

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1187**

## **MORADIA PRECÁRIA E VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO**

**Rute Imanishi Rodrigues**

Rio de Janeiro, maio de 2006



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1187**

## **MORADIA PRECÁRIA E VIOLÊNCIA NA CIDADE DE SÃO PAULO\***

**Rute Imanishi Rodrigues\*\***

Rio de Janeiro, maio de 2006

---

\* Colaboraram Daniel Cerqueira e Waldyr Lobão.

\*\* Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

## Governo Federal

### Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: I32, I12.

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

*As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

*É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.*

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 1

2 A VIOLÊNCIA NAS COMUNIDADES URBANAS POBRES 1

3 A IDENTIFICAÇÃO DAS MORADIAS PRECÁRIAS 6

4 CARACTERÍSTICAS DA POBREZA NAS MORADIAS PRECÁRIAS 10

CONSIDERAÇÕES FINAIS 19

REFERÊNCIAS 19



## **SINOPSE**

Este texto discute a relação entre a pobreza e a violência urbana, usando como exemplo o caso do município de São Paulo. Pretende-se mostrar que o *local de moradia*, e não a renda, é a variável mais adequada para avaliar a associação entre a pobreza e a violência na cidade. O corte espacial permite observar as inter-relações entre as dimensões econômica, social e dos direitos que são fundamentais para se compreender a dinâmica da violência, mas que dificilmente seriam percebidas através da observação da renda apenas. O texto investiga os pontos de ligação entre, de um lado, as descobertas dos estudos sociológicos e antropológicos sobre a violência nas favelas e bairros populares das grandes cidades e, de outro, os resultados quantitativos sobre a pobreza da população em moradias precárias na cidade de São Paulo em 2000. Os dados mostram que há forte correlação espacial entre os locais de moradias precárias e as taxas de homicídios. As estatísticas sobre as condições de habitação, educação e trabalho da população das moradias precárias informam que esse grupo populacional sofre desvantagens econômicas e sociais tão ou mais graves que a dos pobres de renda em geral, a despeito de as moradias precárias não serem habitadas apenas por pobres de renda.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the relationship between poverty and urban violence, taking the city of São Paulo as example. It seeks to show that the local of residence, and not income, is the most adequate variable to evaluate the association between poverty and violence in the city. The spatial cut allows us to observe the inter-relations between economic, social and rights dimensions which are fundamental to understand the violence dynamics, but could not be perceived by looking at income only. The paper investigates the links between, from one side, the results of sociological and anthropological studies on violence within poor communities and, from the other side, the quantitative data on poverty within these communities in São Paulo for 2000. The data show strong correlation between localities of precarious housing and homicide rates. The statistics on housing conditions, education and employment inform that communities like *favelas* and similar localities suffer economic and social disadvantages so or more grave than the poor population in general.





## 1 INTRODUÇÃO

Hoje em dia é uma prática comum nas grandes cidades brasileiras relacionar a pobreza e a violência. Porém, muitas vezes, a variável usada para representar a pobreza nessa associação não é a renda, mas sim o local de moradia. Com efeito, nas grandes cidades muitas favelas e bairros populares apresentam taxas de homicídios extremamente elevadas e muito superiores às dos bairros de classe média ou alta.<sup>1</sup> Por outro lado, há centenas de municípios brasileiros bastante pobres em termos de renda que apresentam baixos níveis de violência. Daí a importância do local de moradia para a relação entre a pobreza e a violência urbana no Brasil: embora a pobreza de renda não sirva como guia para o crime e a violência, um conjunto de fatores contribuiu para tornar *os locais de moradia dos pobres nas grandes cidades* ambientes de violência extrema. São esses fatores, além da baixa renda, e que em geral são objeto de estudos sociológicos e antropológicos, aqueles que mais importam para compreender a relação entre a pobreza e a violência nas metrópoles.

Este texto investiga os pontos de ligação entre, de um lado, as descobertas dos estudos sociológicos e antropológicos sobre a violência nas comunidades pobres das grandes cidades e, de outro, os resultados quantitativos sobre a pobreza urbana. O trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na Seção 2, discutem-se brevemente as conexões entre a pobreza e a violência que podem ser compreendidas a partir de estudos realizados em comunidades pobres (favelas, loteamentos clandestinos e bairros populares) de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo. Na Seção 3 apresentam-se dados da prefeitura de São Paulo e do plano diretor do município que definem e delimitam áreas de moradias precárias na cidade, assim como as variáveis do Censo de 2000 que podem ser usadas para representá-las. Na Seção 4 são apresentadas algumas estatísticas oriundas do Censo de 2000 sobre as condições de vida das populações em moradias precárias na cidade de São Paulo, discriminando-se algumas características que podem estar relacionadas com o contexto de violência nessas áreas. Na Seção 5 estão as considerações finais.

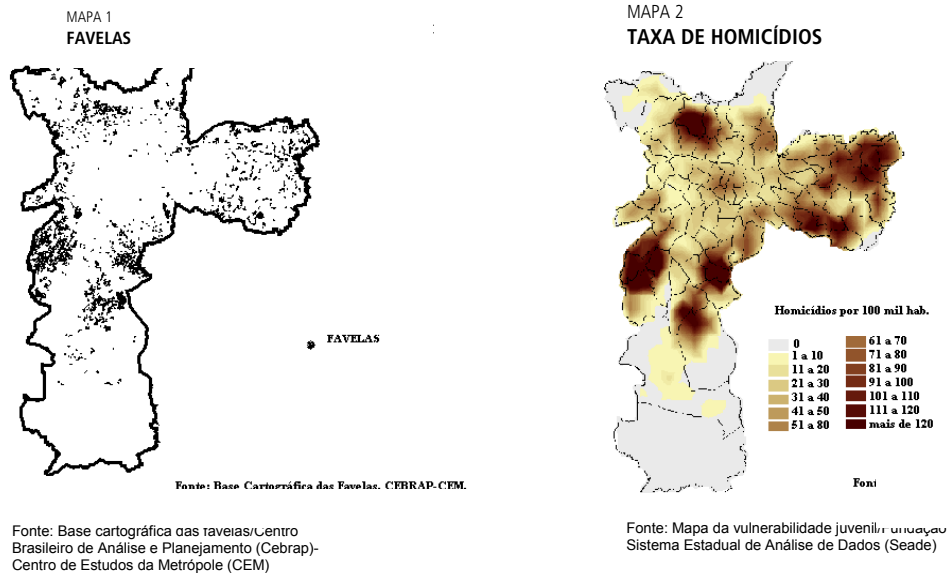
## 2 A VIOLÊNCIA NAS COMUNIDADES URBANAS POBRES

Há evidências de que a distribuição das vítimas dos homicídios que ocorrem na cidade de São Paulo apresenta forte correlação espacial com locais de moradia precária – tais como favelas, bairros populares, conjuntos habitacionais precários. Essa correlação pode ser visualizada nos Mapas 1 e 2 que comparam a distribuição das favelas na cidade (à esquerda) com a distribuição das taxas de homicídios, de acordo com o local de residência (à direita), ambos por setor censitário para o ano 2000. Note-se que aqueles onde há maior concentração de favelas são exatamente os locais onde as taxas de homicídios são mais altas. No centro da cidade onde as taxas de homicídios também são mais altas praticamente não há favelas, porém há outras formas de moradias precárias tais como cortiços e moradores de rua.

---

1. Há diversos estudos de saúde pública mostrando a correlação espacial das taxas de homicídios com as áreas mais pobres das cidades [ver, por exemplo, Beato Filho *et alii*(2001); Drumond Jr. (1999); Maia (2000); e Freitas *et alii*(2000)].

Ainda que o local de moradia das vítimas não seja, necessariamente, o local de ocorrência da violência, diversos estudos têm revelado o altíssimo grau de violência que ocorre *dentro* de muitas das favelas e bairros populares das grandes cidades, inclusive na cidade de São Paulo. Tais estudos têm revelado a complexidade do problema da violência nesses locais, envolvendo aspectos como atuação das agências de justiça e segurança oficiais, novas oportunidades para o crime e um determinado tipo de “sociabilidade local”.



## 2.1 FALTA DE ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE JUSTIÇA E SEGURANÇA

Os estudos nas comunidades pobres revelam que quadrilhas de tráfico, grupos de extermínio e justiceiros atuam, sobretudo, em áreas onde os serviços de proteção e segurança oficiais são muito ruins e, em certa medida, tais grupos substituem na localidade as funções de justiça e segurança que deveriam ser realizadas pelo Estado. Com efeito, têm sido acumulados estudos documentando episódios de *graves violações aos direitos humanos* apontando agentes do Estado como principais responsáveis. Tais estudos mostram que as polícias militares dos estados freqüentemente utilizam métodos ilegais e violentos, notadamente no que diz respeito ao abuso da força letal; o sistema prisional apresenta condições desumanas de encarceramento e o sistema judicial é incapaz de oferecer oportunidade de defesa para os pobres e ampliar a aplicação de penas alternativas à prisão [Pinheiro (1999), Caldeira (2000); e Barcellos (2001); Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo (2000); Lemgruber (2001)]. Por outro lado, são freqüentes os episódios de linchamentos, a atuação de grupos de extermínio e de justiceiros, *principalmente nos bairros populares e favelas* [Mingardi (1997) e Adorno e Cardia(1998)].

Os estudos realizados nas favelas e bairros populares do Rio de Janeiro revelaram a “funcionalidade” das quadrilhas de tráfico para a população local, na medida em que estas passaram a desempenhar funções de justiça e segurança para os moradores

[Zaluar (1985); Misse (2002); Dowdney (2003); e Neto, Moreira e Sucena (2001)].<sup>2</sup> Em seu estudo sobre a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, Zaluar argumenta que a “simbiose” entre bandidos e moradores se dá, sobretudo, quando se trata de “bandidos” defenderem moradores de criminosos comuns. Na região de Santo Amaro, periferia de São Paulo, Ferreira descreve grupos de “justiceiros” que surgem para defender os moradores contra criminosos comuns e que, posteriormente, passam a atuar como seguranças contratados por comerciantes locais. Mingardi (1997) atribui o surgimento de justiceiros na periferia de São Paulo principalmente à má atuação policial nos bairros atingidos onde, segundo sua visão, há baixo policiamento, a polícia civil presta má atenção às vítimas e não dá procedimento às queixas e, ainda, a atuação policial dá o exemplo da violência ilegal como forma de conter o crime. Na favela de Heliópolis, também na capital paulista, Sant’Ana Ferreira observou que a população local não se preocupa com roubos dentro da comunidade, pois “sabe” que os traficantes reprimem o crime ali dentro realizando o papel de polícia. Na cidade de São Paulo, há evidências de que vigora a “lei do silêncio” no contexto da maior parte dos homicídios ocorridos, pois estes são registrados em boletins de ocorrência pela polícia civil como casos de “autoria desconhecida”, ou seja, casos onde não há testemunhas que indiquem o autor e que acabam sendo arquivados antes do trâmite judicial [Castro (1996)].

E aqui aparece o primeiro elo entre as descobertas dos estudos locais sobre a violência e a escassez de recursos que caracteriza a pobreza: *os serviços públicos de justiça e segurança são escassos e de má qualidade para os pobres*. Por um lado, esse resultado é decorrente das características específicas (históricas) das instituições de justiça e segurança no Brasil e, desse ponto de vista, que é o fundamental, deve ser tratado como uma questão de garantia de direitos e de democratização dessas instituições.<sup>3</sup>

Por outro lado, a falta de acesso aos serviços de proteção e segurança também é um resultado de condições extremamente precárias de moradia, pois muitas favelas, loteamentos clandestinos e conjuntos habitacionais localizam-se em áreas isoladas, com graves déficits de serviços urbanos básicos que dificultam, ou mesmo inviabilizam, o funcionamento normal das agências oficiais como, por exemplo, as patrulhas de policiamento.<sup>4</sup>

---

2. Para exemplos similares nos Estados Unidos, ver Akerlof e Yellen (1994) e Jankowski (1991). Também na linha de modelos sobre *gangs*, ver Skaperdas (2000 e 2001).

3. Nesse sentido, o caso do município de Diadema, no Estado de São Paulo, merece ser divulgado, pois conseguiu reduzir significativamente suas taxas de homicídios realizando profundas alterações na organização local dos diversos níveis de polícia (civil, militar e guarda municipal), a partir da criação de uma secretaria de “defesa social” e um “conselho municipal de segurança”. Mais significativo que implantar a “lei seca” (que proíbe o funcionamento dos bares a partir de determinado horário), o município ampliou o efetivo da guarda civil em 70% para viabilizar um tipo de polícia “comunitária” (“Operação anjos do quarteirão”), que realiza o patrulhamento a pé, de moto ou bicicleta e é mais acessível e disponível no atendimento da comunidade.

4. Cabe notar que, também nesse aspecto, o caso de Diadema parece ser exemplar, na medida em que entre as regras visando reduzir a violência houve atenção para ampliar os programas de urbanização de favelas.

## 2.2 A “SOCIABILIDADE LOCAL”

Além da violência relacionada à própria atuação da polícia oficial ou grupos de extermínio/justiceiros, as “situações” que frequentemente geram homicídios nas comunidades pobres podem ser percebidas através da descrição de Misse (2002) sobre a organização das quadrilhas de tráfico. Segundo esse autor, as quadrilhas de tráfico que atuam em comunidades pobres do Rio de Janeiro, em geral, estruturam-se de forma hierárquica e, frequentemente, os “donos” são pessoas com relações de compadrio ou parentesco oriundas das próprias comunidades. Há vários pontos de vendas (“bocas”) na comunidade e um grupo armado para a defesa de cada um dos pontos, além de uma rede de colaboradores, ou participante ocasionais dos “negócios”, que não necessariamente exercem atividades violentas (como passadores, fogueiros, mensageiros, embaladores etc.), frequentemente com o envolvimento de crianças.<sup>5</sup> O negócio é estruturado sob a noção de “consignação” e o não-pagamento é interpretado como logro e, constantemente, é punido com a morte. Na medida em que as quadrilhas devem manter a polícia longe do local de vendas, defendê-lo de outras quadrilhas e evitar denúncias por parte dos moradores, acabam impondo “leis” (sendo a principal delas a “lei do silêncio”) e normas de conduta dentro da comunidade, que são respeitadas devido a ameaças (muitas vezes cumpridas) de punições severas. Diversos autores confirmaram a importância das quadrilhas de tráfico para explicar os altíssimos níveis de violência nos bairros populares e favelas na cidade de São Paulo em situações similares às evidenciadas pelos estudos realizados no Rio de Janeiro [Adorno e Cardia(1998); Adorno (1999); Bonatto (1998); e Sant’Ana Ferreira (2002)].

Nos estudos etnográficos é usual a definição de *identidades sociais* por oposição entre tipos representativos. Em seu estudo pioneiro sobre a pobreza e a violência no Rio de Janeiro, Zaluar sustenta que “a identidade do trabalhador constrói-se em parte por oposição a bandidos e vagabundos que não trabalham”.<sup>6</sup> Zaluar salientou que o contexto recessivo e as perdas salariais do início da década de 1980 impediam que os trabalhadores cumprissem sua função de “provedor” a contento, fazendo emergir, principalmente entre os jovens, uma representação negativa do trabalhador como “escravo/otário”. Para a autora, as dificuldades relacionadas aos baixos salários (aumentadas com o desemprego atual), na medida em que diminuía a fonte de valorização do trabalhador e, indiretamente, de sua família, fortaleciam as “justificativas” para aqueles que optavam por seu oposto, isto é, por uma vida à margem da lei. Sobretudo entre os jovens o bandido seria um símbolo de “revolta” contra as duras condições de vida e um meio, ainda que ilusório, de mobilidade social diante da falta de alternativas de melhorar de vida através dos meios legais:

Se são poucos os que na realidade conseguiram isso, a imagem ou o sonho é que o traficante fica rico (...). Mesmo os “aviões” e os “vapores”, que são vistos como os mais pobres do tráfico, ao serem

---

5. Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social (Ibiss) (2002) para um conjunto de favelas do Rio de Janeiro, metade dos adolescentes participantes do tráfico não usava armas.

6. Essa estrutura também foi incorporada em modelos econômicos visando discutir os efeitos da “exclusão social” sobre o comportamento “rebelde” de jovens em bairros pobres nos Estados Unidos [ver Akerlof e Kranton (2000)].

comparados com os demais moradores, “enriquecem” e são apontados como os que têm mais dinheiro para gastar [Zaluar (1985, p. 166)].

Ainda, para ela, as relações entre os bandidos, marcadas por disputas muitas vezes fatais, revelariam um “*ethos* da honra masculina”, onde qualidades como “coragem/valentia” seriam as bases para aquisição de “respeito”. Outros estudos salientaram a representação do bandido como uma “vítima da sociedade” (nas letras de *rap*, por exemplo, o “mano limitado”), pois morre cedo e torna-se bandido por falta de escolhas [Kehl (1999)].

Note-se que, na análise de Zaluar, a pobreza exerce papel fundamental no contexto moral que “tolera” ou “justifica” a opção por uma vida à margem da lei, pois é o fato de não conseguir sustentar a família a contento que torna a imagem do trabalhador pobre um “otário” para muitos jovens da comunidade.

Porém, ainda que o papel de provedor da família seja designado ao homem, a condição das mulheres no mercado de trabalho também desempenha função importante no contexto moral da comunidade. Em seu estudo sobre a moral dos pobres realizado em um bairro popular da periferia de São Paulo, Sarti sustenta que há um padrão “segregado” na divisão de tarefas dentro da família, onde o *substrato da identidade masculina é o trabalho e o da identidade feminina é a maternidade e o cuidado da casa*. Para essa autora, na década de 1990, o desemprego era visto como “fracasso” de muitos pais de família, significando uma perda para a família em sua totalidade. O trabalho feminino remunerado, embora freqüente, era sempre visto como secundário diante das demais obrigações domésticas da mulher, a não ser no caso das mães solteiras que assumiam as funções de “chefe”, mas, mesmo assim, freqüentemente recorrendo a algum homem da família como substituto da figura de autoridade. Porém, além dos valores patriarcais, a justificativa para a mulher não trabalhar advinha das dificuldades que estas encontravam para conciliar o trabalho remunerado e o cuidado dos filhos, considerando ainda a má remuneração e o caráter subalterno dos empregos geralmente disponíveis, notadamente como empregada doméstica. Para Sarti, o *status* central do homem na família, como trabalhador/provedor, tornava-o ainda mais vulnerável, pois sobre este cairia o peso do “fracasso” de não sustentar a família a contento, ou da “humilhação” que o desemprego acarretaria ao privá-lo do trabalho.

Note-se que a fraca inserção feminina no mercado de trabalho relaciona-se duplamente com a fragilidade econômica das famílias das comunidades pobres. Por um lado, devido à supervalorização das funções domésticas e da maternidade, a taxa de natalidade tende a ser maior e, portanto, maior o número de dependentes. Por outro, a responsabilidade de trazer dinheiro para a casa recai principalmente sobre os homens e, conseqüentemente, o peso do “fracasso” de não realizar essa função a contento. Ainda que esse tipo de arranjo familiar esteja relacionado a fatores culturais, é importante lembrar que a disponibilidade de creches nas comunidades pobres poderia alterar, de forma importante, esse tipo de arranjo ao liberar as mulheres para o mercado de trabalho.

Outra característica comum dos estudos sobre a violência é verificar que, apesar da oposição no plano do trabalho, há um *campo de identificação* entre trabalhadores e

bandidos que se apóia em sua igualdade socioeconômica; isto é, trabalhadores e bandidos são *iguais* na medida em que *compartilham as mesmas condições de vida* [Zaluar (1985) e Sarti (2003)]. E é por essa razão que as relações entre trabalhadores e bandidos são ambíguas: no plano do trabalho são “opostos”, mas por outro lado são “iguais” quando se relacionam como vizinhos, parentes, colegas de escola etc. Mais do que isso, a “escolha” por uma vida à margem da lei é explicada, freqüentemente, como resultado de um “acidente”, como *estar na hora errada no lugar errado*.

Os depoimentos dos meninos egressos do tráfico no Rio de Janeiro, e participantes de um programa especial de assistência do Estado, resumem o papel das relações pessoais na comunidade para explicar a entrada em uma quadrilha:

O tráfico (...) vamos supor: desde pequeno nós só anda junto. Aí você se envolve. Aí eu ando contigo e tu tá passando. Aí tu: “pô, me dá uma ajuda aí. Só passagem”. Aí tu vai e ajuda, começa a se envolver. Vai passando, passando. Depois outro que também anda contigo também acaba se envolvendo, aí vai assim. Se você tiver trabalhando tu não vai se envolver. Agora se tiver à toa (...)” [Neto, Moreira e Sucena (2001, p. 128)].

Retomando-se a ligação entre os estudos locais e quantitativos da pobreza, ressalta-se, mais uma vez, o local de moradia como variável-chave, porém agora como meio de identificar locais onde há um grande contingente de jovens e adolescentes com baixas oportunidades de emprego e menor acesso a escolas de segundo grau. Em outras palavras, a situação de estar “à toa no bairro” decorre, em grande medida, da escassez de escolas para os adolescentes, além da escassez de oportunidades legais de trabalho remunerado.

### **3 A IDENTIFICAÇÃO DAS MORADIAS PRECÁRIAS**

Nesta seção são apresentados dados da prefeitura e do plano diretor do município de São Paulo sobre as moradias precárias na cidade com vistas a associar tais definições/delimitações com as informações do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, apresenta-se uma série de mapas – representando dados do censo e do plano diretor do município – que permite visualizar a correspondência espacial entre áreas que concentram moradias precárias e as homogeneamente pobres em termos de renda.

#### **3.1 DADOS DA PREFEITURA E DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO**

As moradias precárias na cidade compreendem, *grosso modo*, os seguintes tipos: favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais precários, cortiços e moradores de rua. As duas primeiras categorias são as mais numerosas no conjunto de moradias precárias. De acordo com o plano municipal de habitação da prefeitura da cidade [PMSP (2003)], no ano 2000 havia cerca de 1,2 milhão de pessoas vivendo em favelas e cerca de 1 milhão em loteamentos precários (correspondendo a 11,12% e 10,17% da população do município, respectivamente). Ainda, segundo a prefeitura, havia cerca de 90 mil pessoas em conjuntos habitacionais precários, 40 mil em cortiços e 9 mil vivendo nas ruas da cidade.

As favelas diferenciam-se dos demais tipos de moradia precária, sobretudo por serem invasões de terrenos públicos (em São Paulo a maioria) ou privados. Já nos

loteamentos irregulares e/ou clandestinos os terrenos foram comprados, embora o título de propriedade dependa de regularização. Como o próprio nome indica, tais loteamentos foram feitos de forma irregular (por exemplo, a conformação da área é distinta do projeto aprovado pelos órgãos competentes) e/ou foram feitos clandestinamente (sem submissão do projeto). Os conjuntos habitacionais precários, embora construídos através das extintas agências do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), apresentam os problemas similares aos dos loteamentos irregulares, ou seja, foram construídos em terrenos impróprios (inclusive em áreas de preservação ambiental) e/ou não foram implantadas as infra-estruturas necessárias.<sup>7</sup>

Um dos problemas mais complexos da moradia na cidade é a ocupação de áreas de preservação ambiental e/ou áreas onde a fixação de moradias é proibida por lei. Muitos loteamentos, favelas e até mesmo alguns conjuntos habitacionais situam-se nas proximidades ou dentro de áreas de proteção ambiental.<sup>8</sup> Nessas áreas há maiores riscos de acidentes naturais devido às características físicas do terreno como, por exemplo, terrenos com declividade acentuada ou áreas sujeitas a inundações. Até recentemente a concessão da posse dos terrenos nas favelas e em muitos dos loteamentos irregulares e/ou clandestinos era impedida por problemas legais, notadamente os relativos à proteção ambiental. Alterações importantes no quadro legal quanto às ocupações irregulares e invasões foram introduzidas com o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257, de 2001), permitindo que cada município delimitasse as áreas de “interesse social” passíveis de intervenção para fins de urbanização, assim como regularização da posse/propriedade da terra urbana [Fernandes (2003)].

Com efeito, o plano diretor do município (Lei Municipal 13.430, de setembro de 2002) incorporou as favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais precários na categoria de *zonas especiais de interesse social (Zeis) do tipo 1*, isto é, áreas onde há interesse “em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social (HIS), incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”.

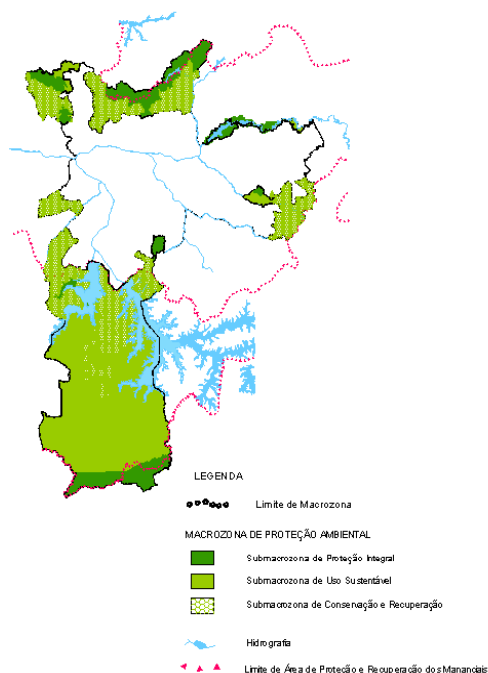
O plano diretor definiu também três tipos de áreas de proteção ambiental: *áreas de proteção integral*, *áreas de uso sustentável* e *áreas de conservação e recuperação*. Os assentamentos irregulares ocupam principalmente as áreas de conservação e recuperação (ver Mapas 3 e 4) que, de acordo com o plano diretor, correspondem às “áreas impróprias à ocupação urbana do ponto de vista geotécnico, às áreas com incidência de vegetação remanescente significativa e àquelas que integram os mananciais prioritários para o abastecimento público regional e metropolitano onde a ocupação urbana ocorreu de forma ambientalmente inadequada”.

---

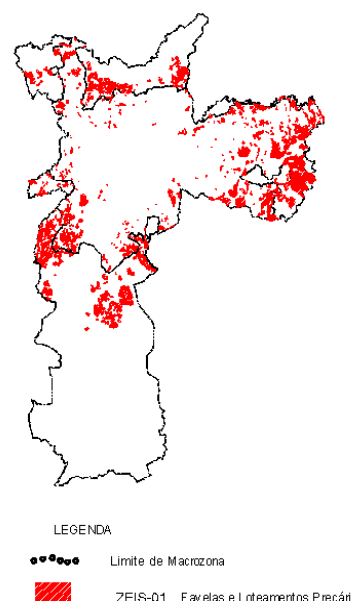
7. A esse respeito, ver Maricato (1996).

8. Sobre a coincidência de muitos loteamentos clandestinos com áreas de proteção ambiental, ver PMSP (2002) e Torres, Alves e Oliveira (2005).

MAPA 3  
ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL



MAPA 4  
ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL 1



Fonte: Plano Diretor do Município de São Paulo.

Finalmente, os cortiços – cômodos (geralmente um quarto) de aluguel – são a forma de moradia precária mais antiga na cidade. Nesse tipo, compartilham-se determinadas áreas (como cozinhas e banheiro) e, muitas vezes as instalações (como as elétricas) são improvisadas. Os cortiços são menos visíveis, pois se misturam com a malha urbana e há dificuldades para sua quantificação devido aos diferentes arranjos que podem gerá-los. Os moradores de rua são uma categoria auto-explicativa e sua quantificação também não é sistemática nem abrangente; por exemplo, o censo dos moradores de rua realizado em 2000 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) cobriu apenas o centro da cidade [PMSP (2003)].

### 3.2 DADOS CENSITÁRIOS

Neste trabalho, para identificar a posição da população dos diversos tipos de moradias precárias na distribuição da renda e de outros atributos (relacionados à educação e ao trabalho) na cidade de São Paulo e, ao mesmo tempo, utilizar uma única fonte de dados – os microdados do Censo de 2000 – utilizamos as variáveis do IBGE que mais se aproximam dos conceitos de moradias precárias definidos na subseção anterior. Assim, a identificação dos domicílios, em cada tipo de moradia precária, foi feita através das seguintes variáveis do IBGE: *a*) para as favelas, os domicílios situados em “setores subnormais”; *b*) para os cortiços, os domicílios de “tipo cômodo”; *c*) para os moradores de rua, os domicílios “improvisados”; e *d*) para os loteamentos clandestinos em áreas de preservação ambiental, os domicílios em “situação rural”. É importante observar que a identificação das moradias precárias, através dessas variáveis, não coincide exatamente com os números produzidos pela prefeitura, pois esta utiliza fontes diretas para identificar as moradias precárias, tais como processos administrativos de irregularidades no parcelamento do solo e as notificações de invasões de terrenos (favelas), além dos dados censitários.



Observe-se, porém, que no caso dos setores subnormais e dos domicílios de tipo cômodo, a definição do IBGE visa explicitamente identificar favelas e cortiços, respectivamente. Com efeito, o IBGE define como setores subnormais o “conjunto (*favelas e assemelhados*) constituído por unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando, ou tendo ocupado até período recente, *terreno de propriedade alheia* (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”.

Deve ser lembrado, todavia, que o IBGE apenas considera setores subnormais os núcleos com mais de 50 domicílios, já que os setores censitários obedecem a um tamanho-padrão, o que acaba subestimando o número desses setores. Além disso, a qualidade da estimativa do IBGE depende da atualização das áreas subnormais, em especial usando-se a cartografia das favelas produzidas pela prefeitura [Torres, Marques e Saraiva (2003)]. Ou seja, as estimativas produzidas através dos dados do IBGE podem subestimar a população em favelas.

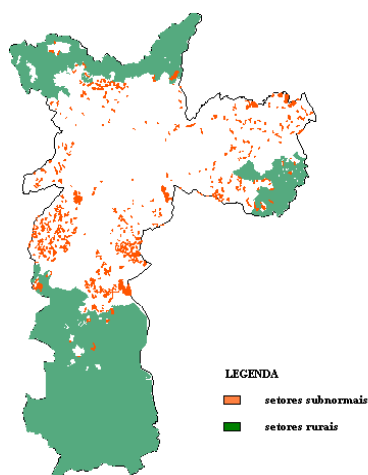
Para os domicílios tipo cômodo, a definição do IBGE é a de “domicílio particular composto por um ou mais aposentos localizado em *casa de cômodos, cortiço, cabeça-de-porco* etc.”. Já a definição dos domicílios improvisados comporta, além dos moradores de rua, casos de trabalhadores que vivem em seus locais de trabalho. Para o IBGE são domicílios particulares improvisados: “Moradia de uma ou mais pessoas onde o relacionamento entre os seus ocupantes é ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou por normas de convivência, *localizado em unidade não-residencial* (loja, fábrica etc.) que não tinha dependências destinadas exclusivamente à moradia. Também são considerados domicílios particulares improvisados se estiverem servindo de moradia: *prédios em construção, vagões de trem, carroças etc., tendas, barracas, trailers, grutas etc., aqueles situados sob pontes, viadutos etc.*”.

Não há, nos microdados do Censo de 2000, uma variável que se refira explicitamente aos loteamentos clandestinos. Para preencher parcialmente essa lacuna, optou-se pela inclusão da variável domicílio em “situação rural” na medida em que tais áreas incluem, além da maior parte das áreas de preservação ambiental “integral” e de “uso sustentável”, áreas ao norte e leste do município, classificadas como de “preservação e recuperação”.

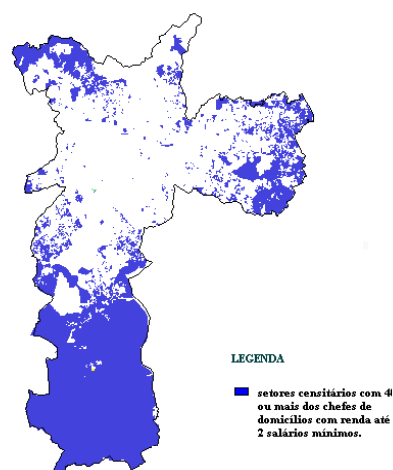
Parte importante das Zeis 1 está dentro da categoria de áreas de proteção ambiental do tipo “preservação e conservação”, como pode ser observado nos Mapas 3 e 4, oriundos do plano diretor do município. Já o Mapa 5 mostra a localização dos setores subnormais e rurais do município, mapeados através das variáveis do censo demográfico. Comparando-se o Mapa 5 com os Mapas 3 e 4, observa-se que as áreas rurais estão contidas nas áreas de preservação ambiental, exceto uma pequena área no noroeste da cidade. Além disso, os setores subnormais, em grande medida, são inseridos em áreas delimitadas como Zeis 1. Assim, através das variáveis do censo, é possível identificar parte importante das áreas definidas como Zeis 1 no plano diretor, seja através da variável subnormais, notadamente na zona sul e oeste, seja através da variável situação rural, notadamente nas zonas leste (por exemplo, nos distritos Cidade Tiradentes, Iguatemi) e norte (por exemplo, nos distritos Anhangüera, Perus e Jaraguá). Apesar de os setores rurais não

compreenderem apenas moradias precárias, as áreas onde não há Zeis 1 apresentam densidade populacional muito baixa (pois são de preservação integral ou de uso sustentável) e, como será visto a seguir, a população de renda alta em áreas rurais não chega a ser importante.

MAPA 5  
SETORES SUBNORMAIS E ÁREAS RURAIS



MAPA 6  
SETORES DE RENDA BAIXA



Fonte: Censo 2000. Cartografia dos Setores Censitários da RMSP.

## 4 CARACTERÍSTICAS DA POBREZA NAS MORADIAS PRECÁRIAS

Nesta seção, apresentam-se algumas estatísticas relativas às características da população e ao espaço onde se concentram as moradias precárias na cidade de São Paulo, utilizando-se os dados do Censo de 2000. Os dados mostram que, sobretudo nas favelas e áreas rurais do município, há graves déficits de serviços urbanos básicos, tais como saneamento, pavimentação e iluminação das ruas que, aliados à condição de ilegalidade/irregularidade das habitações, tendem a acarretar graves déficits também em termos de outros serviços públicos, tais como os de educação e saúde e inclusive os de proteção e segurança, devido às dificuldades espaciais e legais para a implantação de postos de saúde, escolas, patrulhas policiais, assim como a alocação de profissionais. Além disso, os diversos tipos de moradias precárias da cidade, além de poderem ser considerados homoganeamente pobres em termos de renda, no ano 2000, apresentavam uma situação grave de desemprego aliada à baixa frequência à escola entre os adolescentes. Os dados também mostram que, exceto no caso dos cortiços, a participação feminina no mercado de trabalho para a população das moradias precárias é mais baixa que a média da cidade, e para todos os tipos de moradia precária, verifica-se alta frequência de mulheres ocupadas como empregadas domésticas.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dos domicílios, para cada tipo de moradia precária, em dez grupos de renda assim como a proporção de moradias precárias em

cada grupo de renda. Os grupos de renda são formados pelos decis da renda domiciliar *per capita* (total dos rendimentos de todos os membros do domicílio/número de pessoas no domicílio) no município de São Paulo para o ano 2000. Note-se que mais de 50% dos domicílios em qualquer tipo de moradia precária estão entre os três grupos mais baixos de renda (linha “% tipo de moradia no grupo de renda”) e, no caso dos setores subnormais, cerca de 50% estão entre os dois grupos mais baixos de renda. Observe-se, também, que cerca de 30% dos domicílios mais pobres da cidade (aqueles que estão entre os dois grupos inferiores de renda) podem ser enquadrados em pelo menos um tipo de moradia precária (coluna 5, linha “% do grupo de renda no tipo de moradia”).

TABELA 1  
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NOS DIVERSOS TIPOS DE MORADIA PRECÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Grupos de renda			Tipo de moradia				Moradia precária (1 ou 2 ou 3 ou 4)	Total de domicílios no município	
			Subnormais <sup>b</sup> (1)	Rurais <sup>b</sup> (2)	Cômodo <sup>b</sup> (3)	Improvizados <sup>b</sup> (4)			
1	Renda máxima no grupo (decil)	75,5	Número de domicílios	58.013	33.731	11.408	3.205	98.138	301.439
			% de grupo de renda no tipo de moradia	19	11	4	1	33	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	26	21	25	25	23	10
2	Renda máxima no grupo (decil)	136,0	Número de domicílios	53.078	31.595	7.830	1.959	88.742	298.114
			% de grupo de renda no tipo de moradia	18	11	3	1	30	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	23	20	17	16	21	10
3	Renda máxima no grupo (decil)	190,0	Número de domicílios	37.536	24.933	6.305	1.414	66.632	304.570
			% de grupo de renda no tipo de moradia	12	8	2	0	22	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	17	16	14	11	16	10
4	Renda máxima no grupo (decil)	250,0	Número de domicílios	28.591	21.997	5.373	1.272	54.605	301.811
			% de grupo de renda no tipo de moradia	9	7	2	0	18	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	13	14	12	10	13	10
5	Renda máxima no grupo (decil)	333,3	Número de domicílios	21.131	17.021	4.771	937	41.959	303.202
			% de grupo de renda no tipo de moradia	7	6	2	0	14	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	9	11	10	7	10	10

(continua)

(continuação)

Grupos de renda			Tipo de moradia					Moradia precária (1 ou 2 ou 3 ou 4)	Total de domicílios no município
			Subnormais <sup>b</sup> (1)	Rurais <sup>b</sup> (2)	Cômodo <sup>b</sup> (3)	Improvistos <sup>b</sup> (4)			
6	Renda máxima no grupo (decil)	450,0	Número de domicílios	14.380	13.008	4.752	1.480	32.285	307.087
			% de grupo de renda no tipo de moradia	5	4	2	0	11	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	6	8	10	12	8	10
7	Renda máxima no grupo (decil)	615,0	Número de domicílios	8.388	8.518	2.979	701	19.816	281.966
			% de grupo de renda no tipo de moradia	3	3	1	0	7	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	4	5	6	6	5	9
8	Renda máxima no grupo (decil)	950,0	Número de domicílios	3.935	5.062	1.537	590	10.787	303.907
			% de grupo de renda no tipo de moradia	1	2	1	0	4	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	2	3	3	5	3	10
9	Renda máxima no grupo (decil)	1.700,0	Número de domicílios	1.490	2.392	799	409	4.974	296.771
			% de grupo de renda no tipo de moradia	1	1	0	0	2	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	1	2	2	3	1	10
10	Renda máxima no grupo (decil)		Número de domicílios	363	681	246	614	1.861	298.130
			% de grupo de renda no tipo de moradia	0	0	0	0	1	100
			% de tipo de moradia no grupo de renda	0	0	1	5	0	10
Total do município	Renda domiciliar <i>per capita</i> média	740,0	Total domicílios <sup>a</sup>	226.906	158.937	46.000	12.581	419.799	2.996.996
			% de domicílios do tipo de moradia no município	8	5	2	0	14	100

Fonte: IBGE, Censo de 2000. Elaboração própria.

<sup>a</sup> Total de domicílios permanentes.<sup>b</sup> Exclui os domicílios que se enquadram em mais de um tipo de moradia precária.

De acordo com as informações da Tabela 1, pelo menos 14% dos domicílios da cidade são moradias precárias. Por outro lado, mais de 40% dos domicílios em qualquer tipo de moradia precária estão entre os 20% mais pobres da cidade. Não obstante, o grau de homogeneidade em termos de pobreza de renda não é o mesmo para cada tipo de moradia precária. Os domicílios em setores subnormais e em setores rurais são mais homogêneos em termos de renda baixa (mais de 70% dos domicílios entre os quatro grupos de renda mais baixa da cidade) quando comparados aos domicílios tipo cômodo e aos improvisados. Os domicílios improvisados são os mais heterogêneos em termos de renda, uma vez que 5% dos domicílios estão entre os 10% mais ricos da cidade enquanto 25% estão entre os 10% mais pobres, o que reflete a heterogeneidade de situações que a definição do IBGE permite identificar através dessa variável.

As informações sobre a renda do chefe do domicílio por setor censitário confirmam a homogeneidade da renda baixa nos setores subnormais e na maioria dos setores rurais (ver Mapa 6). Tomando-se como critério para definição de “setor censitário pobre” o limite mínimo de 40% de chefes de domicílio com renda até 2 salários mínimos (S.M.) por setor censitário, observa-se que 88% dos domicílios em setores subnormais e 60% em setores rurais estavam em setores censitários pobres. Já para os domicílios tipo cômodo e improvisados, a proporção em setores censitários pobres era menor, de 40% e 36%, respectivamente, o que reflete o fato de parte importante destes localizarem-se nas áreas mais centrais do município. Por outro lado, 45% dos domicílios em setores censitários pobres eram moradias precárias.

#### 4.1 SERVIÇOS URBANOS

Para comparar a situação dos domicílios em moradias precárias com a do conjunto de domicílios pobres, em termos de renda (inclusive os domicílios pobres que são moradias precárias), utilizou-se uma linha de pobreza que corresponde ao 2º decil da distribuição de renda no município, que é igual à renda domiciliar *per capita* de R\$ 136. A Tabela 2 apresenta a proporção dos domicílios atendidos por serviços de água e saneamento, assim como a proporção dos domicílios em ruas urbanizadas para cada tipo de moradia precária e também para o conjunto dos domicílios pobres da cidade. Quanto aos serviços urbanos básicos e as características do espaço externo às habitações, as situações mais precárias são as dos setores subnormais e das áreas rurais. Com efeito, uma parte importante dos domicílios de tipo cômodo e dos improvisados situa-se nas áreas centrais da cidade, onde há maior oferta e qualidade dos serviços urbanos básicos. Observe-se que os setores subnormais e as áreas rurais estão em situação pior que a do conjunto de domicílios pobres em termos de renda, exceto para o caso do abastecimento de água. A proporção dos domicílios em setores subnormais é ligeiramente mais alta e a dos domicílios rurais é mais baixa que a proporção de domicílios pobres que são atendidos pela rede geral de água.

Note-se também que, exceto para o caso do abastecimento de água, os setores subnormais estão, em geral, pior que as áreas rurais. Esses dados corroboram as observações de outros pesquisadores segundo as quais, apesar de haver muitas similaridades entre favelas e loteamentos clandestinos, o espaço das favelas tende a ser mais precário. De acordo com Sampaio, as favelas de São Paulo estão implantadas nos

piores terrenos dos loteamentos – inclusive, freqüentemente, dentro de loteamentos clandestinos – que são as áreas geralmente reservadas para uso comum (praças, equipamentos públicos etc.). Tais áreas apresentam, muitas vezes, declividade acentuada ou então são várzeas de córregos sujeitas a inundações. Além da freqüente localização de favelas em áreas de risco de desmoronamento ou alagamento, algumas são localizadas em margens de rodovias, linhas férreas ou lixões, que são áreas de maior risco de acidentes de trânsito ou contaminações [Véras e Taschner (1990)]. Outra característica do espaço das favelas é o loteamento anárquico e a freqüente geminação das construções. Assim, muitas favelas são formadas por vielas estreitas e desordenadas e, normalmente, as habitações apresentam graves problemas de ventilação e iluminação.

TABELA 2  
SERVIÇOS URBANOS NOS DIVERSOS TIPOS DE MORADIA PRECÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

	Domicílios servidos por				Domicílios em ruas com				Total domicílios <sup>b</sup>			
	Rede geral de água		Saneamento básico <sup>a</sup>		Identificação		Iluminação		Pavimentação			
	Número de Domicílio	%	Número de Domicílio	%	Número de Domicílio	%	Número de Domicílio	%	Número de Domicílio	%		
Moradias precárias <sup>c</sup>												
Domicílio tipo cômodo	33.735	97	30.689	88	31.440	90	32.431	93	30.018	86	34.772	100
Domicílio improvisado	-	-	-	-	8.355	86	8.205	85	7.505	78	9.682	100
Domicílio em área rural	122.148	84	105.968	73	107.293	74	107.294	74	77.707	54	144.879	100
Domicílio em setor subnormal	202.523	98	118.715	57	134.511	65	145.232	70	104.622	50	207.364	100
Pobreza de renda <sup>d</sup>												
Domicílio não-pobre	2.369.666	99	2.247.628	94	2.207.460	92	2.244.430	94	2.137.004	89	2.397.443	100
Domicílio pobre	573.527	96	476.952	80	495.609	83	509.283	85	430.312	72	599.553	100
Município	2.943.193	98	2.724.580	91	2.703.069	90	2.753.713	92	2.567.316	86	2.996.996	100

<sup>a</sup> Domicílios que tinham banheiro ou sanitário e eram conectados à rede geral de esgoto ou pluvial ou então tinham fossa séptica.

<sup>b</sup> Exclui os domicílios coletivos.

<sup>c</sup> Exclui os domicílios que se enquadram em mais de um tipo de moradia precária.

<sup>d</sup> Linha de pobreza = R\$136 (renda domiciliar *per capita*).

Em muitas favelas da cidade os serviços de água e luz foram introduzidos nos anos 1980, portanto antes da vigência do Estatuto das Cidades, através de iniciativas de algumas gestões do poder municipal [Véras e Taschner (1990)]. Os demais serviços urbanos demandam engenharias mais complexas e são, por isso mesmo, mais caros. De acordo com estudo recente [Abiko *et alii* (2005)], em geral, os itens mais caros nos programas de urbanização das favelas são os de drenagem, coleta de esgotos e pavimentação, e dependem tanto do tipo de terreno – declividade, erosão etc. – quanto da existência dessas infra-estruturas no entorno das favelas. A ausência de

urbanização também influencia fortemente a oferta de serviços públicos básicos, como educação e saúde, para a população das favelas. Em geral, há dificuldades – legais, ambientais, de engenharia e de alocação de profissionais – para a construção e funcionamento de postos de saúde e escolas dentro das favelas. O mesmo raciocínio pode ser feito para a introdução dos serviços de segurança pública: ainda que o acesso à justiça e à segurança públicas pela população das favelas seja uma questão mais complexa que o acesso à saúde e à educação, em muitas favelas a ausência de infraestrutura urbana não permitiria realizar razoavelmente os serviços de patrulha e monitoramento. Assim, as características do espaço, sobretudo para os setores subnormais, são elementos importantes no conjunto de fatores que explicam o contexto de violência nas favelas da cidade.

## 4.2 EDUCAÇÃO

No que diz respeito à educação, as desvantagens das populações em moradias precárias e dos pobres em geral com relação à média do município são importantes, sobretudo no que diz respeito ao período pré-escolar e a partir do segundo grau. A Tabela 3 apresenta a proporção da população que frequenta escola e o curso frequentado, de acordo com a faixa etária e o tipo de moradia precária, assim como os mesmos resultados para o conjunto de pobres e para a população total do município. Observa-se que, no período pré-escolar (0 a 6 anos), a proporção da população que frequenta creche ou pré-escola nas moradias precárias e no conjunto de pobres é significativamente mais baixa que a do município. Já na faixa etária correspondente ao primeiro grau (7 a 14 anos), a proporção dos que frequentam escola é bastante alta (mais de 90%), mesmo nas moradias precárias e nos domicílios pobres. Entretanto, a partir do segundo grau as diferenças voltam a ser ampliadas. Com efeito, enquanto 50% da população entre 15 a 18 anos da cidade frequentam o segundo grau, apenas 34% dos pobres o fazem. Na maioria das moradias precárias, exceto para os domicílios rurais, a situação dos adolescentes é ainda pior que a do conjunto de pobres: a frequência ao segundo grau é de 29% nos setores subnormais, 27% nos domicílios improvisados e 18% para os domicílios tipo cômodo.

A Tabela 3 mostra também a média de anos de estudos para cada faixa etária, para cada grupo. É interessante observar que, quando comparados às gerações mais velhas (mais de 25 anos) de seus respectivos grupos, os adolescentes das moradias precárias, assim como dos domicílios pobres em geral, estão em posição relativamente melhor, ou seja, têm escolaridade mais alta que as gerações mais velhas. Porém, ao mesmo tempo, quando comparados ao conjunto de adolescentes da cidade, estão em posição inferior, ou seja, têm média de anos de estudos significativamente mais baixa que a média do município. Em outras palavras, apesar do acesso à escola ter sido ampliado para as gerações mais novas, os adolescentes pobres ou em moradias precárias continuam sofrendo importantes desvantagens em relação aos demais jovens da cidade com relação à educação. Esse contexto pode ser importante para compreender, de um lado, a dificuldade que estes têm em aceitar (e mais ainda de serem estimulados) pela trajetória de vida de seus pais e, por outro, as dificuldades de vislumbrar meios de mobilidade social através da educação. Esse contexto é ainda mais problemático devido às altas taxas de desemprego entre os jovens da cidade.

TABELA 3

## ACESSO À EDUCAÇÃO PARA A POPULAÇÃO DAS MORADIAS PRECÁRIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Faixa etária		Subnormais <sup>d</sup>		Rurais <sup>d</sup>		Cômodo <sup>d</sup>		Improvisados <sup>d</sup>		Pobres <sup>a</sup>		Município	
		Popu- lação	%	Popu- lação	%	Popu- lação	%	Popu- lação	%	Popu- lação	%	Popu- lação	%
0 a 6	Frequência à escola	43.764	26	28.541	27	6.479	24	1.702	24	12.9101	26	419.467	34
	Creche e pré-escola	38.316	23	24.220	23	5.639	21	1.522	21	11.1415	22	368.295	30
	Classe de alfabetização	222	0	159	0	20	0	0	0	698	0	2.422	0
	Primeiro grau <sup>b</sup>	5.226	3	4.162	4	820	3	180	3	16.989	3	48.749	4
	Total	165.654	100	107.557	100	27.022	100	7.121	100	499.536	100	1.221.212	100
	Anos de estudo (média)	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0	
7 a 14	Frequência à escola	149.843	94	100.015	95	17.091	92	5.359	90	474.144	94	1.323.526	96
	Creche e pré-escola	2.409	2	1.204	1	311	2	88	1	6.928	1	14.251	1
	Classe de alfabetização	2.137	1	1.356	1	246	1	73	1	6.393	1	14.810	1
	Primeiro grau <sup>b</sup>	144.782	90	97.012	92	16.472	89	5.178	87	458.685	91	1.278.965	93
	Alfabetização de adultos	28	0	0	0	0	0	0	0	130	0	172	0
	Segundo grau <sup>c</sup>	487	0	443	0	62	0	20	0	2.008	0	15.329	1
	Total	160.017	100	105.413	100	18.567	100	5.953	100	501.806	100	1.372.470	100
Anos de estudo (média)	2,8		3,0		2,5		2,5		2,9		3,2		
15 a 18	Frequência à escola	52.951	65	35.940	69	4.357	50	1.624	61	153.571	70	603.267	77
	Primeiro grau <sup>b</sup>	29.575	37	16.583	32	2.738	32	877	33	77.908	36	186.383	24
	Alfabetização de adultos	179	0	69	0	37	0	29	1	352	0	697	0
	Segundo grau <sup>c</sup>	23.105	29	19.142	37	1.582	18	717	27	74.675	34	394.513	50
	Superior	92	0	146	0	0	0	1	0	636	0	21.675	3
	Total	80.912	100	52.077	100	8.631	100	2.680	100	218.998	100	787.796	100
Anos de estudos (média)	6,6		7,1		6,2		6,4		6,8		7,9		
19 a 25	Frequência à escola	20.888	15	14.694	17	2.548	11	898	15	50.643	17	383.113	27
	Primeiro grau <sup>b</sup>	8.574	6	5.061	6	1.399	6	345	6	19.253	7	57.258	4
	Alfabetização de adultos	328	0	185	0	34	0	54	1	487	0	1.589	0
	Segundo grau <sup>c</sup>	10.984	8	8.204	10	1.001	4	350	6	27.415	9	134.899	9
	Superior	1.003	1	1.244	1	114	0	149	2	3.489	1	189.367	13
	Total	137.003	100	85.180	100	24.170	100	6.167	100	291.838	100	1.430.753	100
Anos de estudos (média)	6,7	0,0	7,4	0,0	6,1	0,0	6,7	0,0	7,0	0,0	9,1	0,0	
Mais de 25	Frequência à escola	16.115	4	12.709	5	2.296	4	728	4	41.264	4	263.555	5
	Total	369.392	100	271.186	100	55.750	100	18.105	100	1.021.332	100	5.623.315	100
	Anos de estudos (média)	4,5		5,4		4,8		5,5		5,0		7,7	

Fonte: IBGE, microdados do Censo de 2000.

<sup>a</sup> Linha de pobreza = R\$ 136 (renda domiciliar per capita).<sup>b</sup> Inclui supletivo.<sup>c</sup> Inclui supletivo e curso pré-vestibular.<sup>d</sup> Exclusive os domicílios que se enquadram em mais de um tipo de moradia precária.



### 4.3 INSERÇÃO ECONÔMICA

Naturalmente, os pobres são um grupo populacional de inserção econômica ruim. Com efeito, como pode ser observado na Tabela 4, a população dos domicílios mais pobres do município tem inserção econômica fraca, isto é, esse grupo apresenta baixa taxa de participação no mercado de trabalho, alta taxa de desemprego e, para aqueles que estão empregados, há alta proporção de ocupações precárias. Essas tendências são ainda mais acentuadas para a população feminina. Para a população das moradias precárias, a despeito de 50% ou mais dos domicílios não serem classificados como pobres de renda, as mesmas tendências podem ser observadas, ainda que em proporções menores que a dos pobres em geral.

A Tabela 4 apresenta as taxas de participação e de desemprego, assim como a proporção de trabalhadores domésticos e sem carteira entre os ocupados, para cada tipo de moradia precária, para o conjunto dos pobres e para o total do município, de acordo com sexo e faixa etária (a Tabela 4 não apresenta os resultados para os domicílios improvisados, pois as taxas teriam de ser calculadas para grupos populacionais muito pequenos). Observe-se que as taxas de participação são mais baixas para as moradias precárias com relação à média da cidade, sobretudo devido à menor participação das mulheres no mercado de trabalho, exceto para o caso dos domicílios tipo cômodo. Já para os homens, a diferença entre as taxas de participação da população das moradias precárias e do conjunto da cidade não é importante. Nesse ponto cabe ressaltar que a menor participação feminina para os pobres e para a população das moradias precárias deve ser relacionada ao mais baixo acesso às creches e pré-escolas nessas áreas.

Em segundo lugar, observe-se que a taxa de desemprego entre os pobres de renda (ambos os sexos) é extremamente elevada (45%) e, apesar de ser menor nas moradias precárias, ainda é significativamente maior nestas que no município: 27% nos setores subnormais, 26% nos domicílios rurais e 24% nos domicílios tipo cômodo, contra 18% no total do município. Note-se também que as taxas de desemprego da população feminina são superiores às masculinas dentro de qualquer grupo, porém as diferenças nas taxas de desemprego entre os sexos são maiores nos grupos de moradias precárias e para os pobres.

Cabe ressaltar que, embora as taxas de desemprego entre os adolescentes e jovens sejam muito altas no conjunto da cidade, no caso das moradias precárias esse fator é ainda mais problemático devido ao fato de haver menor proporção de adolescentes com acesso ao segundo grau. Em outras palavras, para os adolescentes que já deixaram a escola o significado negativo do desemprego não pode mais ser amenizado por expectativas de melhora futura, recurso que ainda resta aos que continuam estudando.

Finalmente, observe-se que o emprego doméstico representa 15% da população feminina ocupada no município, proporção que chega a mais que dobrar na maioria dos tipos de moradias precárias e para o conjunto de domicílios pobres: cerca de 35% das mulheres ocupadas nos setores subnormais, 26% nos domicílios rurais, 38% nos domicílios tipo cômodo e 34% entre os pobres em geral trabalham como empregadas domésticas.

TABELA 4  
**INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DA POPULAÇÃO DAS MORADIAS PRECÁRIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
 [em %]

	Taxas de participação														
	Subnormais			Rurais			Cômodo			Pobres			Município		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
10 a 14	8	6	7	7	5	6	6	8	7	7	5	6	6	4	5
15 a 19	63	51	57	59	48	53	75	50	61	57	47	52	58	49	54
20 a 24	91	66	78	90	63	76	94	64	79	84	57	69	88	73	80
25 a 29	92	64	78	93	60	76	95	71	83	87	53	68	92	72	82
30 a 34	92	64	78	94	59	76	93	72	83	87	55	70	94	70	81
35 a 39	92	66	79	92	60	76	93	72	83	87	56	70	93	68	80
40 a 45	89	66	77	90	63	76	85	75	80	83	55	69	92	65	77
45 a 49	84	59	71	86	60	73	84	64	75	78	48	63	88	58	72
50 a 54	78	46	62	78	46	61	83	59	71	68	37	51	79	46	61
55 a 59	68	32	48	66	34	49	70	43	55	54	26	39	67	33	49
60 ou +	33	13	22	34	13	22	37	19	27	22	7	13	33	10	20

	Taxas de desemprego														
	Subnormais			Rurais			Cômodo			Pobres			Município		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
10 a 14	65	79	71	64	68	66	69	84	77	75	80	77	63	69	66
15 a 19	48	57	52	47	57	52	38	55	46	64	71	67	42	50	46
20 a 24	22	37	29	23	39	30	16	35	23	42	59	49	19	27	23
25 a 29	15	31	22	14	31	21	14	29	20	31	54	41	12	21	16
30 a 34	15	27	20	14	27	19	13	28	19	31	45	37	11	18	14
35 a 39	16	25	20	15	25	19	20	25	22	32	41	36	10	17	13
40 a 45	18	22	20	17	23	20	17	29	23	36	41	38	11	15	13
45 a 49	20	24	22	17	19	18	18	29	23	42	41	42	11	14	12
50 a 54	18	19	18	21	22	21	23	21	22	43	37	41	11	13	12
55 a 59	22	21	21	18	19	18	14	21	17	45	39	43	12	13	12
60 ou +	21	22	22	21	20	20	23	20	22	44	39	42	11	13	11
Total	22	34	27	21	32	26	19	33	24	40	52	45	16	22	19

	Tipo de ocupação <sup>a</sup>														
	Subnormais			Rurais			Cômodo			Pobres			Município		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Domésticos <sup>b</sup>	1	36	14	1	26	10	2	38	15	1	35	14	0	15	7
Sem carteira <sup>c</sup>	22	16	20	23	21	22	28	19	24	26	21	24	20	21	21

Fonte: IBGE, microdados do Censo 2000.

<sup>a</sup> Proporção sobre o total de ocupados.

<sup>b</sup> Empregados domésticos com e sem carteira de trabalho assinada.

<sup>c</sup> Exclui empregados domésticos.

A inserção no mercado de trabalho da população das moradias precárias reflete o padrão segregado das divisões das tarefas familiares – ou seja, alta participação masculina e baixa participação feminina –, como ressaltado nos estudos locais, exceto nas moradias tipo cômodo. Além disso, a precariedade do trabalho remunerado feminino simboliza a posição social desses grupos em comparação com os demais grupos sociais da cidade. De fato, o emprego doméstico é representante típico de posições subalternas na hierarquia social, e embora esse tipo de trabalho permita que alguns escapem da pobreza de renda, não apresenta caminhos para sair da posição social de desvantagem.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procura mostrar que o local de moradia dos pobres serve como denominador comum para associar a pobreza e a violência na cidade de São Paulo, assim como indicam os estudos sociológicos e antropológicos sobre a violência nas grandes cidades brasileiras.

As estatísticas sobre as condições de habitação, educação e trabalho da população das moradias precárias informam que esse grupo populacional sofre desvantagens econômicas e sociais tão ou mais graves que a dos pobres de renda em geral, a despeito de as moradias precárias não serem habitadas apenas por pobres de renda. Entre as maiores desvantagens destacam-se o baixo acesso aos serviços urbanos básicos e baixa participação feminina no mercado de trabalho (sobretudo para os setores subnormais e as áreas rurais), alta taxa de desemprego e ocupações precárias (ainda mais acentuadas para as mulheres), e menor acesso à educação no período pré-escolar e a partir do segundo grau. Há, porém, diferenças importantes entre as populações nos diversos tipos de moradia precária (por exemplo, entre os moradores de favelas, os de cortiços e os de rua), que não foram aprofundadas no presente estudo e merecem maiores investigações.

As políticas públicas de combate à pobreza urbana devem ser mais eficazes ao incorporarem ações voltadas para a melhoria das condições de moradia dos pobres na cidade. A questão da moradia é crucial, à medida que as desvantagens dos mais pobres apenas podem ser superadas com maior acesso aos recursos como educação, saúde e segurança que, em grande medida, dependem de condições adequadas de habitação e provisão de serviços urbanos básicos.

Não obstante, para enfrentar o problema da violência, o acesso e a qualidade dos serviços de justiça e segurança pública são fundamentais. A oferta desses serviços para os mais pobres depende do enfrentamento da questão dos direitos humanos no Brasil e sua intrincada relação com as características específicas das instituições de justiça e segurança oficiais.

## REFERÊNCIAS

- ABIKO, A. *et alii*. Custos básicos de empreendimentos de urbanização de favelas no Brasil. Trabalho apresentado em *Urban Research Symposium 2005: Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction*. Brasília: Ipea - Banco Mundial, 2005.
- ADORNO, S. Precocious delinquency: young people and gangs in São Paulo (Brazil). Trabalho apresentado em *Annual Meeting of American Anthropological Association*. Chicago, 1999.
- ADORNO, S., CARDIA, N. The judicial system and human rights violations. São Paulo, Brazil (1980-1990). Trabalho apresentado em *14th World Congress of Sociology*. Montreal, 1998.
- AKERLOF, G., KRANTON, R. E. Economics and identity. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 3, p. 715-753, 2000.
- AKERLOF, G., YELLEN, J. L. Gang behavior, law enforcement, and community values. In: AARON, H. J., MANN, T. E., TAYLOR, T. (eds.). *Values and public policy*. Brookings Institution, 1994.
- BARCELLOS, C. *Rota 66*. 35ª ed. São Paulo: Globo, 2001.
- BARRY, S. Poverty counts: living with poverty and poverty measures. Trabalho apresentado na *Conferência The Many Dimensions of Poverty*. Brasília: International Poverty Centre, Undp, 2005.
- BEATO FILHO, C. C. *et alii*. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 17, n. 5, p. 1.163-1.171, 2001.
- BONATTO, F. R. *O próximo distante: análise do projeto pequenos trabalhadores* (um estudo na favela do Parque Santa Madalena – São Paulo – SP). São Paulo: IP-USP, 1998 (Tese de Doutorado).
- CALDEIRA, T. P. do R. *Cidade de muros: crime segregação e cidadania em São Paulo*. 34/Edusp, 2000.
- CASTRO, M. M. P. *Vidas sem valor: um estudo sobre os homicídios de crianças e adolescentes e a atuação das instituições de justiça e segurança (São Paulo, 1990-1995)*. São Paulo: FFLCH, USP, 1996 (Tese de Doutorado).
- CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. Ipea, 2003a (Texto para Discussão, 957).
- \_\_\_\_\_. *Criminalidade: social versus polícia*. Ipea, 2003b (Texto para Discussão, 958).
- DOWDNEY, L. *Children of the drug trade: a case study of children in organised armed violence in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2003.
- DRUMOND Jr., M. Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica. *Saúde e Sociedade*, v. 8, n. 1, p. 63-81, 1999.

- FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, P. (org.). *A cidade da informalidade, o desafio das cidades latino-americanas*. Faperj, 2003.
- FERREIRA, M. I. C. *Homicídios na periferia de Santo Amaro: um estudo sobre a sociabilidade e os arranjos de vida em um cenário de exclusão*. FFLCH-USP, 1998 (Tese de Mestrado).
- FREITAS, E. D. *et alii*. Evolução e distribuição espacial da mortalidade por causas externas em Salvador, Bahia, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 16, p. 1.059-1.070, 2000.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. Edusp, 1998.
- IBISS. *Mapeamento do trabalho infantil no tráfico. Projeto Soldados Nunca Mais*. Rio de Janeiro, 2002, mimeo.
- JANKOWSKI, M. S. *Islands in the street: gangs and American urban society*. University of California Press, 1991.
- KEHL, M. R. Radicais, raciais, racionais: a grande fratria do rap na periferia de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 3, p. 95-106, 1999.
- LEMGRUBER, J. Controle da criminalidade: mitos e fatos. *Revista Think Tank*, Instituto Liberal do Rio de Janeiro, 2001.
- MAIA, P. B. O impacto das mortes violentas na esperança de vida no município de São Paulo e de 4 zonas sócio-econômicas. Trabalho apresentado no *XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu/MG, 2000.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MELO, H. P. de. *O serviço doméstico remunerado no Brasil: de criadas a trabalhadoras*. Ipea, 1998 (Texto para Discussão, 565).
- MINGARDI, G. Os matadores da periferia paulistana. *Revista do Ilanud*, n. 3, p. 31-42, 1997.
- MINGARDI, G. , GOULART, S. As drogas ilícitas em São Paulo – o caso da Cracolândia. *Revista do Ilanud*, n. 15, 2001.
- MISSE, M. O movimento: redes do mercado de drogas. *Revista Tempo e Presença*, v. 24, n. 323, 2002.
- MORAIS, M. P., CRUZ, B. O., OLIVEIRA, C.W. A. Residential segregation and social exclusion in Brazilian housing market. Ipea, 2003 (Texto para Discussão, 951).
- NETO, O. C., MOREIRA, M. R., SUCENA, L. F. M. *Nem soldados nem inocentes: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro*. Fiocruz, 2001.
- OUVIDORIA DA POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório Anual de Prestação de Contas da Ouvidoria da Polícia*. Secretaria de Segurança Pública, Governo do Estado de São Paulo, 2000.
- PINHEIRO, P. S. *Continuidade autoritária e construção da democracia*. Projeto Integrado de Pesquisa Fapesp-CNPq-Fundação Ford, 1999 (Relatório Final). Acessível em: <<http://www.nev.prp.usp.br/>>.

- PMSP. *Atlas Ambiental do Município de São Paulo*. Semme/Sempla, 2002. Acessível em <<http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/>>.
- \_\_\_\_\_. *Plano municipal de habitação*. 2003. Acessível em: <[http://www.arquitetura.com/4/municipal/planodiretorsp2004/pd\\_hab.pdf](http://www.arquitetura.com/4/municipal/planodiretorsp2004/pd_hab.pdf)>.
- SAMPAIO, M. R. A. Vida na favela. In: SAMPAIO M. R. A. *Habitação e cidade*. São Paulo: Fauusp/Fapesp.
- SANT'ANA FERREIRA, H. R. *Classes populares, polícia e punição*. São Paulo: FFLCH-USP, 2002 (Tese de Mestrado).
- SANTOS, M. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. Nobel, 1990.
- SARTI, C. A. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- SKARPEDAS, S. Warlord Competition. *Journal of Peace Research*, v. 39, n. 4, p. 435-446, 2000.
- \_\_\_\_\_. The political economy of organized crime: providing protection when the state does not. *Economics of Governance*, v. 2, p. 173-202, 2001.
- TORRES, H. M. E., ALVES, H., OLIVEIRA, M. A. São Paulo peri-urban dynamics: some social causes and environmental consequences. Trabalho apresentado em *Urban Research Symposium 2005: Land Development, Urban Policy and Poverty Reduction*. Brasília: Ipea-Banco Mundial, 2005.
- TORRES, H. M. E., SARAIVA, C. Favelas no município de São Paulo: estimativas de população para 1991, 1996 e 2000. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1, p. 15-30, 2003.
- VÉRAS, M. P. B., TASCHNER, S. P. Evolução e mudanças nas favelas paulistanas. *Espaço e Debates*, v. 10, n. 31, p. 57-71, 1999.
- ZALUAR, A. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Ronald do Amaral Menezes

### **Supervisão**

Marcos Hecksher

### **Revisão**

Alejandro Augusto S. V. A. Poinho

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marcio Alves de Albuquerque

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração**

Carlos Henrique Santos Vianna

Joanna Silvestre Friques de Sousa

Roberto das Chagas Campos

Emilia Teles da Silva (estagiária)

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9<sup>a</sup> andar – sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

9<sup>a</sup> andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6<sup>a</sup> andar — Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 2215-1044 R. 234

Fax (21) 2215-1043 R. 235

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 136 exemplares