ilha de Florianópolis, destacam-se a Favela do Siri (Vila do Arvoredo) e a Comunidade da Lajota, ambas nos Ingleses. Vila União, Papaquara e Morro do Mosquito também são grandes aglomerados.

Blumenau possui 17 aglomerados considerados como favelas. São eles: Cidade Jardim I e II, Coripós, Lot. Sol Nascente Morro da Figueira, Morro do Laguna, Morro do Valério, Morro Dona Edith, Rua Araranguá, Rua Benjamin Franklin, Rua Gervásio João Sena, Rua Gustavo Zeck, Rua Pedro Krauss Senior (Beco das Cabras), Toca da Onça, Vale do Selke, Vila Bromberg, Vila Jensen e Vila União.

Em Palhoça, destaca-se a comunidade Frei Damião, apontada como maior favela de Santa Catarina.

Nota-se que as reconhecidas favelas do estado não constam no rol de áreas de assentamentos precários com obras em andamento, tampouco projetos de execução determinados no PAC.

Ainda, não há no estado nenhuma obra em estágio de ação preparatória, em fase de edição de licitação de projeto, de licitação de obra ou em contratação.

Em 18 de maio de 2020, o IBGE lançou um relatório acerca dos aglomerados subnormais até 2019¹⁷, na qualidade de antecipação de resultados, por meio do qual, por conta do já constatado aumento de aglomerados subnormais em quase 100%, já de antemão se espera a publicação do crescimento do número de favelas em todo o país e em todos os estados da federação neste último decênio (IBGE, 2019).

Santa Catarina é um estado sem megalópoles e com muito municípios em desenvolvimento que deveriam aproveitar o crescimento na arrecadação e se antecipar ao fluxo migratório, ou então regular esse fluxo com ações planejadas de restrição.

As principais medidas de combate a favelização envolvem o planejamento urbano, ações sociais, criação de escolas, geração de empregos, integração urbana das comunidades faveladas e remoção nos casos extremos, bem como o estabelecimento de infraestruturas habitacionais e de transporte público.

Diante desse cenário, no qual comumente cidades são formadas por ilhas de moradia regular e adequada em meio a um mar de irregularidade e precariedade, embora a pobreza e a desigualdade social sejam fatores fundamentais para o surgimento e o agravamento da crise de moradias e para a irregularidade e precarização dos assentamentos humanos, entende-se que a dinâmica habitacional não pode ser pensada apenas a partir do problema da distribuição de renda porque países desenvolvidos, em que os rendimentos se distribuem com menor desigualdade, a intervenção pública no campo da moradia tem sido fundamental para garantir o acesso universal da população a este bem.

É nesse sentido que deve-se tomar a precarização da moradia como sintoma de um processo de insuficiência da oferta de moradias novas por meio dos setores formais (mercado ou setor público). As desigualdades por certo que reafirmam as diferenças no acesso aos direitos

¹⁷ Publicado uma classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19, que antecede o novo censo decenal nacional, com previsão para esse ano de 2021.

sociais do trabalho, à educação, a terra para plantar, à igualdade, à universalidade de acesso à moradia, ao saneamento básico, aos transportes coletivos, que, por conseguinte, reafirmam a desigualdade entre cidadãos no acesso à cidade.

Então, para além da dimensão da renda, percebe-se que em regra se estuda a desigualdade sobre aspectos ligados à raça, ao gênero, à transição rural-urbana, ao mercado de trabalho, à educação e à habitação. Contudo, pouco se discute sobre a morfologia das cidades, sobre sua dimensão espacial resultante dessas evoluções sociais históricas particulares, que produzem e reproduzem cotidianamente desigualdades.

Interessa a posição de Ana Fani Alessandri Carlos (2013, p. 96-107), a qual estabelece que a segregação vivida no cotidiano se apresenta na diferença das formas de acesso à moradia, ao transporte e às atividades urbanas. Também se apresenta na deterioração, cerceamento e diminuição dos espaços públicos. Nesse sentido, a autora também explana sua visão da cidade como um produto do mercado imobiliário e seu espaço urbano recebe *status* de mercadoria desse sistema capitalista, que produz a segregação no processo de reprodução social.

Sob essa lógica é que as desigualdades socioespaciais provocam a fragmentação urbana, com diferentes cenários de acordo com os diferentes níveis de circulação do capital, o que praticamente justifica a formação dessas comunidades. Se os espaços sociais urbanos se apresentam fragmentados, é porque invariavelmente as relações sociais já estão fragmentadas. A exclusão social é permeada pela fragmentação.

CONCLUSÃO

Embora haja inúmeras restrições ao conceito de aglomerados subnormais do IBGE, na realidade, é preciso destacar que esse é o único de abrangência nacional. Assim, os dados destacados a partir da avaliação de outras fontes de informação e das críticas ao mesmo, em geral, teve o condão de fornecer subsídios para reflexão e discussão a respeito da viabilidade ou não da incorporação de novos elementos para caracterização dessas áreas de moradia precária e também o de alertar sobre a avaliação efetuada sobre os dados específicos do estado de Santa Catarina, consentindo que estes dados possivelmente estão subestimados.

Ao início dessa análise já pode ser concluído que se o objetivo perseguido pelo Estado em alinhamento ao ODS 11.1 é o de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, não são suficientes os critérios utilizados para classificar os atuais aglomerados subnormais existentes no país e, por consequência, nos demais entes da federação.

Ainda, o acompanhamento para o alcance dessa meta demonstra que não está surtindo efeitos as políticas públicas atuais e os recursos públicos aplicados nessa área são flagrantemente insuficientes. Por meio da análise do relatório acerca dos aglomerados subnormais até 2019 (IBGE, 2021), na qualidade de antecipação de resultados para o censo 2021, constata-se o aumento de pelo menos o dobro do crescimento do número de favelas em todo o país e em todos os estados da federação neste último decênio.

A análise dos aglomerados subnormais demonstra que se trata de um conceito amplo, que abarca todas as formas de assentamentos precários, regulares e irregulares, em comunidades ou não. A moradia precária ocorre em diversas áreas que podem não ser consideradas favelas. Portanto, a distinção entre esses termos é muito importante para que se possa ter pleno conhecimento e poder de análise dos dados apresentados pelos censos e estimativas do IBGE, da ONU e das prefeituras.

Assim, os glomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, com carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação, onde os residentes vivem sob condições socioeconômicas, de saneamento e de moradias precárias.

Portanto, identificou-se que favelas, grotas, mocambos, palafitas e assemelhados são termos congêneres utilizados pelo IBGE que compõem esses aglomerados subnormais e a classificação se baseia nos critérios de situação fundiária, infraestrutura básica e urbanística.

No território da Comunidade, construído a partir das relações entre dois grupos sociais mais ou menos identificáveis: a comunidade (composta por moradores antigos, novos e por alguns membros do crime organizado e o poder público (PMF, FLORAM, CASAN, CELESC, Polícia Militar e outros), os moradores vivem expostos a todo tipo de violência, aprofundada pelo poder público e pela sociedade como um todo. A estas áreas e seus ocupantes, recaem o peso e a responsabilidade dos conflitos socioambientais, que criminalizam seus moradores, já suscetíveis internamente aos desmandos do crime organizado. Este último, por sua vez, ocupa o lugar do Estado, promovendo uma relação controversa que mistura apoio, intimidação e proteção à qual a maioria dos moradores se encontra submetida.

Assim, os conflitos sociais têm a participação incontestável do Estado que, ausente, estimula a manutenção de um ciclo vicioso que se estabelece em decorrência da falta de interesse do Estado em atuar nas áreas violentas e que não trazem retorno financeiro (arrecadação de impostos) e, por outro lado, permite que a favela adquira “força” e se consolida diante dessa ausência, formando uma rede de apoio recíproco, cuja troca, baseada na cooperação para a realização de atividades não regulamentadas ou ilícitas, assim se justifica.

O estado de Santa Catarina amplia os critérios de classificação que compõem o conceito de favelas e congêneres, representando os assentamentos precários existentes no estado. Além da Irregularidade fundiária, que não atende à legislação urbanística, também inclui edificações que fogem ao código de obras e ao plano do diretor, não podendo ser regularizadas. Além disso, analisa a precariedade urbanística, que engloba dificuldade de acesso, padrão irregular de vias e lotes, habitações construídas em áreas de risco ou de preservação, topografia irregular da área, falta de escolas, hospitais, postos de saúde, praças áreas de lazer, segurança e padrões baixos socioeconômicos.

Dessas informações colhidas, constata-se que o estado tem incluído nesse conceito de favela e congêneres diversos tipos de aglomerações subnormais, não sendo essa classificação tão restritiva em termos de critérios avaliados para enquadramento da moradia nessa condição de precariedade quando a maioria dos outros estados nacionais.

Quanto aos números relativos às aglomerações urbanas em Santa Catarina, o estudo do IBGE realizado até 2019 (IBGE, 2021) demonstra a estimativa do percentual de domicílios em aglomerações subnormais em relação ao total de domicílios ocupados é de 1,46%, o segundo do país (o percentual mais baixo é do estado de Mato Grosso do Sul, com 0,74%). Esse percentual equivale a 32.416 domicílios considerados aglomerados subnormais.

Em relação às capitais, a análise aponta que considerando o total de domicílios em Florianópolis, 6,81% são considerados aglomerados subnormais. Quando a análise parte para as capitais, observa-se que no *ranking* o estado de Santa Catarina cai para a sexta posição.

Quanto ao processo de favelização em Santa Catarina, ainda em 2010 já existiam por volta de 75,7 mil pessoas que moravam em favelas (IBGE, 2010), com Florianópolis (4% da população) e Blumenau (7% da população) liderando o *ranking*. A existência significativa de assentamentos precários, mais especificamente englobando as favelas, ocorre nos seguintes municípios: 1) Blumenau, com 29,5% do total de favelas do estado de SC; 2) Florianópolis, com 23,2%; 3) Joinville, com 9,6%; 4) Gaspar, com 8,2%; 5) Palhoça, com 6,8%; 6) Laguna, com 6,2%;

7) Tubarão, com 5,2%; 8) Itajaí, com 4,1%; 9) São José, com 2,3%; 10) Braço do Norte, com 1,4%, 11) Navegantes, com 1,3%; 12) Barra Velha, com 0,8%; 13) Tangará, com 0,6%; 14) São Ludgero, com 0,4%; 15) Balneário Camboriú, com 0,4%.

Diferente do perfil nacional, no qual a maioria dos aglomerados está em regiões planas, em Santa Catarina a maior parte está em encostas e ocupam um total de 1.926,8 hectares. Nestas comunidades o percentual de conclusão do ensino superior é de 1,6% contra 14,7% da população de outras áreas.

Cabe por fim ressaltar que as crescentes críticas relacionadas ao conceito, direcionadas especialmente ao IBGE, assim como o aumento da demanda por esse tipo de informação reforçam a busca de reflexões no sentido de atender aos questionamentos atuais, pois com o acelerado crescimento urbano ocorreu um aumento da complexidade do território brasileiro, tornando-se mais difícil a generalização de “conceitos” que possam atender às realidades expostas de formas diferenciadas no espaço brasileiro.

Urge a criação de um conjunto de informações com abrangência nacional que propicie um diagnóstico da precariedade urbana e habitacional no país – suas dimensões e características como instrumento para a construção de critérios e prioridades que embasem as decisões relativas ao desenho e ao planejamento de políticas habitacionais e urbanas nacionais, assim como ao planejamento e à implementação de políticas locais.

Se a ilegalidade na ocupação de terras urbanas no Brasil é um fenômeno tão complexo, fruto das bases colonialistas e patrimonialistas de nossa história e se apresenta em todos os estados, com o acesso formal à terra restrito a uma parcela da população e a função social da propriedade ainda como direito em disputa, essas críticas partem do fato do IBGE considerar a condição de ocupação dos terrenos como o principal aspecto para classificar um aglomerado “subnormal”, colocando em segundo plano a adequação dos serviços de infraestrutura urbana.

A divulgação dos dados censitários intraurbanos por meio de uma classificação que expresse de maneira mais ampla as necessidades da população nos diferentes territórios, expondo a desigualdade na distribuição de recursos públicos é necessária e importa para que se considerem novas formas de representação da precariedade urbana.

Caracterizar que aglomerações necessitam de, no mínimo 51 domicílios em condições de precariedade para que se computem os resultados em estimativa acional deve ser objeto de avaliação, pois sinaliza flagrante inadequação dos mesmos para caracterização dessas áreas, dificultando até a operacionalização censitária.

Outros critérios, como por exemplo: a densidade habitacional, a qualidade e tipo das vias públicas existentes, a falta de escolas e de equipamentos de lazer, serviços de saúde, questões de segurança, que caracterizam no seu conjunto situações de carência dos moradores das áreas de assentamentos informais (favelas e assemelhados) em todo o território nacional, demonstram a importância e a tendência crescente da incorporação de novos elementos para melhor caracterização dessas áreas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

CARDOSO, E. D. **Em busca de uma definição de Favela para o Censo 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais, 1998.

CARLOS, A, F, A. A prática espacial urbana como segregação e “o direito a cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.

CARVALHO, E.; SOUZA, A, G.; PEREIRA, G. C. **Polarização e Segregação Socioespacial em uma metrópole periférica**. Salvador: CADERNO CRH, v. 17, n. 41, maio/ago. 2004.

CATALÁ, R. L.; CARMO, L. S. **O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana**. Rio de Janeiro: Revista brasileira de estudos de população, publicada em 13/08/2021. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/rbepop/a/8n57JHNjHP7rxKp9C5whmCg/#:~:text=O%20processo%20de%20urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20brasileiro%2C%20ocorrido%20ao%20longo%20da%20segunda,significativa%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o\(FARIA%2C1991](https://www.scielo.br/j/rbepop/a/8n57JHNjHP7rxKp9C5whmCg/#:~:text=O%20processo%20de%20urbaniza%C3%A7%C3%A3o%20brasileiro%2C%20ocorrido%20ao%20longo%20da%20segunda,significativa%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o(FARIA%2C1991). Acesso em: 05 set. 2021.

CAVALLIERI, F. *et al.* **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros**. Cap. 12. Brasília: IPEA (governo Federal). 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28182. Acesso em 30 ago. 2021.

CAVALLIERI, Paulo Fernando (org). **Quatro estudos**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1986.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

COSTA, V. G.; NASCIMENTO, J. A. S. do. **O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU**. São Paulo: USP -Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005.

FERREIRA, M. P. *et al.* Uma metodologia para estimação de assentamentos precários em nível nacional. In: SANTA ROSA, J. S. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: MCidades, 2008.

GUIMARÃES, B. M. **As favelas como objeto de análise - Desafios e perspectivas**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS. Outubro, 2000. Disponível em: <http://www.anpocs.org/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gto7-7/4773-bguimaraes-as-favelas/file>. Acesso em: 07 set. 2021.

GOMES, S. *et al.* **Assentamentos precários no Brasil urbano**. MARQUES, Eduardo Cesar Leão (Coord.). Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. IBGE: - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2020: manual do recenseador**. Parte 1. Rio de Janeiro, RJ, IBGE, 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19:**

notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em 25 ago. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – 11. Cidades e Comunidades Sustentáveis.** [S.l.], 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: 01 set. 2021.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: Ipea; MP, 2007.

MARANDOLA, E. **Habitar em Risco. Mobilidade e vulnerabilidade na experiência metropolitana.** São Paulo: Blücher, 2014.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias- Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O., MARICATO, E., VAINER, C. **A cidade do pensamento único.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

MARQUES, E., *et al.* **Favelas no município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000.** ANPUR, 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/279466551_Favelas_no_municipio_de_Sao_Paulo_estimativas_de_populacao_para_os_anos_de_1991_1996_e_2000. Acesso em 05 set. 2021.

NASCIMENTO, J. A. S. **Definições de Favelas - Critérios e Sugestões do Habitat/ONU-**Resumo dos documentos da ONU-2002, 2003.

PAVEZ, C. M. P.; FREITAS, M. J. C. C.; DIAS, V. L. N. **Território(s) da “favela” e conflitos socioambientais: na comunidade Arvoredo, Florianópolis-SC.** São Paulo: Revista Ambiente Sociedade v. 22, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/7rZLdKCjT7z3Wz4rssWFTvn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 set. 2021.

PEQUENO, R. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências.** *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (35). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>. Acesso em: 29 ago. 2021.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo, SP: Boitempo, 2015.

SANTOS, M. *Les villes du Tiers Monde.* Paris: Ed. Génin, Librairies Techniques, 1971.

SOUZA, M. J. L. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-Espacial.** 1st ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TASCHNER, S. P. **Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra censos.** Cadernos Metrópole – Desigualdade e governança, nº 5, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9293/6897>. Acesso em: 01 set. 2021.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME-UN-HABITAT. **The challenge of slums. Global Report on Human Settlements 2003**. London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd, 2003.

VIEIRA, Eduardo; KEMPFER, Marlene. **A regularização fundiária urbana enquanto Instrumento de formalização da propriedade: Possibilidades para o desenvolvimento sustentável**. João Pessoa: Direito e Desenvolvimento, v. 12, n. 1, p. 145-157, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1368/742>. Acesso em: 27 jul. 2021.