

## O CENÁRIO DAS FAVELAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

*Fernando César Mendonça<sup>1</sup>*  
*Mariana Macedo de Souza<sup>2</sup>*  
*Rhayanne Cavalcante Damião<sup>3</sup>*  
*Robson Barbosa<sup>4</sup>*

**Resumo:** O trabalho pressupõe o estudo da origem das favelas e tem, como principal objetivo, analisar o crescimento e a distribuição destes assentamentos, não apenas no Brasil, mas ao redor do mundo, e o impacto gerado na qualidade de vida de seus moradores, além de averiguar a responsabilidade do Poder Público em fornecer a devida assistência nestes locais, bem como as políticas públicas destinadas a minimizar ou sanar os problemas existentes. Serão explorados como referência, tanto os teóricos da área quanto às análises quantitativas disponibilizadas pelos órgãos competentes, possibilitando uma visão abrangente da situação para justificar a problematização que estas construções causam às cidades e aos seus munícipes.

**Palavras-Chave:** Favela; Megacidades; Qualidade de vida; Políticas Públicas.

**Abstract:** The work presupposes the study of the origin of shanty towns and it has as its main objective to analyze the growth and distribution of these settlements, not only in Brazil, but around the world and the impact generated on the quality of life of its residents, in addition to investigating the responsibility of the Public Power to provide appropriate assistance to these locations, as well as public policies designed to minimize or remedy the existing problems. Both theorists in the area and the quantitative analyzes provided by Organs competent bodies will be explored as a reference, enabling a comprehensive view of the situation to justify the problematization that these constructions cause to cities and their residents.

**Keywords:** Shanty town; Megacities; Quality of life; Public policy.

**Resumen:** El trabajo presupone el estudio del origen de las chabolas y tiene como objetivo principal analizar el crecimiento y distribución de estos asentamientos, no solo en Brasil, sino en todo el mundo y el impacto que genera en la calidad de vida de sus habitantes, además a investigar la responsabilidad del Poder Público de brindar la asistencia adecuada en estos lugares, así como las políticas públicas diseñadas para minimizar o remediar los problemas que se observarán. Se explorará como referencia tanto a los teóricos del área como a los análisis cuantitativos aportados por los órganos competentes, que permitan una visión integral de la situación que justifique la problematización que estas construcciones provocan en las ciudades y sus habitantes.

**Palabras clave:** Chabolas; Megaciudades; Calidad de vida; Políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Mestre em Engenharia de Produção pela UFSCar. Docente do IFSP, email: fernando.mendonca@ifsp.edu.br

<sup>2</sup> Graduada em Gestão Pública IFSP, email: rhayanne.damiao@gmail.com

<sup>3</sup> Graduada em Gestão Pública IFSP, email: mariana: mariianamms@gmail.com

<sup>4</sup> Doutor em Políticas e Processos ECA/USP (RP), Professor de Políticas Públicas IFSP, email: prof.robson@ifsp.edu.br

## Introdução

A favela é um conceito utilizado para descrever uma área de povoamento urbano, habitada por pessoas de baixa renda. Em suma, desprovida dos serviços essenciais para o bem-estar do indivíduo, à exemplo de: rede de esgoto, abastecimento de água potável, iluminação pública, coleta de lixo e ruas asfaltadas.

No Brasil, estudiosos da área apontam que o termo teve sua origem na cidade do Rio de Janeiro, no início da República, em meados de 1897, período em que os soldados acompanhados por vivandeiras (mulheres que auxiliam no preparo da alimentação dos combatentes) migraram do interior da Bahia, para a Cidade do Rio de Janeiro, capital do Brasil na época, após a Guerra dos Canudos. Desamparados e sem condições financeiras, estes soldados, carregando apenas a necessidade de moradia, construíram seus abrigos sem nenhum tipo de conforto, nas encostas do Morro da Providência, que passou a se chamar Morro da Favela por seus novos moradores. De acordo com Cruz (1941), o conceito de favela está diretamente associado à Guerra dos Canudos, inclusive em sua toponímia.

No entanto, pode-se dizer que este evento foi apenas o evidenciador de uma situação que já acontecia anos antes, com o advento da Guerra do Paraguai (1864 a 1870), que culminou na necessidade de um contingenciamento de soldados para ajudar na luta, levando o Império Brasileiro a promulgar um decreto que libertava os escravos que tivessem condições físicas de servir ao exército. Apesar da Tríplice Aliança vencer a guerra, inúmeras foram as perdas e a devastação que a batalha deixou, e os soldados brasileiros que sobreviveram retornaram às suas origens sem condições financeiras, passando a habitar locais inapropriados.

O advento da abolição da escravatura após a sanção da “Lei Áurea” em 1888, também não pode ser ignorado no tocante ao surgimento das Favelas. Uma vez que, não bastasse os escravos recém-libertos serem colocados para fora dos casarões, desprovidos de subsídios ou garantias por parte de seus “ex-senhores” e também do Estado, ainda sofreram preconceito por parte da sociedade predominantemente branca daquela época. Sem conseguir encontrar trabalho na cidade, viram-se obrigados a se instalar em assentamentos precários, cuja forma seria, posteriormente, chamada de favela.

Em meados dos anos 1970, houve no Brasil uma intensificação do êxodo rural, ou seja, a saída de grande parte da população do território rural em direção ao território urbano, em busca de emprego e melhores condições de vida. Entretanto, o excesso de mão de obra tornou a oferta de emprego escassa, deixando essas pessoas em situação de desemprego. Fato que gerou o empobrecimento de suas famílias e as levou a procurar por moradias nas áreas periféricas da cidade.

A falta de atenção e cuidados por parte do Poder Público, culminou no crescimento desordenado desses locais acostumados com a ausência de infraestrutura adequada. As favelas foram tomando forma, com loteamentos irregulares, cortiços e a tomada de terrenos impróprios para abrigar as famílias. Saraiva e Marques (2007) apontam que as favelas são um retrato da alta prevalência de situações de pobreza e de uma política habitacional ineficaz por parte do Estado e, em sua maioria, estão localizadas em áreas não protegidas ambientalmente ou que oferecem risco, como as encostas dos morros, além de deficiência dos serviços de infraestrutura urbana e com oferta insuficiente de equipamentos públicos.

Neste artigo, veremos como a favelização brasileira é uma parte de um fenômeno ocorrido mundialmente. E em seguida, refletiremos sobre as políticas públicas destinadas a minimizar ou sanar os problemas sociais decorrentes da falta de infraestrutura mínima nas favelas.

### **O problema das favelas no mundo contemporâneo**

As megacidades, conhecidas por terem mais de 10 milhões de habitantes, são cada vez mais comuns no mundo contemporâneo. A crescente urbanização é temática para extensas discussões, pois os recursos naturais são limitados, e os territórios ocupados desenfreadamente. Os recursos tecnológicos demandam cada vez mais a necessidade de exploração do meio ambiente, impactando diretamente no aumento do consumo de reservas naturais a nível mundial. A Organização das Nações Unidas (ONU) publicou em 2014, o relatório *World Urbanization Prospects*, indicando que 54% da população mundial vive em áreas urbanas, e a previsão é de que o número aumente para 66% até o ano de 2050. O estudo também concluiu que o maior crescimento urbano no período projetado será na Índia, China e Nigéria, o que explicita o desafio do Poder Público na

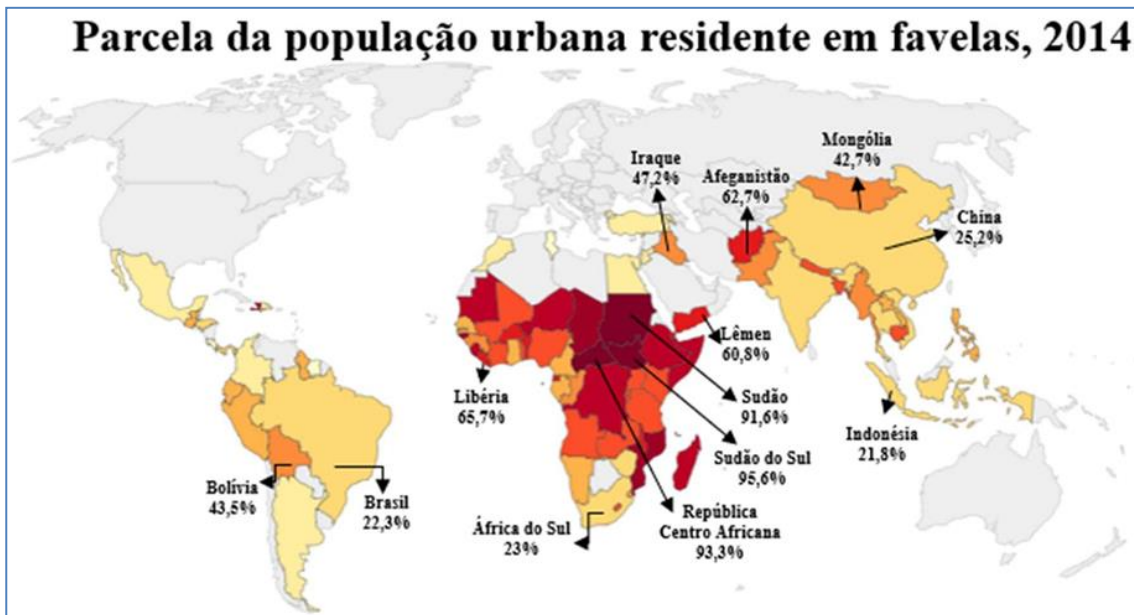
gestão das megacidades, para que a oferta de serviços básicos e de assistência para o desenvolvimento social, deveres assegurados pelo Estado, estejam sempre em consonância com as demandas locais.

Problemas relacionados à qualidade de vida do indivíduo podem ser percebidos com maior ênfase nos países subdesenvolvidos, que sofrem com a falta de serviços básicos como os de cunho infraestruturais e de saúde pública, que em dado momento podem estar diretamente associados. Conforme citado por Davis (2006, p.134), “Quase toda grande cidade do Terceiro Mundo [...] tem um setor dantesco de favelas envoltas em poluição e localizadas junto a oleodutos, fábricas de produtos químicos e refinarias [...]. Logo, as favelas deixam de ser um problema apenas urbanístico e passam a ser um problema de saúde pública.

O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODS) número 11, da ONU, que porta o título “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, tem como meta “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Para isso, deve assegurar até o ano de 2030, o acesso universal a serviços básicos adequados e também melhorar as favelas. No entanto, dados estatísticos da SDG Tracker apontam que “em 2016 estimava-se que 4 bilhões de pessoas viviam em áreas urbanas. Para 2050, projeta-se que 68% da população mundial morará em áreas urbanas (um aumento de 54% com relação à 2016)”.

De acordo com a mesma organização, a Ásia e a América Latina possuem de 10% a 30% da população urbana residindo em favelas. Já em relação ao continente africano, as favelas concentram-se na África Subsaariana; e alguns países como Sudão, Sudão do Sul e República Centro-Africana têm mais de 90% de sua população residente em domicílios de favela, enquanto em outros países do continente, a taxa gira em torno de 50%. Brasil, África do Sul, China e Indonésia têm de 20% a 30% da população urbana residente em favelas (Ver Figura 1).

**Figura 1:** Reprodução com base no gráfico da Our World in Data



Fonte: UN HABITAT.

Segundo a Our World in Data:

População que vive em favelas é a proporção da população urbana que vive em domicílios de favelas. Um domicílio de favela é definido como um grupo de indivíduos que vivem sob o mesmo teto sem uma ou mais das seguintes condições: acesso a água melhorada, acesso a saneamento melhorado, área útil suficiente e durabilidade da moradia.

Outro fator a ser observado, são as favelas com poucas centenas de moradores que podem se juntar a outras similares e tornarem-se uma favela gigante. Segundo DAVIS (2006, p.37), “As megafavelas surgem quando bairros pobres e comunidades invasoras fundem-se em cinturões contínuos de moradias informais e pobreza, em geral na periferia urbana”. A tabela 2, aponta as 30 maiores favelas do mundo (2005).

Tabela 1: As 30 maiores megafavelas (2005)

	(milhões de habitantes)
1. Neza/Chalco/Izta (Cidade do México)	4,0
2. Libertador (Caracas)	2,2
3. El Sur/Ciudad Bolívar (Bogotá)	2,0
4. San Juan de Lurigancho Lima	1,5
5. Cono Sur (Lima)	1,5
6. Ajegunle (Lagos)	1,5
7. Cidade Sadr (Bagdá)	1,5
8. Soweto (Gauteng)	1,5
9. Gaza (Palestina)	1,3
10. Comunidade Orangi (Karachi)	1,2
11. Cape Flats (Cidade do Cabo)	1,2
12. Pikine (Dacar)	1,2
13. Imbaba (Cairo)	1,0
14. Exbet El-Haggana (Cairo)	1,0
15. Cazenga (Luanda)	0,8
16. Dharavi (Mumbai)	0,8
17. Kibera (Nairóbi)	0,8
18. El Alto (La Paz)	0,8
19. Cidade dos Mortos (Cairo)	0,8
20. Sucre (Caracas)	0,6
21. Islamshahr (Teerã)	0,6
22. Tlalpan (Cidade do México)	0,6
23. Inanda INK (Durban)	0,5
24. Manshiet Nasr (Cairo)	0,5
25. Altindag (Ankara)	0,5
26. Mathare (Nairóbi)	0,5
27. Aguas Blancas (Cali)	0,5
28. Agege (Lagos)	0,5
29. Cité-Soleil (Porto Príncipe)	0,5
30. Masina (Kinshasa)	0,5

Fonte: Davis, 2006.

Os números são preocupantes, no entanto a Our World in Data, baseando-se em informações do Banco Mundial para os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS-ONU), conclui que “apesar do crescimento contínuo da população e das taxas de urbanização na maioria dos países, o número absoluto de pessoas que vivem em residências de favelas urbanas também vem caindo em muitos países.”

O relatório State of the World's Cities, da ONU, ressalta a afirmação da Our World in Data, e aponta que 227 milhões de pessoas deixaram de viver em favelas no mundo todo na última década. O relatório expõe os países que tiveram papel de destaque diante da problemática no período de 2000-2010:

Os países que, em números absolutos, mais reduziram a população das favelas, entre 2000-2010, foram a China (65,31 milhões), a Índia (59,73 milhões), a Indonésia (21,23 milhões) e o Brasil (10,38 milhões). Por outro lado, as que mais diminuíram a percentagem da população residente nas favelas foram a Indonésia (47,5%), Marrocos (45,8%), a Argentina (40,7%), a Colômbia (39,7%) e o Egito (39,2%).

O documento também aponta, no entanto, que apesar dos esforços governamentais para a melhoria dos assentamentos nesses locais, tanto o aumento da população quanto o êxodo rural geram impasse na diminuição do número de residentes de favelas. No período de estudo para a construção do relatório, foi constatado que o número de favelados passou de 776,7 para 827,6 milhões. Assim, estima-se que em 2020 este número possa ter atingido a marca de 889 milhões de pessoas.

### **O problema e a evolução das favelas no Brasil**

Pode-se dizer que a Guerra do Paraguai, a Abolição da Escravidão, a Guerra dos Canudos e o Êxodo Rural deixaram resquícios que repercutiram no espaço geográfico. A falta de planejamento urbanístico para o desenvolvimento ordenado das cidades constituintes do Estado brasileiro foi fator determinante para que grande parte da população, especialmente as mais pobres, construíssem suas residências sem orientações e especificações técnicas, em locais insalubres e de forma heterogênea, nos chamados domicílios de favela. De acordo com Pasternak e D'Ottaviano (2016, p. 76), “Historicamente, o acesso à moradia para a população de baixa renda no Brasil se deu, em geral, de forma precária e a partir de três tipos básicos de moradia: os cortiços, as favelas e os loteamentos periféricos, com moradia própria e autoconstrução. Levando em consideração que as favelas concentram a pobreza e a desigualdade de oportunidades, não se pode ignorar o fato de que estes ambientes também podem ser considerados hospedeiros para a criminalidade e a violência urbana”.

Embora o surgimento do conceito “favela” tenha ocorrido até então na capital Rio de Janeiro, não demorou muito para que as favelas passassem a ocupar as metrópoles brasileiras, especificamente em áreas onde o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não é satisfatório. O IDH leva em consideração alguns critérios como renda, nível escolar e nível de saúde.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), relatou no ano de 2014, que o Brasil ocupava a 75º posição no ranking mundial de IDH, com o índice de 0,755. Permanecendo atrás de outros países sul-americanos, como Chile que ocupava a 42º posição com 0,832, e Uruguai que ocupava a 52º posição com 0,793. O mesmo programa ainda divulgou um ranking com os 26



Estados brasileiros e o Distrito Federal, com Brasília obtendo o melhor índice com 0,824, seguido por São Paulo com 0,783. O Rio de Janeiro ocupou o 4º lugar com 0,761; e o último lugar ficou para Alagoas com 0,631.

A Tabela 2 demonstra que a distribuição de favelas pode variar de acordo com fatores econômicos, sociais e infraestruturais, mas é fenômeno onipresente em todas as regiões do Brasil, conforme aponta o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010. No período do estudo, foi identificado 6329 favelas nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal.

Tabela 2: Reprodução do Censo Demográfico do IBGE de 2010

Unidades da Federação	Número de aglomerados subnormais	Número de municípios com aglomerados subnormais	Número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais
<b>Brasil</b>	<b>6 329</b>	<b>323</b>	<b>3 224 529</b>	<b>11 425 644</b>
Rondônia	25	1	12 605	47 687
Acre	16	2	10 001	36 844
Amazonas	121	24	89 933	381 307
Roraima	3	1	303	1 157
Pará	248	13	324 596	1 267 159
Amapá	48	6	23 909	108 086
Tocantins	6	1	2 097	7 364
Maranhão	87	5	91 786	348 074
Piauí	113	1	35 127	131 451
Ceará	226	14	121 165	441 937
Rio Grande do Norte	46	2	24 165	86 718
Paraíba	90	5	36 380	130 927
Pernambuco	347	17	256 088	875 378
Alagoas	114	12	36 202	130 428
Sergipe	46	4	23 225	82 208
Bahia	280	10	302 232	970 940
Minas Gerais	372	33	171 015	598 731
Espírito Santo	163	10	70 093	243 327
Rio de Janeiro	1 332	42	617 466	2 023 744
São Paulo	2 087	60	748 801	2 715 067
Paraná	192	13	61 807	217 223
Santa Catarina	74	15	21 769	75 737
Rio Grande do Sul	223	23	86 478	297 540
Mato Grosso do Sul	8	2	1 879	7 249
Mato Grosso	14	2	16 472	56 982
Goiás	12	4	2 431	8 823
Distrito Federal	36	1	36 504	133 556

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O relatório anual da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), de 2015, baseado na prestação de serviços básicos como: água encanada, rede de esgoto e coleta de lixo, aponta que existe uma enorme discrepância na oferta



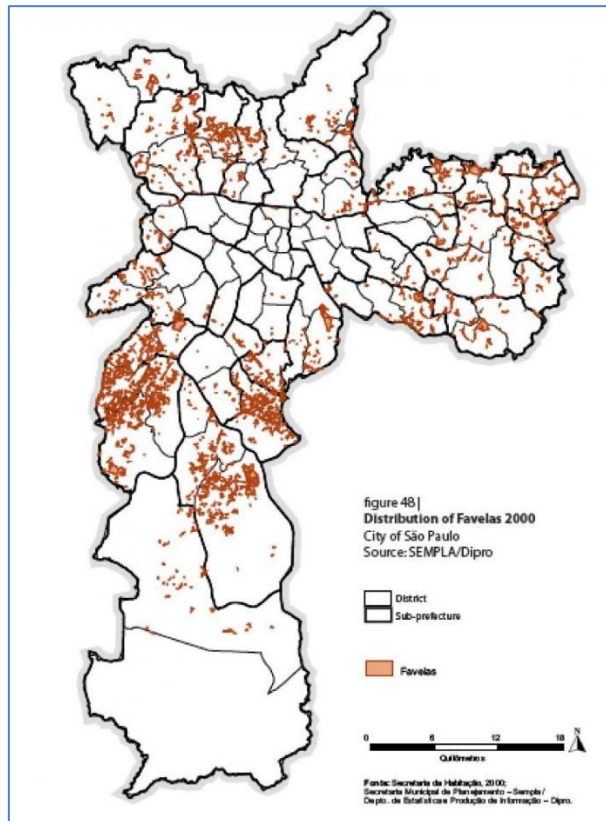
de saneamento básico entre os Estados brasileiros. O estudo indica que na Região Norte do País, apenas 23,6% dos domicílios recebem os três serviços. Já na Região Sudeste, são 93,1%. Os Estados mais negligenciados no tocante ao recebimento dos serviços básicos foram: Amapá (3,7%), Piauí (11,9%), e Rondônia (13,2%). Os Estados que mais indicaram receber os serviços foram: São Paulo (94,8%), Distrito Federal (90,4%), e Minas Gerais (89,7%).

### **Distribuição geográfica das favelas no Município de São Paulo**

Um estudo publicado em 2010 pelo Centro de Estudos da Metrópole, com a Prefeitura de São Paulo, totalizando 2096 favelas da cidade, criou tipificações e as categorizou em 5 grupos distintos. No mesmo relatório, os autores indicam que no 1º grupo se enquadram os assentamentos que possuem ótimos indicadores de acesso à serviços básicos como água, esgoto e coleta de lixo. Este agrupamento concentrou 1045 (49,6%) das favelas do Município. O 2º grupo concentra as favelas que possuem cobertura precária de coleta de lixo. Este agrupamento concentrou 263 (12,5%) das favelas. No 3º grupo permanecem as favelas que possuem baixa cobertura de esgoto. Este agrupamento concentrou 499 (23,8%) das favelas. Já o 4º grupo possui índice muito baixo de cobertura de esgoto e lixo. Este agrupamento concentrou 209 (10%) das favelas. O 5º e último agrupamento, combina indicadores de baixo acesso médio à serviços como água, esgoto e lixo. Este agrupamento concentrou 84 (4%) de favelas (Figura 3).

O levantamento demonstra quão diversificada é uma metrópole e o quão complexo pode ser a gestão de seus serviços e recursos, uma vez que cada região possui característica heterogênea. Inúmeros são os impactos negativos, decorrentes da falta de urbanização, na vida dos munícipes residentes destes assentamentos. Assim, os mapas servem de bússola, indicando às autoridades responsáveis onde seus esforços devem ser concentrados para a criação de novos meios que reduzam as problemáticas explicitadas.

Figura 3. Favelas segundo agrupamentos no Município de São Paulo



### Considerações Finais

Observa-se que, ao fazer um aponte entre o período de origem do termo favela e o *status quo*, pode-se constatar, até mesmo de maneira empírica, que apesar do avanço das décadas recentes pouco mudou. As favelas ainda permanecem da mesma forma que foram criadas: com pouca infraestrutura e predominantemente ocupada por aqueles com baixas condições financeiras, e que, conseqüentemente, necessitam de maior amparo assistencial por parte do Poder Público. Esse entendimento evidencia a necessidade de estudos mais profundos sobre os serviços de responsabilidade estatal ofertados e disponibilizados nas favelas de São Paulo, que podem vir a servir de bússola para nortear a aplicação de novas políticas públicas, no sentido de mitigar a sensação de desamparo e desigualdade enfrentada pelos residentes das favelas e, assim, reduzir os problemas que descendem destes assentamentos, incluindo a criminalidade que pode ser majorada pela ausência da infraestrutura adequada para o meio social.

Portanto, as autoridades devem concentrar seus esforços em transformar os espaços urbanos inapropriados em ambientes hospitaleiros na tentativa de garantir que o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS-ONU) número 11, até o ano de 2030, para que de fato se “torne as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, diminuindo os problemas originários da falta de planejamento estrutural nas cidades.

## Referências

- Centro de Estudos das Metrôpoles, **Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo**. Sehab/PMSP e CEM/ CEPID. Disponível em <[http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user\\_files/ckeditor/relatorio2\\_CEMSehab2016.pdf](http://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/ckeditor/relatorio2_CEMSehab2016.pdf)>.
- CRUZ, Henrique Dias da. **Os morros cariocas no novo regime: notas de reportagem**. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica, 1941. 14 p.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- GERALDI, Juliano. **UN HABITAT, State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All, Bridging the Urban Divide**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 91, 2010, pp. 282-284.
- PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. **Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010**. Cadernos Metrôpole, [S.l.], v. 18, n. 35, pp. 75-100, mar. 2016.
- Plataforma Agenda 2030. **Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>>.
- PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - **Ranking IDH Global 2014**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>.
- QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. **Sobre as origens da favela (The origins of the 'favela')**. Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, pp. 33-48, nov. 2011.
- Relatório 2: **Estimativas relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo**. São Paulo: Sehab/PMSP e CEM/ CEPID, 2016. pp. 23-24.

RITCHIE, Hannah; ROSER, Max. **Urbanization: Future Urbanization.** Disponível em: <<https://ourworldindata.org/urbanization#what-share-of-people-will-live-in-urban-areas-in-the-future>>.

RITCHIE, Hannah; ROSER, Max. **Urbanization: Numbers living in urban slums.** Disponível em: <<https://ourworldindata.org/urbanization#what-share-of-people-will-live-in-urban-areas-in-the-future>>.

RITCHIE, Hannah; ROSER, Max. **Urbanization: Share of people living in slums.** Disponível em: <<https://ourworldindata.org/urbanization#what-share-of-people-will-live-in-urban-areas-in-the-future>>.

SARAIVA, Camila; MARQUES, Eduardo. **Estudos sobre a pobreza: A dinâmica social das favelas da região Metropolitana de São Paulo, 2007.**

Recebido em dez. de 2021.

Publicado em jan. de 2022.