

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**AGLOMERADOS SUBNORMAIS E ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL –
COMPARAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS PELO IBGE E
PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI**

**ALUNA: JULIANA VASCONCELLOS BAPTISTA
ORIENTADOR: PROF. ADAUTO LÚCIO CARDOSO**

*A
llh*

NOVEMBRO/2006

SUMÁRIO

Apresentação

1. <u>Introdução</u>	01
2. <u>Objetivos e Justificativa</u>	02
3. <u>Pequena Contribuição sobre o Conceito de Favela</u>	02
4. <u>Objeto e Método</u>	04
4.1. O conceito de favela do IBGE	
4.2. O conceito de favela do Município de Niterói	
4.3. Evolução dos Dados do IBGE - Censos Demográficos (1991 – 2000)	
4.3.1. Censo Demográfico - 1991	
4.3.2. Censo Demográfico - 2000	
4.4. Evolução dos Dados da Prefeitura de Niterói (1992 – 2004)	
4.4.1. Diagnóstico Ambiental - 1992	
4.4.3. Diagnóstico de Áreas de Especial Interesse Social - 2004	
5. <u>Resultados</u>	16
6. <u>Conclusões</u>	18
7. <u>Referências Bibliográficas</u>	19

Apresentação

O texto apresenta, primeiramente, uma introdução acerca do assunto – favela, uma pequena referência à origem histórica e à evolução das favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em um segundo momento tratará, de forma sintética, da evolução do pensamento do planejamento no que diz respeito às áreas de favela no Município de Niterói, para posteriormente analisar a metodologia utilizada pelo IBGE e utilizada pela Prefeitura Municipal no que diz respeito ao conceito de favela e conseqüentemente examinar a evolução dos dados destas instituições, concluindo, de forma crítica tentando atender ao objetivo deste artigo.

1. Introdução

A favela, ao longo da história do Rio de Janeiro, foi predominantemente considerada um componente indesejável na estrutura urbana. No Brasil são consideradas por muitas pessoas como uma consequência da má distribuição de renda e do déficit habitacional, a migração da população rural para o espaço urbano em busca de trabalho, nem sempre bem remunerado, aliada à histórica dificuldade do poder público em criar políticas habitacionais adequadas são fatores que levaram e ainda têm levado ao crescimento dos domicílios em favelas.

Sua importância e participação no contexto da cidade, até os anos 30, aproximadamente, só era percebida e assumida para controlar a higiene pública e as epidemias, ainda assim, por sua desordem urbana e a marginalização de sua população, a política do governo para as favelas era voltada para a sua erradicação nas áreas próximas à cidade "formal". Nos anos 40, surgem alguns projetos de urbanização e melhoramentos das favelas, constituídas neste momento como um forte núcleo de oposição política, tendendo o Estado a repensar sua maneira de intervenção. A década de 60 e início de 70 foram marcadas por políticas habitacionais voltadas para a construção de conjuntos habitacionais e urbanização (saneamento, infra-estrutura (luz, pavimentação)) das áreas faveladas, a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação) foi uma tentativa de política habitacional voltada para a aquisição da casa própria por uma população de baixa renda. Com a crise econômica, o arrocho salarial, os altos índices de desemprego nas décadas seguintes, devido a esses fatores, a conseqüente inadimplência por parte dos mutuários, vinte anos depois o banco foi extinto e pouco sucesso foi percebido.

Dados do Ministério das Cidades, apoiados nos números do Censo 2000 do IBGE, apontam que entre 1991 e 2000, enquanto a taxa de crescimento domiciliar no país foi de 2,8%, a de domicílios em favelas foi de 4,8% ao ano. Entre 1991 e 1996 houve um aumento de 16,6% (557 mil) do número de domicílios em favelas e entre 1991 e 2000 o aumento foi de 22,5% (717 mil).

As mais famosas favelas são as da cidade do Rio de Janeiro, onde contrastam fortemente com os prédios e mansões da elite da Zona Sul, convivendo lado-a-lado e configurando paisagens que desafiam a lógica social. As tensões entre a chamada "cidade

legal" e a "cidade ilegal", têm trazido à luz das discussões uma nova prática social e o surgimento de novas relações entre o Estado e sociedade. Tais relações, citada como "relações forjadas" por Fernandes (1998) tendem a provocar transformações na sociedade brasileira, perceptíveis em um futuro próximo.

2. Objetivos e Justificativa

Preende-se, neste artigo, traçar um paralelo em como o Município de Niterói – recorte espacial desta análise – vem se comportando em seu planejamento municipal em relação às áreas consideradas de interesse social e aglomerados subnormais e como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal órgão de pesquisa nacional, entende esta realidade no município.

Quais as divergências e convergências nos conceitos, como se apresentam estas áreas, quais os resultados comparativos dessas definições e quantificação dos dados. Mesmo entendendo que a escala de trabalho das duas instituições divergem consideravelmente.

Não se cogita, aqui, dar início a um debate em relação às condições humanas, ou se melhor preferir, sub-humanas em que vive parte da população das favelas, nem discutir a origem e a causa dessas ocupações. Assim como Tashner (1993), Guimarães (2000) e Eduardo Marques et al. (2002), deseja-se comparar os resultados dos dados colhidos pela Prefeitura de Niterói com os resultados do IBGE para o que se considerou favelas. Diferenças conceituais e metodológicas farão parte do embasamento desta pesquisa e questionamentos em relação aos métodos utilizados para os levantamentos também serão analisados.

Propõe-se, ao final, poder colaborar com as discussões em prol de se definir uma metodologia adequada para a identificação, análise, mapeamento e proposições de intervenções nas áreas de favela. Considera-se aqui intervenção, a inclusão de serviços de saúde, educação e social, que em muitos casos não há e a eficiência na implantação dos serviços básicos de infra-estrutura, comum em toda a chamada "cidade formal". O resultado dos dados levantados poderá servir de base para um planejamento mais abrangente e inclusivo – sendo condição para futuras intervenções.

Justifica-se a elaboração deste artigo, no que tange a contribuir para uma melhor compreensão da representação espacial das favelas, assim como, dito anteriormente, fornecer subsídios para o estabelecimento de prioridades de atuação do poder público, seja de forma direta ou indireta.

3. Pequena Contribuição sobre o Conceito de Favela

Nos últimos anos, as discussões em torno do fenômeno favela têm estado presentes em diversos segmentos: acadêmicos, sociedade civil, empresários, entre outros. Muitos destes segmentos, excetuando-se alguns casos, vêem este fenômeno como um problema da cidade. Cada um constitui conceitos, entendimentos e possuem limitações, cada grupo possui proposições de resolução do "problema".

Preteceille (1999) afirma que alguns consensos básicos foram se construindo ao longo do tempo nos diversos estudos sobre o tema, tais como: i) a favela seria o *locus* número um onde reside a população carente da cidade; ii) tratar-se-ia de um espaço específico não apenas geográfico como também social, que vem engrossando a cidade ilegal; iii) tal espaço corresponderia a um universo homogêneo, marcado pela irregularidade na ocupação do solo e precariedade em termos de serviços públicos e equipamentos urbanos.

Segundo Valladares (1991) a favela tem sido “descrita e analisada, desde há muito, como o espaço típico de concentração da pobreza urbana, mas que passou a constituir um tipo ideal de ocupação”, uma forma criativa, vista por grande parte da população que nela habita como a única forma de se manter próxima ao local de trabalho ou ao centro urbano de maior movimento da cidade, e por isso de maiores possibilidades de emprego, próxima a chamada cidade formal, aos serviços e infra-estrutura disponíveis neste espaço.

Outros autores consideram como pressuposto básico, a idéia da favela como produto da urbanização. Costa, ao analisar dados do Censo de 2000 – IBGE sobre a população total residente no Brasil e a residente nestas áreas – favelas, concluiu que a expansão das favelas continua seguindo o caminho da urbanização, assim como Moura e Andrade e Serra (2001) já haviam apontado, também Souza (2003) afirma que “a segregação residencial é um dos seus mais fortes símbolos, a favela, é um produto da cidade”.

Levando em consideração tais definições de conceitos e análises da dinâmica deste tipo de ocupação, poder-se-á dizer que inicialmente a fixação da população mais pobre em morros denotava, em boa parte, o desejo da população de manter-se próxima as áreas centrais da cidade. Nos anos recentes ela atinge também os distantes morros das periferias, áreas que também acompanham a urbanização da cidade e constituem parte significativa da terra urbana ainda disponível para os mais pobres, tornam-se atrativas, também, por seu baixo custo. Tal fenômeno descreve-se como uma polinucleação (sub-centros periféricos que atraem população), por diversos motivos. “No que diz respeito aos setores habitacionais destinados às camadas de população de baixo poder aquisitivo, as cidades brasileiras, em geral, refletem muito mais a improvisação. Acumulamos, com o descaso com o crescimento desordenado de nossas cidades, prejuízos para várias gerações, que se evidenciam tanto através de episódios de desastres como na geração de paisagens urbanas cada vez mais comprometidas e deterioradas, onde a improvisação, aqui no seu pior sentido, impera”, como diz Farah (2003).

Percebe-se, no que diz respeito ao arranjo sócio-espacial, não só nas grandes cidades brasileiras, como em todos os locais do país onde há uma paisagem formada, em sua maioria por morros e baixadas – paisagem característica, principalmente, do litoral sudeste do Brasil – um grande interesse do mercado imobiliário nas terras planas, verificando-se, como diz o mesmo autor, “uma perversidade na distribuição social dos terrenos”, onde se origina uma cisão entre “duas cidades” – a formal e a informal. A chamada cidade formal pautada por normativas urbanísticas; e a informal ocupada por uma população mais pobre onde a ocupação e a aquisição do solo se dão informalmente – sem seguir as normas e legislações urbanísticas e ambientais vigentes na cidade.

Atualmente a chamada cidade informal faz parte da realidade cidadina, não a considerar e nem a população que nela vive, é, no mínimo, um preconceito com uma importante parcela da população, que tem se tornado cada vez maior – devido às questões econômicas e políticas que não cabe a discussão deste artigo. Essa população faz parte da cidade e participam da dinâmica econômica, compõem uma vasta porção da mão-de-obra disponível e também por isso, aquecem a economia informal dos grandes centros – tanto como consumidores como produtores deste mercado, utilizadores de serviços e equipamentos públicos, neste sentido, participantes integrados à vida urbana.

O crescimento da pobreza e da desigualdade é expressivo no Brasil. Estudos como os de Rocha (1994) mostram que a pobreza é cada vez mais metropolitana, onde os níveis de urbanização são mais elevados e a concentração da população é maior.

Nestas áreas o empobrecimento de parcela da população torna-se visível. Os baixos níveis de renda se materializam nas formas de ocupação, nos baixos padrões construtivos das edificações, no adensamento das áreas e ocupações em áreas de risco, onde o mercado imobiliário não se interessa em ocupar. Tais condições de ocupação caracterizam a dinâmica espacial do Município de Niterói, que passou nas últimas décadas, 80 e 90, sem propor diretrizes e soluções efetivas para muitos desses problemas sociais já existentes na cidade.

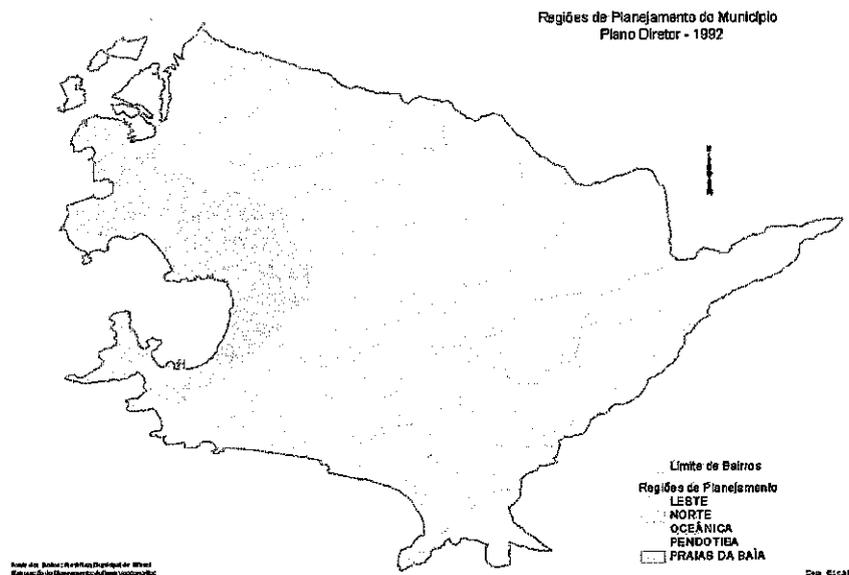
No início da década de 90, pós-constituição Federal e Estadual onde os conceitos de função social da cidade e da propriedade tornaram-se um viés do pensamento dos planejadores, essa preocupação muito embora exígua no município, demonstrou a necessidade de se pensar em, pelo menos, uma identificação das áreas consideradas informais – mais precisamente as áreas de favela.

A elaboração do Plano Diretor do Município, em 1992, veio contribuir para um tipo de planejamento mais inclusivo, norteado pelos novos paradigmas vigentes nas diretrizes dos instrumentos de planejamento.

4. Objeto e Método

Considerando os dados disponíveis em seu conjunto, pode-se distinguir dois grandes períodos, cujos marcos foram os Censos de 1991 e 2000 feitos pelo IBGE e as análises municipais feitas nos anos 1992, na elaboração do Diagnóstico Ambiental do Município – que deu suporte a elaboração do Plano Diretor – e no ano 2004 no levantamento feito pelo Núcleo de Geografia da Secretaria Municipal de Urbanismo e Controle Urbano do município. Logo, ter-se-á uma análise comparativa em duas décadas dos conceitos, metodologias e evolução dos dados para as áreas de favela do município.

O Plano Diretor do Município de Niterói constitui-se em um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, este dividiu o município em cinco regiões de planejamento, com base em critérios de homogeneidade em relação à paisagem, à tipologia, ao uso das edificações e ao parcelamento do solo, sendo considerado também aspectos sócio-econômicos e físicos (principalmente bacias hidrográficas). Essas cinco regiões de planejamento são: Norte, Praias da Baía, Pendotiba, Oceânica e Leste.



As regiões foram utilizadas neste artigo, como áreas de análise, por possuírem características de ocupação distintas e nos proporciona um recorte espacial mais detalhado no que diz respeito à distribuição dos aglomerados subnormais e das áreas de interesse social. A análise dos dados utilizando apenas o limite do município poderia nos oferecer um retrato menos fidedigno da distribuição destas populações no município.

4.1. O conceito de favela do IBGE

O IBGE tem como unidade de coleta de dados o setor censitário, que corresponde, ao entender dos planejadores, à menor unidade de levantamento de informações, salvo alguns casos específicos de análise de outros trabalhos.

Em 1950, este instituto decidiu, pela primeira vez, incluir a favela na contagem da população e utilizou a nomenclatura de aglomerados subnormais - como termo para designar as áreas de favela e similares, caracterizando alguns setores como especial. Conceitua-o como um conjunto constituído por no mínimo 51 domicílio, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos em geral de forma desordenada e densa e carente em sua maioria de serviços públicos essenciais.

Segundo Guimarães (1953), a conceituação oficial considerou como favelas os aglomerados humanos que possuíssem, total ou parcialmente, as seguintes características:

- 1) proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a 50;
- 2) tipo de habitação: predominância de casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de folhas de pandeiros, chapas zincadas ou materiais semelhantes;
- 3) condição jurídica da ocupação: construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida;

4) melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; e

5) urbanização: área não-urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento.

Dos cinco critérios adotados, quatro estão referidos aos aspectos físicos da favela.

Oliveira et al (1983), discutindo a definição primeira do IBGE, lembram que implicitamente à mesma encontrava-se também a visão da favela como um espaço homogêneo.

Os censos do IBGE, desde então, basicamente se pautam pela mesma definição, usando nacionalmente a denominação de aglomerado subnormal.

4.2. O conceito de favela do Município de Niterói

O município de Niterói trata as favelas como Áreas de Especial Interesse Social e a caracteriza como aquela que apresenta:

- 1) terreno público ou particular ocupado por favela ou conjunto habitacional de população de baixa renda ou outras formas de sub-habitação, onde se pretende promover a urbanização e regularização jurídica da posse da terra;
- 2) loteamento irregular, onde haja interesse público na promoção da regularização jurídica do parcelamento, da complementação da infra-estrutura urbana ou dos equipamentos comunitários;
- 3) terreno não edificado, subutilizado ou não utilizado necessário à implantação de programas habitacionais para população de baixa renda, cabendo aplicação dos Artigos 156 e 182 da Constituição Federal.

As áreas de Especial Interesse são instrumentos da política urbana e ambiental e caracterizam-se por um interesse público definido.

Os dados recolhidos sobre a população moradora nestas áreas devem ser considerados apenas como indicadores da situação real, já que só houve até hoje alguns esforços dispersos no sentido de cadastrar as áreas de interesse social, geralmente com critérios duvidosos para se estabelecer os limites reais dessas ocupações e as estimativas da população moradora.

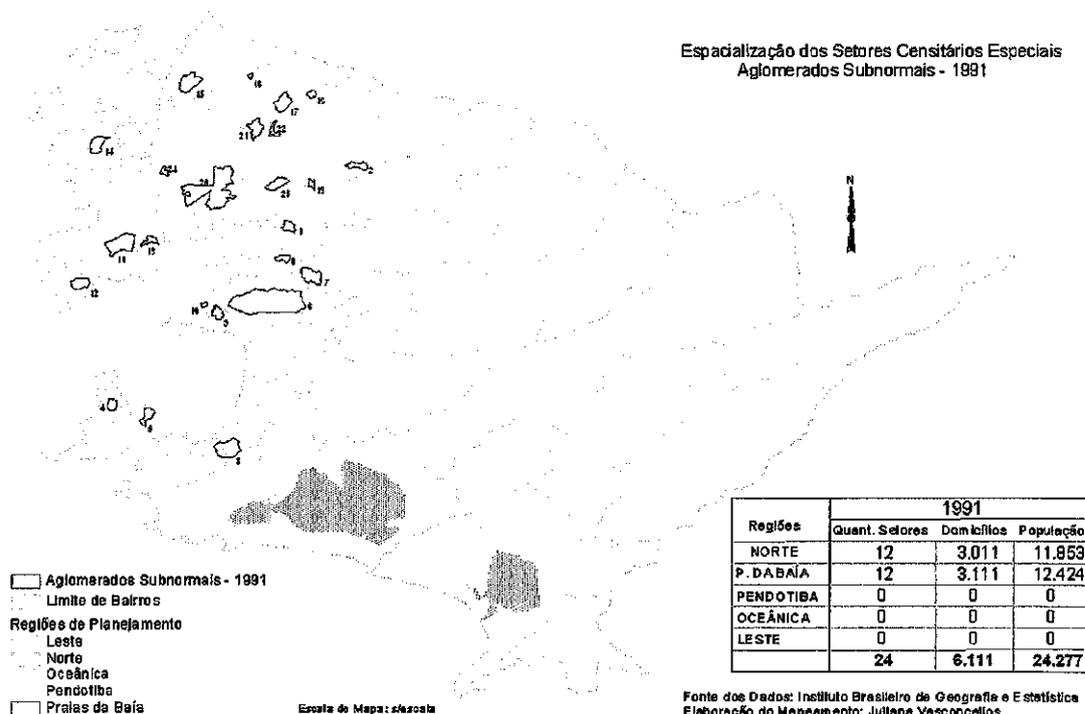
Tentou-se utilizar, em um dos trabalhos elaborados pela Prefeitura Municipal de Niterói em 2004, a mesma nomenclatura utilizada pelo IBGE, de aglomerados subnormais, mas houve uma grande resistência por parte da população em geral. Nomear e classificar as áreas como subnormais gerou um conflito em torno de conceitos e questionamentos em relação ao que se consideraria normal.

4.3. Evolução dos Dados do IBGE - Censos Demográficos (1991 – 2000)

4.3.1. Censo Demográfico - 1991

De acordo com o Censo Demográfico – IBGE de 1991 foram identificados 34 setores censitários especiais no município caracterizados como aglomerados subnormais, seguindo os critérios definidos pelo Instituto. Agrupados estes setores formaram-se 24 manchas, ou polígonos, de aglomerados subnormais, conforme demonstra o mapa 01.

Espacialização dos Setores Censitários Especiais
Aglomerados Subnormais - 1991



Percebe-se, ao analisar a distribuição espacial destes setores, que setores concentram-se nas regiões Norte e Praias da Baía, regiões estas mais adensadas, de ocupação mais antiga, além de serem mais ativas economicamente.

A região Norte já apresentava ocupações onde se encontra a área da Estação Ferroviária (Leopoldina), polígono 15 onde, neste momento, residiam 2.562 pessoas, e na área que denominamos Vila Ipiranga, polígono 21 que possuía 3.626 moradores, representando o polígono com maior ocupação neste levantamento e que atualmente continua sendo uma das maiores ocupações irregulares do município, ambas as ocupações são localizadas próximas a importantes vias de circulação do município, o que torna o acesso a essas áreas mais fácil. Outra mancha expressiva representada pelo polígono 20, próximo ao bairro de São Lourenço, onde se iniciou a ocupação no município, caracteriza-se, neste momento, por ser a mais expressiva mancha de ocupação na região (o maior polígono), embora não a mais populosa, pois possuía um total de 1.898 moradores.

Na região das Praias da Baía encontram-se o bairro do centro (área de comércio e serviço mais dinâmica da cidade) e nos bairros vizinhos, mais ao sul, encontra-se parte da população de maior poder aquisitivo do município, residindo nos bairros de Icarai e São Francisco – uma das conseqüências desse tipo de ocupação é a atração, para as pessoas de classes mais baixas, para estas áreas, a procura de empregos e locais ainda pouco adensados, embora esses locais estejam em sua maioria, em áreas de risco e de difícil acesso.

Na área do centro da cidade encontra-se os setores que compõem a comunidade do Morro do Estado, polígono 11, com uma população de 3.533 pessoas e o setor que compõe o

Morro do Arroz, polígono 13, (vizinho ao Morro do Estado), com uma população de 335 habitantes, tais ocupações pronunciam uma atração destas pessoas para a área mais dinâmica, economicamente, da cidade, (Moradia – Trabalho), além da facilidade encontrada nos meios de transporte, tanto rodoviários (onde localiza-se o Terminal Rodoviário que abriga linhas municipais e inter-municipais) e hidroviários (barcas, aerobarcos e catamarãs) que fazem ligação direta ao centro da cidade do Rio de Janeiro e ao restante do município.

Outros setores que também já aparecem expressivos neste momento é o polígono que compõe a comunidade do Cavalão 6, instalada no maciço que separa os bairros de Icaraí, Vital Brazil e Santa Rosa de São Francisco, que neste momento possuía 2.394 habitantes.

Esses setores especiais também já são notados no Maciço da Viração, no bairro de Charitas, que neste momento compunha a comunidade Santa Cândida atualmente chamada de Comunidade do Preventório, polígono 3, e setores instalados em Jurujuba 4 e 5, ambos próximos a colônia de pescadores, além de pequenos setores, mas já contabilizados, no bairro do Ingá (Morro do Palácio), representado pelo polígono 12 e Ponta D'Areia 14. (Tabela 1)

Neste ano, o total de moradores residentes em ambas as regiões, Norte e Praias da Baía, correspondia a 159.879 e 194.914 moradores e os que ocupavam os aglomerados subnormais, segundo o mesmo Censo, totalizavam 11.853 e 12.424 moradores respectivamente, o que corresponde a 5,56% da população do município vivendo em precárias condições de vida.

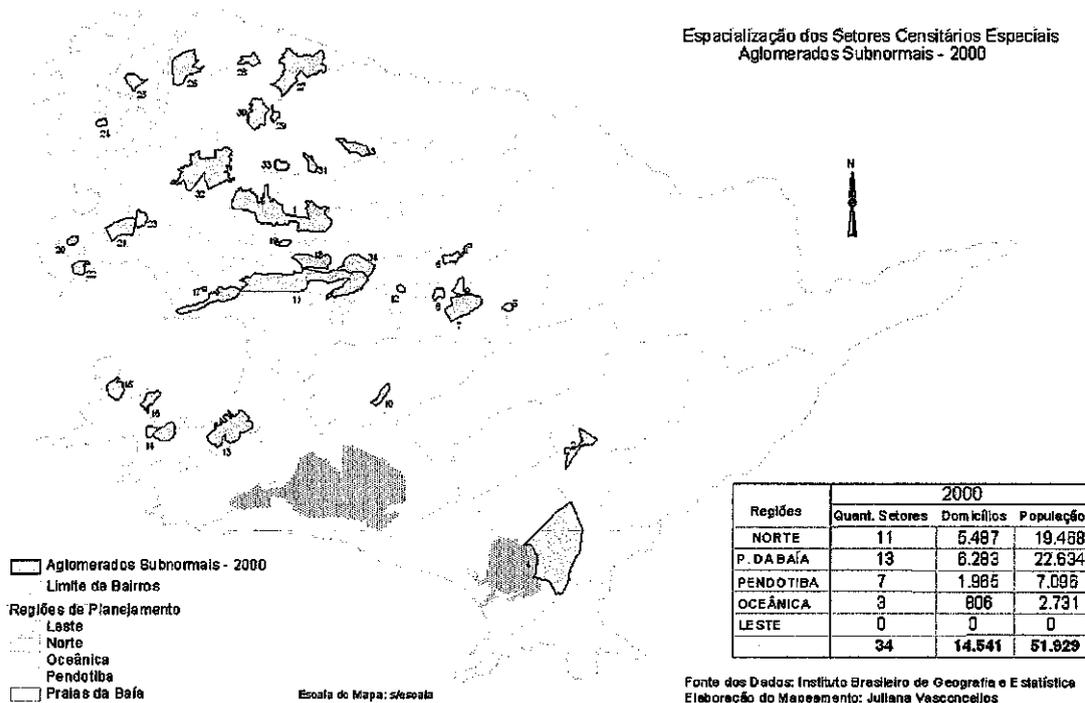
DADOS DO CENSO			
Setores Especiais: Aglomerados Subnormais			
CENSO 1991			
Nº SETOR	Área Ocupada	Nº Domicílios	População
44.158		52	205
44.838		157	605
142.258		488	1.863
38.451		123	523
50.024		190	780
616.509		608	2.394
101.870		51	51
27.983		177	731
43.028		205	771
8.201		44	180
164.152		866	3.533
72.413		178	638
34.723		83	335
77.634		148	656
111.637		644	2.562
20.888		25	114
81.949		146	648
6.895		76	314
17.124		90	385
485.799		555	1.988
76.684		889	3.026
30.485		221	881
68.325		86	343
17.978		72	292
TOTAL	2.384.495	6.122	24.277

LEGENDA:

	Região NORTE
	Região PRAIAS DA BAIÁ

4.3.2. Censo Demográfico - 2000

Uma década após - Censo 2000 elaborado pelo IBGE, foram identificados 71 setores censitários do tipo aglomerados subnormais, que agrupados passaram a 34 polígonos de aglomerados subnormais, como demonstra o mapa 02.



Se comparados ao número total de setores de 1991, um acréscimo de 37 setores, mais que o dobro identificado há nove anos, ou ainda um acréscimo de 10 polígonos.

A disposição desses setores, espacialmente, continua se dando, principalmente nas regiões Norte e Praias da Baía, embora já se encontre alguns setores extrapolando os limites das Praias da Baía em direção a região Pendotiba e alguns setores identificados na região Oceânica. A região Leste continua, neste momento, sem a presença de setores deste tipo.

Nos setores descritos em 1991, na região Norte e em 2000, percebe-se um aumento significativo em área e quantidade de população. Os polígonos correspondentes ao Pátio Leopoldina (atual polígono 26), passou de 2.562 habitantes para 3.613; o polígono correspondente ao que denominamos Vila Ipiranga, cresceu em população e em área, passando de 3.626 moradores para 3.825 habitantes, correspondendo ainda a uma das maiores ocupações informais do município. Surgiu uma nova grande ocupação, polígono 1, se estendendo pelos bairros de Cubango e Ititoca, possuindo um total de 2.074.

Na região das Praias da Baía, os antigos aglomerados subnormais se consolidaram, como o polígono 21, correspondente ao Morro do Estado, localizado na área central da cidade, sua população aumentou de 3.533 para 3.811 habitantes. Dois outros importantes polígonos que cresceram consideravelmente foram os que correspondem ao Morro do Cavalão, polígono

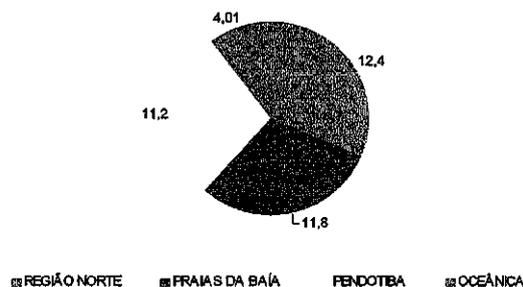
11 e Preventório 13, que passaram a abrigar uma população de 7.256 e 4.959 respectivamente. (Tabela 2 e 3)

Neste ano, a população residente no município era de 459.451 habitantes e os moradores de aglomerados subnormais, segundo o Censo, somavam 51.929. Representando 11,5% do total da população. Esse valor comparado à população residente por região representa 11,8% na região das Praias da Baía, 12,4% na região Norte, 11,2% em Pendotiba e 4,1% na região Oceânica, conforme gráfico 1.

DADOS DO CENSO			
Setores Especiais: Aglomerados Subnormais			
CENSO 2000			
Nº SETOR	Área Ocupada	Nº Domicílios	População
	785.596	563	2.074
	127.662	168	602
3	106.879	280	857
4	1.214.595	284	986
5	25.970	74	250
6	72.307	180	738
7	238.365	600	2.175
8	39.625	188	689
9	56.679	280	945
10	57.027	222	778
11	1.030.082	2.028	7.256
12	18.723	169	578
13	358.403	1.353	4.959
14	149.767	221	777
15	106.786	144	527
16	72.150	185	700
17	5.438	43	154
18	162.952	272	1.053
19	24.085	209	753
20	28.502	52	204
21	188.678	1.192	3.811
22	61.830	255	925
23	59.512	229	891
24	24.635	169	714
25	74.453	279	1.026
26	251.489	1.016	3.613
27	466.733	1.019	3.383
28	63.189	237	873
29	27.378	224	905
30	178.903	1.141	3.825
31	46.419	81	271
32	574.411	647	2.490
33	43.288	112	396
34	193.605	474	1.741
TOTAL	6.916.915	14.541	51.929

População em Aglomerados Subnormais - 2000			
	Domicílios	População	Pop.AS (%)
REGIÃO NORTE	5.487	19.468	37,5
PRAIAS DA BAÍA	6.283	22.634	43,6
PENDOTIBA	1.965	7.096	13,6
OCEÂNICA	806	2.731	5,2
LESTE			

Porcentagem da População Residente em Aglomerados Subnormais em relação à População Total da Região - 2000



LEGENDA:

- Região NORTE
- Região PRAIAS DA BAÍA
- Região PENDOTIBA
- Região OCEÂNICA

4.4. Evolução dos Dados da Prefeitura de Niterói (1992 – 2004)

De acordo com o levantamento feito pela Prefeitura Municipal de Niterói na elaboração do Diagnóstico Ambiental de 1992, o município apresentava uma área considerável de padrões baixo e médio degradado, embora não configurasse claramente em uma predominância.

Em termos de distribuição espacial havia uma clara concentração de padrões mais altos no litoral e mais baixos no interior, apesar de haver expressivos bolsões da categoria oposta nas duas áreas.

Apesar do esforço do Poder Público em aprimorar suas leis referentes ao uso e ocupação do solo, a realidade sócio-econômica do nosso país tem impelido a um modelo de ocupação absolutamente dissociado desses procedimentos.

A constituição de inúmeras favelas e de áreas ocupadas por população de baixa renda em terras de propriedade irregular ou posse acusam a grande distância entre o poder constituído e as reais necessidades sociais dessa população. Uma legislação urbanística elitista acabou por restringir o mercado formal a uma reduzida parcela da população com maior poder aquisitivo, expulsando a população de baixa renda para áreas mais distantes, periféricas ou ainda, de risco, mesmo que inseridas na cidade formal.

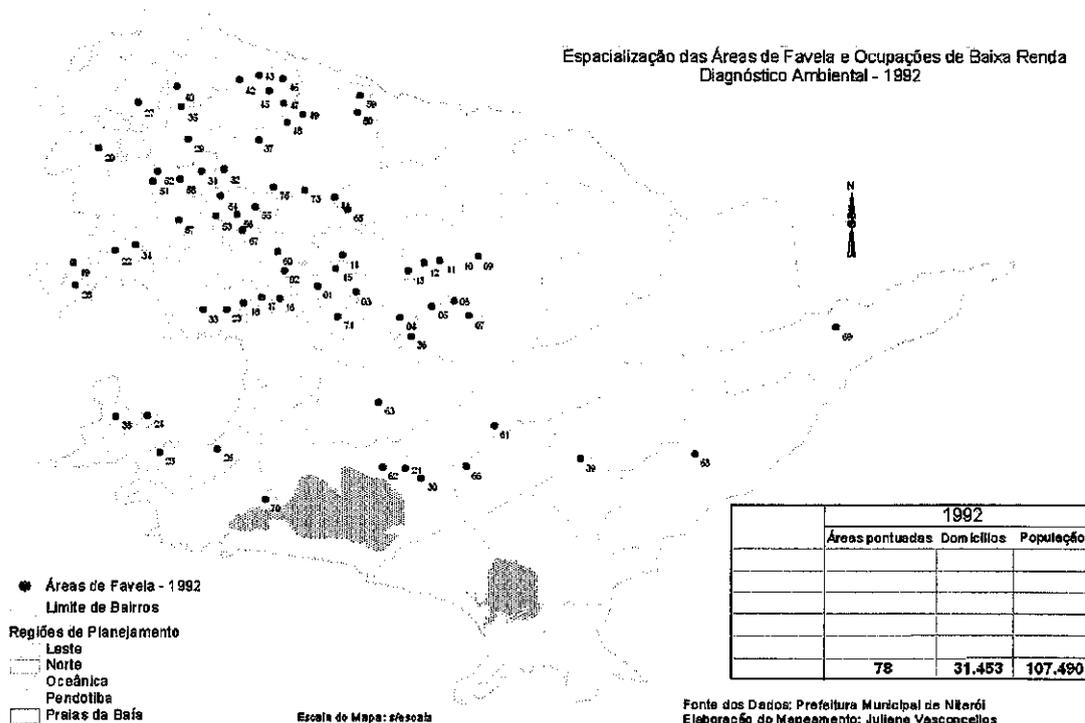
Quantificar a população que ocupa a chamada cidade informal é muito difícil. As favelas (AEIS, Ocupações de baixa renda...) demonstram que não se pode pretender o controle do desenvolvimento urbano exclusivamente legislando e planejando para uma parcela da população.

4.4.1. Diagnóstico Ambiental - 1992

O levantamento dos dados do Censo 1991 pode ser comparado ao levantamento elaborado pela Prefeitura Municipal de Niterói, um ano depois – 1992. Embora não haja dados precisos quanto às áreas levantadas, chama a atenção o fato de o município ter pontuado áreas onde havia o interesse do poder público em intervenção, por caracterizar favelas e/ou agrupamentos de baixa renda.

Soma-se um total de 78 áreas, denominando-as de acordo com as comunidades existentes nos locais, esse valor caracteriza mais que o dobro dos setores identificados pelo IBGE, mapa 03.

Espacialização das Áreas de Favela e Ocupações de Baixa Renda
Diagnóstico Ambiental - 1992



Neste ano, embora haja divergências com dados de diferentes secretarias da época, estimou-se um total de 107.409 moradores habitando tais comunidades. Esse dado foi estimado levando em consideração o cadastro da antiga CERJ (Companhia de Eletricidade do Estado do Rio de Janeiro) dos domicílios que possuíam rede elétrica oficial. A diferença entre o total de domicílios do município (levantados pelo IBGE em 1991) e do total de domicílios atendidos pela CERJ corresponderia, ao entender desse diagnóstico, os domicílios irregulares (não cadastrados), somando 31.453 domicílios com aproximadamente 3,41 pessoas residentes em cada um deles.

Utilizando-se esta metodologia, percebe-se, ao analisar o mapa, uma grande diferença na quantidade de áreas identificadas na região Oceânica e na região Pendotiba, onde em 1991, apenas um ano antes, o IBGE não havia identificado nenhum setor de aglomerado subnormal. Tais dados contatam uma grande diferença na metodologia aplicada pelos dois órgãos produtores de informação, IBGE e Prefeitura.

4.4.3. Diagnóstico de Áreas de Especial Interesse Social - 2004

No ano de 2004 o Núcleo de Geografia da Secretaria Municipal de Urbanismo deu início a um Projeto de Mapeamento e sistematização de dados referentes ao que foi chamado de "Áreas de Especial Interesse Social" - AEIS. O principal objetivo desse projeto é dar suporte aos órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão destas áreas.

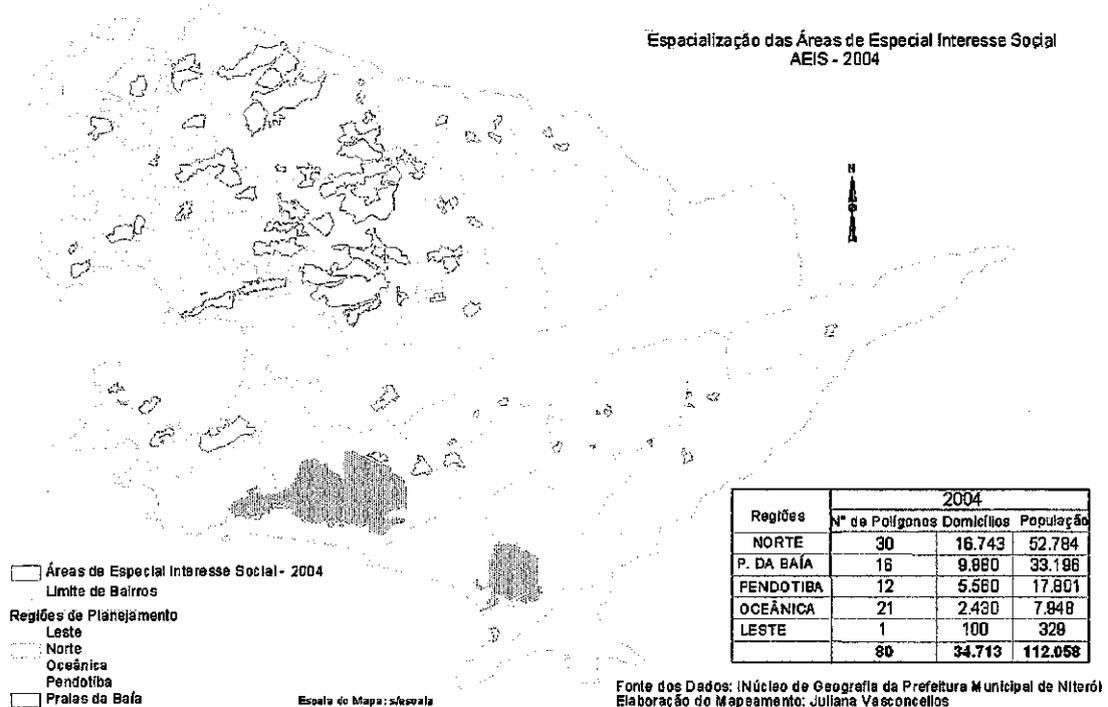
Por se tratar de uma avaliação interdisciplinar foi criado um sistema onde os dados das secretarias municipais (Secretaria de Saúde, Defesa Civil, entre outras), assim como de outros órgãos e entidades relacionadas, seriam armazenados. A possibilidade de reunir dados de

diversas fontes em um único banco facilita a análise e gera informações com mais rapidez. Neste levantamento, assim como no Diagnóstico Ambiental de 1992, definiram-se as áreas como áreas de especial interesse social. A princípio tentou-se aplicar o termo utilizado pelo IBGE - aglomerado subnormal -, mas houve grande resistência por conta da população e dos órgãos envolvidos na coleta de dados, ao termo subnormal, como dito anteriormente.

A metodologia utilizada para tal diagnóstico dividiu-se em algumas etapas:

- 1) Levantamento bibliográfico para obtenção de registros de AEIS anteriormente identificadas pelo município;
- 2) Utilização de critérios de interpretação de imagens de satélite de alta resolução (neste caso IKONOS II) para identificação de: Formas assimétricas de ocupação; Desorganização espacial das construções; Adensamento (lotes pequenos com muitas construções); Vias de circulação estreitas e não carroçáveis.
- 3) Delimitação de Polígonos e criação de um código de identificação para cada um dos polígonos (GEOCODE) no qual seriam agregados os diversos dados relacionados a eles;
- 4) Criação de um Banco de Dados - cujos dados devem ser adquiridos nos mais diversos órgãos da administração municipal (Secretarias de Assistência Social, Urbanismo, Meio Ambiente, Saúde), prestadoras de serviço, IBGE, Instituições de Ensino, etc.
- 5) Realização de visitas ao campo – vistorias para afinar e aferir as informações adquiridas internamente.

Assim como o levantamento elaborado pelo município em 1992 totalizou mais do que o dobro de ocupações identificadas pelo IBGE, também neste levantamento, elaborado em 2004, foram identificadas 83 polígonos de ocupação de interesse social, totalizando uma população de 112.058 habitantes, mapa 4.

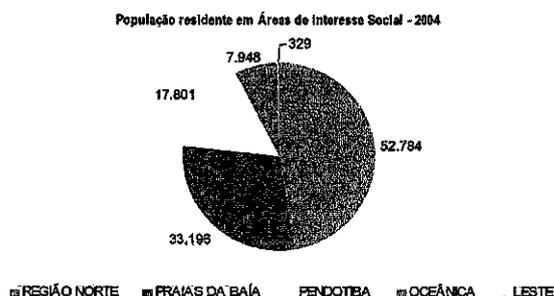


Analisando a distribuição espacial, estas áreas continuam se apresentando, em sua maioria, nas regiões Norte e Praias da Baía, mas percebe-se um significativo aumento destas nas regiões Pendotiba, que apresenta uma das maiores manchas de ocupação subnormal neste período.

Na região Oceânica, embora pequenas ocupações, já se encontram focos espalhados por toda a região. Uma expressiva ocupação na região, polígono **RO08** no chamado Morro do Bonsucesso (próximo à laguna de Piratininga e a uma das mais importantes vias de acesso da região) não tinha sido identificada como setor especial pelo IBGE, e levantamentos demonstram que esta ocupação já existia anteriormente ao Censo 2000. Isso também ocorre em muitas outras áreas.

Notou-se, com este levantamento, que os setores considerados pelo IBGE em 2000 se consolidaram e se expandiram, principalmente, como dito anteriormente, nas regiões das Praias da Baía e Norte, onde a população residente em áreas consideradas de interesse social somam **33.196** habitantes e **52.784** respectivamente, o que corresponde a **17,3%** e **33,6%** do total da população das regiões vivendo em áreas de interesse social. (Tabela 4)

Neste momento, percebe-se o aparecimento de uma mancha de ocupação social na Região Leste do município, totalizando uma população de **329** habitantes. A Região Pendotiba aparece com uma população moradora em áreas de especial interesse social bastante expressiva, conforme gráfico 2.



Comparar setores censitários e polígonos de ocupação identificados pelo município torna-se muito complicado a partir do momento em que as manchas do município podem conter, em seu interior, mais de um setor censitário – o que acontece na maioria das vezes. Para dirimir tal problema foram agrupados os setores censitários que possuíam uma ligação física, criando-se assim, novos polígonos (manchas) somando-se os dados referentes a cada setor. Tal metodologia ajudou bastante na análise e comparação dos dados.

DADOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI			
Áreas Consideradas Especiais: Interesse Social			
2004			
CÓDIGO	Área Ocupada	Nº Domicílios	População
PB01	26.413	231	795
PB02	7.221	46	151
PB03	70.057	471	1.771
PB04	75.761	369	1.287
PB05	355.883	1.498	5.198
PB06	341.132	1555	4.960
PB07	217.005	786	2.703
PB09	225.175	652	2.178
PB10	115.130	285	941
PB11	44.707	218	711
PB12	55.061	328	1.073
PB13	131.842	1.750	5.653
PB14	78.043	788	2.593
PB15	19.582	144	554
PB16	124.104	984	2.430
PB17	4.138	56	188
17 RL01	34.417	100	329
RN01	104.325	667	2.328
RN02	136.808	487	1.359
RN02a	109.733	793	2.609
RN03	185.088	1.338	4.583
RN04	153.892	1.178	3.039
RN04a	134509	750	2468
RN05	208210	1723	4386
RN05a	287300	1760	5607
RN06	8736	72	237
RN07	21982	148	487
RN08	30170	110	362
RN09	225937	664	2195
RN10	35999	148	552
RN11	32976	115	378
RN12	21524	103	339
RN13	24231	105	345
RN14	28821	97	319
RN15	53805	241	793
RN16	362731	930	3080
RN17	96443	432	1149
RN18	132283	363	1273
RN19	68956	215	707
RN20	384418	1797	6146
RN21	18376	123	405
RN22	82365	358	1181
RN23	16479	119	362
RN24	88663	246	819
RN25	542855	921	3002
RN26	64550		
RN27	224737	685	2254

LEGENDA:

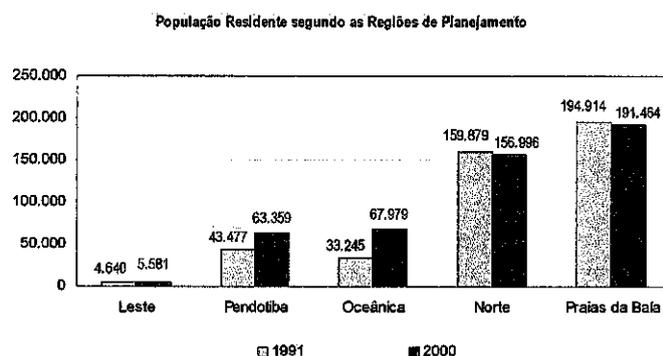
- Região NORTE
- Região PRAIAS DA BAIÁ
- Região PÊNDOTIBA
- Região OCEÂNICA
- Região LESTE

48	RO01	9357	53	174
49	RO02	31421	193	635
50	RO03	21798	74	243
51	RO04	6324	74	243
52	RO05	6004	38	125
53	RO06	45777	315	1036
54	RO08	86708	561	1848
55	RO09	8170	113	351
56	RO10	25017	122	394
57	RO11	31238	94	309
58	RO12	72816	388	1309
59	RO13	9333	89	277
60	RO14	21281	42	138
61	RO15	24850	15	49
62	RO16	17941	45	148
63	RO17	4505	16	53
64	RO18	7287	30	99
65	RO19	10788	25	82
66	RO20	21937	45	148
67	RO21	28220	80	283
68	RO22	3852	8	26
69	RP01	128558	430	1415
70	RP02	610697	1905	6287
71	RP03	371705	832	2079
72	RP04	122521	281	877
73	RP05	30669	78	257
74	RP06	86108	333	1086
75	RP07	34514	261	820
76	RP08	40554	296	1006
77	RP09	17380	29	95
78	RP10	28473	73	240
79	RP11	127078	416	892
80	RP12	239284	832	2737
	TOTAL	8.103.036	34.719	112.058

5. Resultados

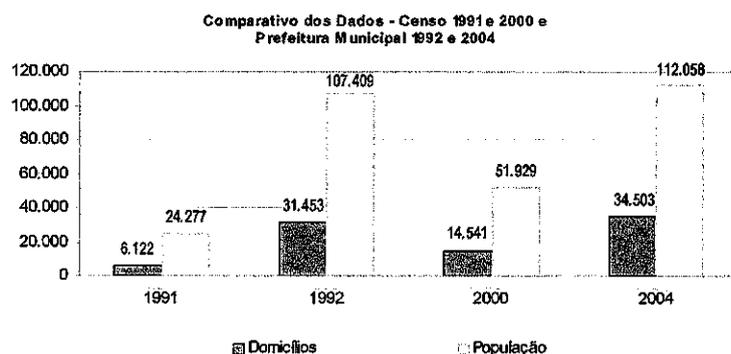
Os dados censitários mais recentes, em relação à distribuição da população no município, apontam para novas tendências na distribuição da população, sendo visível um movimento de desconcentração urbana – o que demonstra um ritmo de crescimento menor no núcleo e maior nas franjas. Apesar de este crescimento ter se dado mais nas regiões de Pendotiba e Oceânica, ainda concentram-se, as maiores populações nos bairros de ocupação mais antiga e consolidada (nas regiões das Praias da Baía e Norte) onde vivem 75,8% da população total do município. A região Oceânica possuiu o maior crescimento populacional, nesta última década, com uma taxa de crescimento de 2,4% totalizando uma população de 67.979 habitantes.

Percebe-se, se comparado os dados dos censos de 1991 e 2000, que as regiões Norte e Praias da Baía, embora mais consolidadas possuíram perda de população, caracterizando uma taxa de crescimento negativa, gráfico 3.

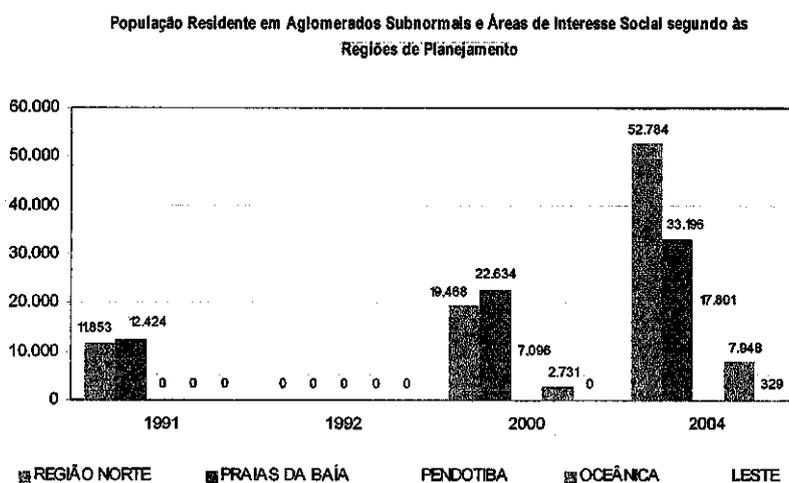


A população residente em áreas consideradas de favelas e/ou de baixa renda, cresceu em ritmo também maior que o da média do município. Segundo dados dos Censos 1991 e 2000, a taxa de crescimento anual da população vivente em aglomerados subnormais foi de 2,14%. Atualmente levando em consideração os dados levantados neste artigo, a população de baixa renda e a moradora em favela corresponde a 24,3% da população total do município.

Em relação aos dados municipais, dos anos 1992 e 2004, o crescimento da população moradora em áreas de interesse social, foi de 1,04% ao ano. Esses dados correspondem a uma média de crescimento maior que a média municipal. Se distribuímos esses dados pelas regiões de planejamento municipal, nota-se uma disparidade ainda maior, principalmente nas regiões das Praias da Baía e Norte onde a população estimada moradora em favela, no ano de 2004, foi de 32.485 e 52.784 respectivamente. Os setores considerados de aglomerados subnormais (1991 e 2000) cresceram de 17 para 29 na região Praias da Baía e de 18 para 30 na região Norte e a população residente em aglomerados subnormais no Município aumentou de 24.277 para 51.929. Também em relação aos dados da prefeitura notou-se um ligeiro aumento. Embora tais dados tenham sido obtidos utilizando metodologias bastante distintas e a comparação entre eles pode não ser fidedigno, gráfico 4.

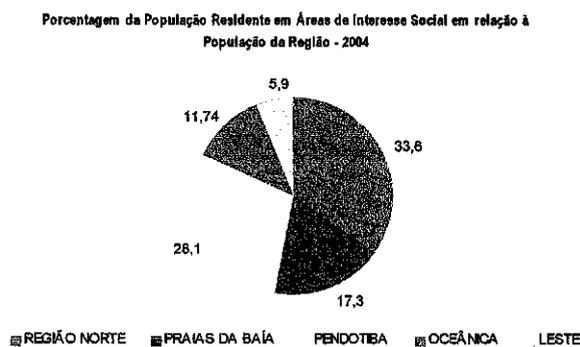


Se considerarmos estes dados comparativamente entre os anos (1991, 1992, 2000 e 2004) e as regiões de planejamento, nota-se um significativo aumento da população residente em aglomerados subnormais e áreas de interesse social em todas as regiões do município, gráfico 5.



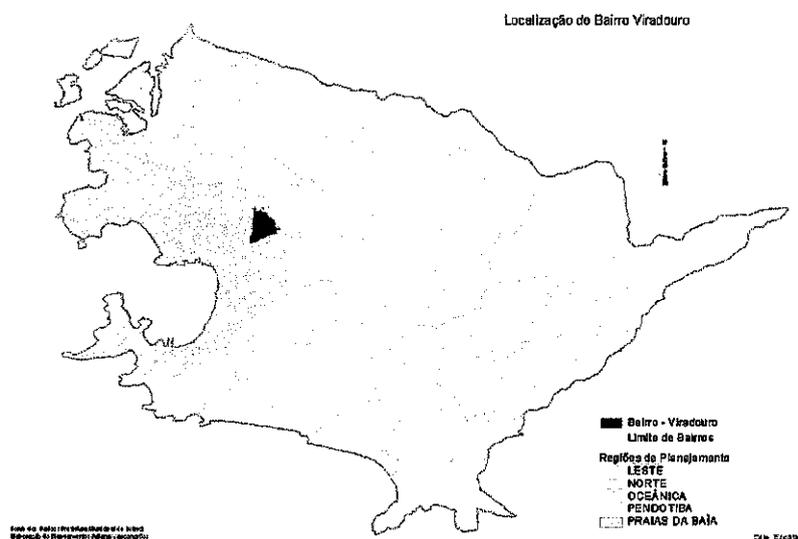
É notório que, pelo levantamento elaborado no ano de 1992, não foi possível distribuir a população por regiões de planejamento, causando um “buraco” na análise da evolução dos dados.

Em relação ao percentual da população moradora em área de interesse social em 2004, se comparado ao total da população das regiões, percebe-se que a região Norte é a que possui a maior proporção de população moradora em nestas áreas, conforme demonstra o gráfico 6 a seguir.



Uma informação que deve ser relevada é em relação a identificação de polígonos de áreas de especial interesse social na Região Norte do município, por ela se constituir basicamente por população de baixa renda, com baixos padrões construtivos, alta densidade e pouco investimento do poder público em infra-estrutura e serviços básicos. Tais características dificultam a identificação destas áreas, muitas vezes sendo toda a região tratada como de interesse social, necessária de algum tipo de intervenção por parte do poder público.

Aumentando a escala de análise para comparação dos dados intra-bairros, o bairro que possuiu um maior crescimento entre os anos 1991 e 2000 foi Camboinhas, bairro caracterizado por possuir uma classe alta e construções de alto padrão construtivo. De outro lado, o bairro que obteve maior crescimento de população residente em áreas de baixa renda ou favelas foi Viradouro, onde 61,8% da área total do bairro são constituídos por aglomerados subnormais.



6. Conclusões

Como resultado deste estudo percebeu-se que os critérios utilizados para determinação dos setores especiais pelo IBGE fizeram divergir, em uma ordem significativa, quando comparados às áreas identificadas pela prefeitura que apresentam condições precárias sob o ponto de vista socioeconômico e urbanístico. Estas divergências ficaram evidentes quando se confrontou quantidade de população e área de abrangência.

Um desdobramento necessário para este trabalho é agregar aos dados quantitativos o valor qualitativo para que as análises sejam enriquecidas e as informações resultantes do cruzamento de dados proporcionem uma avaliação mais precisa e objetiva.

As metodologias utilizadas nos levantamentos mais recentes demonstraram um maior critério de análise e fidedignidade dos dados com suporte de instrumentais tecnológicos e corpo técnico capacitado à utilização de novas tecnologias, como o geoprocessamento, mapeamento digital, aquisição de fotografias aéreas e imageamento de satélite de alta resolução, entre outros, o que agilizaram as tomadas de decisão e a elaboração do diagnóstico relativo às áreas de ocupação de interesse social no município. A possibilidade das Prefeituras

de elaborarem um levantamento mais preciso se deu devido ao maior conhecimento do território municipal, conseqüência de um aprimoramento das tecnologias de informação adquiridas nos últimos anos.

Os projetos de avaliação quantitativa e qualitativa que utilizam pesquisas, cadastros e levantamentos de campo devem considerar as diversas escalas de observação e aquisição de dados, além de critérios bem definidos. Quando uma pesquisa em uma escala municipal apresenta uma divergência significativa quando comparada com o censo realizado pela instituição de referência no país torna-se importantíssimo que haja uma interlocução maior entre os órgãos. A aproximação das tecnologias e dos critérios utilizados somados a troca de dados entre as pesquisas forçam uma homogeneização das bases de dados e certamente resultará em uma representação mais fiel da realidade socioespacial.

7. Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. in ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. Cidades médias brasileiras, Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BAPTISTA, J.V. & FERNANDES, V.F. Uso de Geotecnologias Aplicadas à Análise de Áreas Suscetíveis a Risco de Enchentes e Deslizamentos: Bacia do Rio Jacaré. Niterói, RJ.. 2004. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Geotecnologia Aplicada à Avaliação Ambiental de Bacias Hidrográficas) - Universidade Federal Fluminense.
- CARRIÇO, J.M. Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista. 2002. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- COSTA, Valéria Grace. Rediscutindo o espaço favela: sobre a operacionalização de pesquisa em favelas: o caso do Município do Rio de Janeiro, Revista brasileira de Geografia. V58, n ¼, 25-36, 1997.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Niterói, 1992. Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano. Diagnóstico Ambiental de Niterói. Niterói, RJ, 1992.
- FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: Entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. Ed. Del Rei, Belo Horizonte, 1998.
- FERNANDES, Vladimir da Franca. Uso de Geoprocessamento na definição de Áreas de Risco: Caso específico da bacia do Rio Jacaré, Niterói, RJ. 2002. 43 p. Trabalho de conclusão de curso para obtenção do título de Bacharel em Geografia – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro. 2002.
- HABITAT II - Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos. Relatório do secretário geral da Conferência. 1996. Disponível em:
<http://www.gcsnet.com.br/oamis/civitas/ci10100.html>.

- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Resultados preliminares dos Censos 1991 e 2000. Estado do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1996. nº 8. 22p.
- LINS, S.C.; COSTA SANTOS, M.P.; et al. Metrópole e globalização. São Paulo:CEDESP, 1999. cap.3,p.33-41.
- MOURA, Rosa, Metrópoles em reestruturação: a lógica da desordem. In Seminário Nacional Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: IPPUR, agosto 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano. _____ . Secretaria de Ciência e Tecnologia. Niterói Bairros. Niterói, RJ, 1999. _____ . Secretaria de Ciência e Tecnologia. Perfil de uma Cidade. Niterói, RJ, 1999. _____ . Lei n.º 1157, de 29 de dezembro de 1992. Plano Diretor do Município de Niterói.
- PRETECEILLE, E., RIBEIRO, L. C. de Q. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 143-162, Anpocs, jun. 1999.
- PRETECEILLE E. & VALLADARES L. Desigualdade e pobreza no Brasil. Cap. 16 A desigualdade entre os pobres, favela, favelas. 1999.
- ROLNIK, R. O sonho possível do povo oprimido nas vilas, filas, favelas. Diálogos & debates da Escola Paulista de Magistratura, n.1, ed.5, 2001.
- SOUZA, M.A.A.; LINS, S.C.; COSTA SANTOS, M.P.; et al. Metrópole e globalização. São Paulo: CEDESP, 1999.Cap.3, p.33-41.
- RANDOLPH, Rainer. Planejamento urbano e regional, análise territorial e sistemas de informações geográficas. In: NAJAR, Alberto Lopes; MARQUES, Eduardo César. Saúde e espaço: estudos metodológicos e técnicas de análise. Rio de Janeiro: Fiocruz., 1998. cap. 7, p. 135-151.
- SANTOS, M. Por uma geografia nova. São Paulo: HUCITEC-EDUSP, 1978. 25p.
- VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza urbana no Brasil. In: BOSCHI (org.). Corporativismo e desigualdade, a construção do espaço público no Brasil. Iuperj: Rio Fundo Editora, p. 81-112, 1991a.
- VILLAÇA, F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, M.A.A.