Sharon Recalde Rostán

Precariedade habitacional dispersa.

Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevidéu

São Paulo, Julho 2016

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-graduação - Doutorado

Precariedade habitacional dispersa.

Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevidéu

Sharon Recalde Rostán
Orientadora: Prof. Dra. Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

Tese apresentada ao programa de
Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Doutora em
Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração: Hábitat
Linha de pesquisa: 1

São Paulo, Julho 2016

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original
sob responsabilidade do autor e anuência do orientador.
O original se encontra disponível na sede do programa
São Paulo, 7 de novembro de 2016.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial
deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico,
para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

e-mail da autora: sharon.recalde@gmail.com

Recalde Rostán, Sharon
R294p Precariedade habitacional dispersa. Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevidéu / Sharon Recalde Rostán. -- São Paulo, 2016.
242 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP.
Orientadora: Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

1.Habitação 2.Políticas habitacionais 3.Pobreza 4.Precariedade habitacional 5.Vulnerabilidade social I.Título

CDU 711.58

Precariedade habitacional dispersa.

Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevidéu

Nome: RECALDE ROSTÁN, Sharon

Título: **Precariedade habitacional dispersa.** Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevidéu

Tese apresentada ao programa de
Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Doutora em
Arquitetura e Urbanismo

Aprovado em:

Prof. Dr. Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Prof. Dr. Instituição:
Julgamento: Assinatura:

Agradecimentos:

Alina, Alfredo, Andrés, Claudia, Cristina, Emilia, Huerto, Malú, Marisa, Marta, Leninha, Leonardo, Lucho, Luciana, Rafael.

FAU-USP | FADU-UDELAR | CAPES

… si me remontara en el tiempo, ¡la lista sería interminable!

Precariedade habitacional dispersa.

Contribuição ao reconhecimento de uma realidade oculta em Montevidéu

Resumo

A problemática habitacional é um dos assuntos que desafiam os Estados. Apesar de em muitos casos haver verdadeiro compromisso e esforços frente à questão, os objetivos que se perseguem com as Políticas Habitacionais parecem fugidios e distantes. Conhecer e diagnosticar com a maior exatidão o problema é essencial para encontrar os meios mais realistas para conseguir êxito.

A tese busca contribuir ao conhecimento da precariedade habitacional, ampliando o conceito tradicionalmente utilizado e evidenciando algumas manifestações que permanecem em certa medida subvalorizadas na hora de priorizar as ações.

Indo além do mais evidente para categorizar e caracterizar diferentes tipos de precariedade habitacional presentes em Montevidéu, busca-se reconhecer e localizar aquelas situações menos visíveis e menos atendidas pelas Políticas Públicas, aqui qualificadas como “precariedade habitacional dispersa”. Essas são objeto de análise, o que permite finalmente, dar alguma pista de como conseguir maior eficiência na identificação dos casos, bem como maior eficácia no desenho e implementação de programas habitacionais que efetivamente se apliquem às diferentes situações.

Palavras chave: habitação, políticas habitacionais, pobreza, vulnerabilidade social, precariedade habitacional, vulnerabilidade social.

Scattered housing precariousness.

Contribution to the recognition of a hidden reality in Montevideo

Abstract

The housing problem is one of the issues that challenge the States. Although in many cases there is a real commitment and effort to deal with this issue, the objectives pursued with the Housing Policies seem elusive and distant. To know and diagnose with greater accuracy the problem is essential to find the most realistic means to achieve success.

The thesis aims are to contribute to the knowledge of housing precariousness, expanding the concept traditionally used and showing some manifestations that remain sub valued when actions are prioritized.

This thesis goes beyond the most obvious, categorizing and characterizing different types of housing precariousness, to recognize and locate those situations less visible and less served by Public Policy, here called “scattered housing precariousness”. These are the objects of analysis, allowing finally giving some clue of how to achieve greater efficiency in the identification of cases and improve the efficiency in the design and implementation of housing programs that effectively apply to different situations.

Keywords: housing, housing policy, poverty, housing precariousness, social vulnerability.

Sumário

Capítulo	Título	Página
	Índice	10
	Lista de figuras, quadros, tabelas, siglas	12
	Alguns dados de interesse	15
	Introdução	**17**
1.-	**Uruguai e Montevidéu**	**23**
	1.1.- O contexto uruguaio na América Latina	25
	1.2.- Alguns dados relevantes de Montevidéu	28
2.-	**Pobreza, vulnerabilidade e precariedade**	**35**
	2.1.- Pobreza e vulnerabilidade	37
	2.1.1- Heterogeneidade da pobreza, as pobrezas	37
	2.1.2.- Vulnerabilidade social	40
	2.2.- Precariedade urbana	42
	2.2.1.- Conceito de precariedade urbana	43
	2.2.2.- Conceitos de precariedade implícitos nas medições	45
	2.2.2.1.- Exemplos internacionais	47
	2.2.2.2.- Antecedentes nacionais	49
3.-	**Precariedade habitacional, um conceito**	**57**
	3.1.- Antecedentes sobre manifestações da pobreza e da precariedade	59
	3.2.- Uma aproximação à identificação da precariedade habitacional de Montevidéu	61
	3.3.- Tipos de precariedade habitacional presentes em Montevidéu	65
	3.3.1.- Apresentação geral dos tipos de precariedade habitacional	67
	3.3.2.- Descrição dos tipos de precariedade habitacional	69
	3.3.2.1.- Precariedade concentrada	70
	3.3.2.2.- Precariedade dispersa	79
	3.3.3.- Comentários e fontes de informação	88
	3.4.- Precariedade habitacional, elementos para sua identificação sistemática na cidade	90
4.-	**Precariedade dispersa. Indicadores para o seu reconhecimento**	**95**
	4.1.- Seleção de indicadores de precariedade habitacional dispersa	98
	4.1.1.- Indicadores de pobreza recente | pobreza inercial	98
	4.1.2.- Indicadores de vulnerabilidade social	98
	4.1.3.- Indicadores de inadequação habitacional	102
	4.1.4.- Indicadores de impossibilidade de acesso a infraestruturas	103
	4.1.5.- Indicadores de dificuldades para o acesso a serviços por impossibilidade própria	103
	4.1.6.- Síntese dos critérios descritos	104

4.2.- Proposta de metodologia para a caracterização da precariedade dispersa 106
4.2.1.- Seleção de indicadores 111
4.2.2.- Informação por setor censitário dos indicadores considerados – Montevidéu 112
Pobrezas 112
Vulnerabilidade social 117
Inadequação habitacional 131
4.2.3.- Aprofundamento da análise em áreas centrais. À busca da precariedade habitacional dispersa. 145
Seleção de setores 145
Seleção de indicadores. Indicador composto de precariedade habitacional dispersa. 147
4.3.- Resultados 150

5.- As Políticas Públicas de Habitação e Cidade no Uruguai e em Montevidéu. A atenção à precariedade **157**
5.1.- Análise temporal 161
5.1.1.- Fundamentação 161
5.1.2.- As políticas habitacionais no Uruguai. Breve descrição de sua evolução. O papel do Estado 161
5.1.3.- Análise geral da política habitacional por quinquênio 166
5.1.4.- A ação do Ministério de Vivenda Ordenamento Territorial e Meio Ambiente. O lugar da precariedade em seus planos quinquenais 173
5.1.5.- Apresentação dos programas que atendem a precariedade habitacional por organismo e por quinquênio 176
5.1.6.- Síntese 177
5.2.- Descrição dos programas habitacionais 1990-2013 178
5.2.1.- Programas de aplicação concentrada 180
5.2.2.- Programas de aplicação dispersa 186
5.3.- Comentários preliminares 194

6.- Conclusões e desdobramentos **197**
6.1.- Demarcando um conceito: precariedade habitacional dispersa 199
6.2.- A tradição das políticas públicas de habitação no Uruguai 205
6.3.- Os aportes da tese 207
6.3.1.- Para identificar casos 208
6.3.2.- Para desenhar e implementar programas 210

Bibliografia 217

Anexos 227
1.- Descrição de indicadores utilizados na análise territorial 229
2.- Lista de indicadores com valores críticos por setor censitário da zona de detalhe. Indicador composto de precariedade habitacional dispersa 237

Lista de figuras, quadros, tabelas, siglas

Figuras

Número	Título	Página
Figura 1.1.-	Informação censitária por bairro segundo INE	30
Figura 1.2.-	Variação da população em Montevidéu, crescimento (1985-1996 e 1996-2004)	31
Figura 1.3.-	Variação da população em Montevidéu, decréscimo (1985-1996 e 1996-2004)	32
Figura 2.1.-	Pobrezas de acordo Kaztman	40
Figura 3.1.-	Mapa conceitual	66
Figura 5.1.-	Casas do “Plano Econômico”. Bairro Peñarol	162
Figura 5.2.-	Cooperativa Mesa 2. 1975	163
Figura 5.3.-	Complexos habitacionais em Malvín Norte. 1975 -1980	164
Figura 5.4.-	Núcleos básicos evolutivos. Santa Lucía II. Circa 2005	167
Figura 5.5.-	Regularização de assentamentos	170
Figura 5.6.-	Conjunto habitacional degradado. Construção ano 1959. Unidade Casavalle	171
Figura 5.7.-	Programa Nacional de Relocalizações Zum Felde. 2014	172

Mapas

Mapa 4.1.-	Montevidéu. Descrição	109
Mapa 4.2.-	Porcentagem de domicílios pobres crônicos por setor censitário (2011)	113
Mapa 4.3.-	Porcentagem de domicílios pobres recentes por setor censitário (2011)	114
Mapa 4.4.-	Porcentagem de domicílios pobres inerciais por setor censitário (2011)	115
Mapa 4.5.-	Porcentagem de domicílios pobres por renda no tecido formal por bairro (2011)	116
Mapa 4.6.-	Porcentagem de chefes de família com ocupação precária por setor censitário (2011)	118
Mapa 4.7.-	Porcentagem de domicílios que não recebem ajuda por setor censitário (2011)	119
Mapa 4.8.-	Porcentagem de domicílios com baixo clima educativo por setor censitário (2011)	120
Mapa 4.9.-	Quantidade média de integrantes do domicílio por setor censitário (2011)	121
Mapa 4.10.-	Porcentagem de domicílios estendidos ou compostos por setor censitário (2011)	122
Mapa 4.11.-	Porcentagem de domicílios monoparentais por setor censitário (2011)	123
Mapa 4.12.-	Porcentagem de domicílios monoparentais com chefia feminina por setor censitário (2011)	124
Mapa 4.13.-	Porcentagem de mães com primeiro filho antes dos 18 anos por setor censitário (2011)	125
Mapa 4.14.-	Porcentagem de menores de 18 anos por setor censitário (2011)	126
Mapa 4.15.-	Porcentagem de domicílios com ao menos uma mulher trabalhando por setor censitário (2011)	127
Mapa 4.16.-	Porcentagem de domicílios com todas as mulheres desocupadas por setor censitário (2011)	128

Mapa 4.17.- Porcentagem de domicílios onde ninguém aporta à Previdência Social por seu emprego principal por setor censitário (2011) 129
Mapa 4.18.- Porcentagem de domicílios com NBI moradia decorosa por setor censitário (2011) 131
Mapa 4.19.- Porcentagem de moradias com problemas graves por setor censitário (2011) 133
Mapa 4.20.- Porcentagem de moradias com problemas moderados por setor censitário (2011) 134
Mapa 4.21.- Porcentagem de moradias com problemas leves por setor censitário (2011) 135
Mapa 4.22.- Porcentagem de domicílios sem banheiro por setor censitário (2011) 136
Mapa 4.23.- Porcentagem de domicílios com banheiro compartilhado por setor censitário (2011) 137
Mapa 4.24.- Porcentagem de domicílios com NBI cozinha própria por setor censitário (2011) 138
Mapa 4.25.- Porcentagem de domicílios com cozinha compartilhada por setor censitário (2011) 139
Mapa 4.26.- Porcentagem de domicílios com NBI espaço habitável (superlotação) por setor censitário (2011) 140
Mapa 4.27.- Porcentagem de moradias com mais de uma família por setor censitário (2011) 141
Mapa 4.28.- Porcentagem de domicílios com posse precária por setor censitário (2011) 142
Mapa 4.29.- Porcentagem de pessoas que moram em pensão ou similar por setor censitário (2011) 143
Mapa 4.30.- Zona de detalhe 146
Mapa 4.31.- Indicador composto precariedade habitacional (vulnerabilidade social + inadequação habitacional) por setor censitário para zona de detalhe (2011) 149
Mapa 6.1.- Síntese da análise territorial 203

Quadros

Quadro 3.1.- Tipos de precariedade habitacional 68
Quadro 3.2.- Tipo 1.1.- Assentamentos irregulares 70
Quadro 3.3.- Tipo 1.2.- Assentamentos regularizados 73
Quadro 3.4.- Tipo 1.3.- Conjuntos habitacionais degradados 76
Quadro 3.5.- Tipo 2.1.- Ocupação precária de terrenos formais 79
Quadro 3.6.- Tipo 2.2.- Imóveis ocupados 82
Quadro 3.7.- Tipo 2.3.- Pensões 85

Tabelas

Tabela 1.1.- Taxa de crescimento intercensitário de população em Montevidéu e Uruguai 25
Tabela 1.2.- Taxa de crescimento intercensitário de população e domicílios em Montevidéu 28
Tabela 2.1.- Resumo dos antecedentes estudados 46
Tabela 3.1.- Precariedade concentrada - precariedade dispersa 90

Tabela 4.1.-	Resumo dos critérios para a caracterização da precariedade dispersa	105
Tabela 4.2.-	Indicadores selecionados para a caracterização da precariedade habitacional dispersa em Montevidéu	111
Tabela 4.3.-	Bairros e setores censitários com registro de precariedade habitacional segundo o índice composto de precariedade habitacional dispersa	151
Tabela 4.4.-	Quantidade de setores segundo quantidade de variáveis com valores críticos	152
Tabela 5.1.-	Atuação do MVOTMA sobre o estoque habitacional	174
Tabela 5.2.-	Programas habitacionais públicos por período	176
Tabela 5.3.-	Programas habitacionais públicos segundo sua aplicação e tipos de precariedade	179
Tabela 5.4.-	Impactos dos programas de aplicação concentrada e dos programas de aplicação dispersa	195

Siglas e acrônimos

ANV. Agencia Nacional de Vivienda
BID. Banco Interamericano de Desarrollo
BPS. Banco de Previsión Social
CCZ. Centro Comunal Zonal
CELADE. Centro Latinoamericano de Desarrollo
CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDE. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CREDIMAT. Programa de Crédito para Materiales
DINAVI. Dirección Nacional de Vivienda
DINOT. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
FARQ. Facultad de Arquitectura
IM. Intendencia de Montevideo
INAU. Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay
INE. Instituto Nacional de Estadística
INVE. Instituto Nacional de Vivienda Económica
LOT. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MEVIR. Movimiento de Erradicación de Vivienda Insalubre Rural
MIDES. Ministerio de Desarrollo Social
MVOTMA. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBE. Núcleos Básicos Evolutivos
NBEM. Núcleos Básicos Evolutivos Mejorados
PIAI. Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIT-CNT. Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
PMB. Programa de Mejoramiento de Barrios
PNR. Programa Nacional de Relocalizaciones
PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POT. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo
REAHVI. Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda
SIG IM. Sistema de información geográfica de la Intendencia de Montevideo
UDELAR. Universidad de la República
UPV. Unidad Permanente de Vivienda

Alguns dados de interesse

População total	**Total homens**	**Total mulheres**
Uruguai – 3.453.691	1.670.026	1.783.665
Montevidéu- 1.378.611	647.185	731.426

Menores 15 anos	**15 a 64 anos**	**65 anos e mais**
Uruguai – 729.412	2.244.204	480.075
Montevidéu- 262.266	911.292	205.053

Instituto Nacional de Estadística. *Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2015)*

Uruguai
Esperança de vida a nascença (anos)

2012	2013	2014
76,75	76,91	77,07

Uruguai
Taxa bruta de natalidade (%o)

2012	2013	2014
13,6	15,5	13,4

Uruguai
Taxa bruta de mortalidade (%o)

2012	2013	2014
9,6	9,6	9,5

Uruguai
Taxa mortalidade infantil (%o)

2012	2013	2014
9,3	8,9	7,8

Instituto Nacional de Estadística. *Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2015); Ministerio de Salud Púbica*

Moradia (INE censo 2011)	Uruguai	Montevidéu
Total unidades	1.389.740	520.538
Unidades particulares	1.385.076	519.451
ocupadas	1.133.910	471.094
desocupadas	251.166	48.357
Vivendas coletivas	4.664	1.087
Pessoas / viv part. (media)	2,4	2,5
Total de domicílios particulares	1.163.748	487.098
média de domicílios particulares por moradia particular ocupada	1,0	1,0
Pessoas /domicílio particular (média)	2,8	2,7
Total de domicílios coletivos	2.522	873

Instituto Nacional de Estadística. *Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2015); Ministerio de Salud Púbica*

Indicadores das características sócio econômicas da população (%) (INE)

	2012	2013	2014
População total	100,0	100,0	100,0
População de 14 anos e mais	79,8	79,9	80,2
População economicamente ativa	51,1	50,8	51,9
ocupados	47,8	47,5	48,5
desocupados	3,3	3,3	3,4
Taxa de atividade	64,0	63,6	64,7
Taxa de emprego	59,9	59,5	60,4
Taxa de desemprego	6,5	6,5	6,6

Instituto Nacional de Estadística. *Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2015).*

Atividade econômica

PIB per cápita 15.573,9 U$s em 2015

Banco Mundial

Análise racial

Ascendencia	**Recuento**	**%**
Afro ou preta	255.074	7,8
Asiática ou amarela	15.412	0,5
Branca	2.951.192	90,8
Indígena	159.319	4,9
Outra	6.724	0,2
Não levantado	81.574	2,5
Desconhecido	27.435	0,8
Total	3.251.654	-

Udelar. Facultad de Ciencias Sociales.
Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2. La población afro-uruguaya en el Censo 2011.

Introdução

Introdução

O Uruguai é um país pequeno em superfície e população, onde os grandes crescimentos populacionais se deram no século XIX e princípios do século XX devido à imigração europeia. A população rural, desde muito cedo e paulatinamente migrou às cidades, ocasionando que atualmente 94,66% da população seja urbana. É um país onde se viveu o tempo de *"vacas gordas"* a meados do século passado, com uma sociedade caracterizada pelo predomínio de uma classe média instruída e assalariada, que conformou uma sociedade integrada e igualitária. Entretanto, as transformações econômicas ocorridas desde os finais da década de 50' levaram a um quadro de precarização do trabalho, desigualdade e fissuras culturais e sociais até então pouco presentes.

Montevidéu, capital nacional, (que concentra ao redor da metade da população do país), foi crescendo e se estruturou como uma sociedade de certa forma, equilibrada, até que se começou a evidenciar as consequências das transformações sociais e econômicas antes citadas, o que levou à sua desintegração. A recente crise do ano 2002-2003 aprofundou esses processos, com o aumento do estrato pobre da população, que ainda mostrando alguma recuperação ao finalizar aquela década, permanece em condições de fragilidade, conformando junto à população proveniente de estratos superiores, o que se denomina 'a classe vulnerável', cada vez mais protagonista da sociedade montevideana (como tradicionalmente o foi aquela classe média).

Nesse novo século se produz uma polarização entre as condições de vida dos distintos estratos sociais, que tem seu reflexo no território; segmentação social, segregação residencial e exclusão urbana são fenômenos que estão se instalando na Montevidéu atual. Mas ao mesmo tempo se manifestam novas formas de habitar no tecido formal da cidade, associados às novas formas de pobreza e vulnerabilidade. O propósito desta tese é compreender como, onde e sob que formas isso ocorre na cidade. A motivação de partida da pesquisa e da tese é construir referências básicas para Política de Habitação, que responda a esse novo contexto.

Partindo de trabalhos que de alguma forma enfocam ou tangenciam o tema, dos debates do grupo acadêmico em que estou envolvida (centrados em habitação social e produção social do hábitat), da experiência profissional vivida junto à *Intendência de Montevidéu* (em temas de ordenamento territorial, habitação social e a problemática

dos assentamentos informais) e de atenta pesquisa que busca articular dados censitários e formas físicas da moradia e da cidade, a tese pretende lançar luz sobre as diversas formas de precariedade habitacional de Montevidéu que até agora estão subdiagnosticadas -em alguns casos ignoradas- e por isso não atendidas de forma adequada pelas políticas habitacionais.

A experiência desenvolvida tanto no âmbito acadêmico como institucional, tem permitido reconhecer as abordagens que tradicionalmente foram realizadas sobre essa questão, onde os assentamentos irregulares centram a atenção tanto de pesquisas como das respostas que se dão desde o Estado para mitigar suas condições críticas. Mas a oportunidade de compartilhar os resultados de uma pesquisa realizada pela *Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda*[1] (REAHVI) da Universidade da República (UdelaR) sobre a produção informal de moradia no tecido formal, permitiu começar a descobrir uma realidade até esse momento apenas observada, que deu uma pista da existência de outras formas de precariedade habitacional. Assim nasce a inquietação que deu origem a esse trabalho.

Aqui se aguça o olhar sobre o tecido formal na busca de outras manifestações da precariedade habitacional: se observa a cidade toda (e não só sua periferia ou alguns setores tomados como casos de estudo), se realiza uma busca a partir da multicausalidade da problemática que inclui aspectos sociais e econômicos (sem ficar unicamente na análise da evidência física), se reconhece que a heterogeneidade que caracteriza a pobreza se materializa em fenômenos variados e diferenciados no hábitat residencial, expandindo o universo de objetos de estudo. A partir desse amplo olhar se constroem conceitos e se propõem metodologias de análise para essas diversas formas de precariedade habitacional.

Assim, o que o trabalho traz como tese é que para fazer face a determinadas formas de precariedade habitacional é necessário primeiro nominá-las, descrevê-las e articular dados sociais e físicos para sua identificação e localização. É isso que a tese desenvolve, seguindo um percurso que se inicia por realizar uma breve descrição da evolução populacional e territorial de Montevidéu de maneira a mostrar o contexto em que se enquadra a problemática abordada. Interessa especialmente situar o Uruguai e Montevidéu em relação ao entorno latino-americano no que respeita a alguns dados

[1] Rede de Assentamentos Humanos, Hábitat y Vivenda. O termo “vivienda” foi traduzido como “vivenda” quando forma parte do nome de uma instituição ou faz referência a uma normativa ou programa desenvolvido no Uruguai.

relacionados com a temática do trabalho; refere-se principalmente à pobreza e precariedade urbanas assim como a outros dados que mostram os processos migratórios internos de Montevidéu e os impactos desses movimentos sobre a conformação social, habitacional e urbana dos últimos anos.

Em uma segunda instância, busca-se um recorte conceitual, aprofundando o estudo da pobreza para descobrir que não se pode falar só de uma, senão que existem várias pobrezas, e isso associado à condição de vulnerabilidade social que marca o processo de empobrecimento e precarização das condições de vida da população. Observa-se que associados a esses diversos tipos de pobreza e vulnerabilidade, se encontram distintas formas de habitar precariamente o território e a moradia.

O terceiro capítulo apresenta os elementos centrais da tese, qual seja a precariedade habitacional em suas diversas formas. Parte-se de vários antecedentes: a proposta de Kaztman (2001), que desenvolve uma categorização de bairros pobres, as observações de Cecilio e Couriel (2008) sobre a existência de precariedade além dos limites dos assentamentos irregulares e a análise de casos de produção informal de moradia em terrenos formais da REAHVI (2008).

A esses antecedentes se agrega a constatação, a partir de dados estatísticos explicitados na análise de Menéndez (2009), de que existem três pessoas pobres no tecido formal por cada pessoa pobre que mora em assentamentos irregulares em Montevidéu, o que evidencia a existência de situações de vida críticas disseminadas por esse tecido formal que não necessariamente são conhecidas e mitigadas pela ação estatal. Propõe-se, a partir de aí, dois grandes tipos de precariedade habitacional: *concentrada e dispersa*. Em seguida, embasado na informação levantada de múltiplas fontes de informação, traçam-se articulações e se descrevem os tipos de precariedade habitacional correspondentes a cada um desses grandes grupos, num total de seis, para finalmente sintetizar as características próprias de cada grupo e caracterizá-los a partir delas.

No Capítulo 4, frente à constatação da invisibilidade e desconhecimento de situações críticas de habitação no tecido formal, procede-se à caracterização dessas condições críticas – que se designa por *precariedade dispersa*, a partir de informação estatística disponível. Para isso se utiliza um sistema de informação geográfica como ferramenta de análise e visualização, o que evidencia que os distintos tipos de pobreza têm sua respectiva localização no território. Procede-se então à construção de indicadores para

as diferentes características da precariedade habitacional dispersa definida e caracterizada no capítulo anterior e se passa a georreferenciá-las, produzindo uma primeira imagem de localização da precariedade habitacional, das condições que apresenta e de sua configuração em zonas claramente identificáveis.

Em função destes primeiros resultados, se selecionou uma zona para observação em detalhe na área mais central do tecido formal, onde aprofundar a análise. Nessa zona mais restrita se reconhecem setores censitários[2] com diferentes graus do que se denominou *indicador composto de precariedade habitacional dispersa*, indicador construído na tese e apresentado no Capítulo 4. Este indicador mostra, a partir de um limiar estabelecido, o nível crítico da condição de precariedade habitacional e aponta, na zona estudada em detalhe, as áreas com piores condições. .

O Capítulo 5 se dedica às políticas habitacionais: percorre as distintas modalidades e etapas que tiveram lugar no país desde sua gênese, para em seguida aprofundar no período 1990-2013, analisando como os programas implementados foram tomando ou não como objeto a precariedade habitacional existente e como os tipos analisados no Capítulo 3 foram abordados.

Os resultados dos Capítulos 3, 4 e 5 permitem esboçar algumas conclusões no último capítulo em relação ao objetivo proposto inicialmente, de trazer à luz as características e localização da *precariedade habitacional dispersa* e delinear algumas estratégias para dar-lhe maior visibilidade e melhor atenção.

[2] O Instituto Nacional de Estatística define um setor censitário (“segmento censal” no Uruguai) como uma unidade geoestatística de levantamento que, em áreas urbanas, corresponde a um conjunto de quarteirões da ordem de oito.

Capítulo 1
Uruguai e Montevidéu

Capítulo 1
Uruguai e Montevidéu

1.1.- O contexto uruguaio na América Latina

O Uruguai tem uma área terrestre de 176.215 km^2, sendo um dos menores países da América Latina, e que o diferencia de seus grandes vizinhos Argentina e Brasil. Seus aspectos demográficos também lhe outorgam singularidade. Sua população alcança 3.286.314 habitantes, sendo que em Montevidéu habitam 1.325.968 pessoas segundo o censo de 2011, praticamente a metade do país (e mais da metade considerando sua área metropolitana). A área urbana de Montevidéu (40% do total) cobre uma superfície de 17.943 hás. Isto a torna uma cidade muito estendida e pouco densa (74 hab./ha).

O Uruguai atravessa uma segunda transição demográfica, ao ponto que Montevidéu vem perdendo população como se mostra na seguinte tabela que representa a variação intercensitária nos períodos indicados:

Tabela 1.1.- Taxa de crescimento intercensitário de população de Montevidéu e Uruguai

	Montevidéu	Uruguai
1963-1975	0,24	0,62
1975-1985	0,56	0,56
1985-1996	0,23	0,64
1996-2004	-0,15	0,32
2004-2011	-0,07	0,19

Fonte de dados: Prefeitura de Montevidéu. Unidade de Estatística. *"Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana".* 2013

Observa-se a situação do Uruguai em relação ao resto da América Latina e o Caribe segundo a CEPAL[1]. O Uruguai apresenta um dos menores crescimentos em cidades com mais de 750.000 habitantes (inclui somente a cidade de Montevidéu). Do ano 2000 ao 2005, o crescimento na América Latina foi de 2,14% e no Uruguai 0,42%; de 2005 a 2010 na América Latina foi de 1,52% e no Uruguai 0,45% e se espera que o crescimento entre 2010 e 2020 seja de 1,24% na América Latina e de 0,40% no Uruguai[2].

[1] Os dados sobre América Latina e Caribe apresentados nesta seção, quando não especificamente indicados, foram extraídos de: MAC DONALD, Joan. *"Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe".* CEPAL. 2004.

[2] Em "*Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*" se expressa: *"De acordo às projeções das Nações Unidas, o volume máximo de população que o Uruguai alcançaria na sua história seria de 3,64 milhões no ano 2046. A partir desse ano, a população começaria a baixar até chegar a 3,29*

É muito conhecido o fenômeno de “urbanização da pobreza”. É que, em números absolutos, a maior parte da população vive em cidades, concentrando-se nelas, portanto, a maior porcentagem da pobreza no país. O Uruguai é um país que foi urbanizado bastante cedo, alcançando atualmente 94,66% da população morando em cidades.

Em relação à pobreza urbana pode-se ver que a situação do Uruguai é a menos comprometida no continente, 9,4% em 1999, chegando-se no outro extremo ao valor de 71,7% em Honduras[3].

Os dados da CEPAL sobre precariedade urbana a nível global indicam que ao começar o milênio, um de cada três habitantes de cidades mora em tugúrios[4] e por sua vez que de cada dez residentes em tugúrios, seis moram na Ásia, dois na África, um na América Latina e o Caribe e um no resto do mundo (não estão incluídas nestes números, as pessoas pobres que não moram em tugúrios).

No total urbano do continente em 1999, se observa a seguinte precariedade urbana[5], segundo alguns dos indicadores que a definem:
5,9%- tipologia não convencional
14.9%- construção com materiais precários
22,2%- exclusão às redes de água
47,3%- carência de saneamento

Considerando com maior profundidade a análise da pobreza, encontra-se que a situação da América Latina é muito heterogênea. O Uruguai é um dos países (junto ao Chile e Argentina) que estão em estado avançado de transição socioeconômica com incidência da pobreza ao redor de 10%. Outros países chegam aos 65%.

Ao contrário de outros países da região, no Uruguai no período 2000-2013, a chamada classe vulnerável diminuiu (-5,1%), a pobreza extrema (-0,9%) e moderada (-2,7%),

---

milhões no ano 2100”. ROFMAN, Rafael; AMARANTE, Verónica; APELLA, Ignacio. *“Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI”.* BID-CEPAL. 2016.

[3] Dados extraídos de: MAC DONALD, Joan. *“Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe”*. CEPAL. 2004.

[4] Tugúrios, barriadas, villas miséria, favelas, povoados ou ranchos são distintas denominações que são dadas a um conjunto de moradias precárias que estão agrupadas geograficamente e que são o resultado da realidade de cada país, mas em sua essência estes nomes se referem ao povoamento espontâneo, muitas vezes irregular, sem infraestrutura, produto de ocupação informal de população de baixa renda. De: CANDIA BAEZA, David. *“Metas del milenio y tugurios, una metodología usando datos censales”.* CELADE. 2005.

[5] MACDONALD, Joan. *“Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe”*. CEPAL. Colección Series de la CEPAL. Santiago de Chile, 2004.

aumentando a classe média (8,7%) e mantendo-se estável a classe de renda alta. Ainda assim no ano 2013, 32,3% da população está na condição de vulnerável[6].

Em 2013 se previa que, ao chegar o ano 2025, na América Latina a classe média continuaria crescendo, alcançando 42% da população urbana, mantendo-se em 40% a classe vulnerável (BID). Contudo, a CEPAL indica em um Relatório de novembro de 2015[7], que já em 2014 se produziu uma desaceleração do crescimento econômico de países emergentes ou em desenvolvimento, o que afetaria as economias latino-americanas aumentando o risco dessa classe vulnerável.

Durante esse período (2000-2013) a economia do país não teve uma evolução contínua. No ano 2002 se produziu uma crise que teve consequências claras nos assentamentos irregulares; o processo de conformação ou crescimento deles aumentou; situação que parece haver-se tornado mais lenta ao sair da mesma.

Depois dessa etapa e até 2015 o desemprego baixou no Uruguai a níveis nunca dantes alcançados, inferiores aos 7%; logo, os valores em 2015 subiram até 8,0% segundo o Instituto Nacional de Estadística (INE). Durante esse período os Índices de desenvolvimento humano e de Gini[8] apresentam um melhoramento da situação. O Uruguai se encontra no grupo de países com IDH alto, ocupando o lugar 51 e havendo subido 0,009 pontos.

Atualmente Montevidéu tem pior valor do índice de Gini do que o Uruguai, mas em geral está melhorando levemente, mostrando também avanços quanto à distribuição da riqueza. Assim o demonstram os dados do INE apresentados em *"Estimación de la pobreza por el método del ingreso".* 2014.

Enquanto que em 2006 este índice era de 0,455 para o Uruguai e Montevidéu, no ano 2010 os valores já se diferenciavam, sendo 0,425 para o país e 0,433 para a capital e no ano 2014 é de 0,381 para o Uruguai e 0,394 para Montevidéu.

---

[6] Dados extraídos de: STAMPINI, Marco; ROBLES, Marcos; SÁENZ, Mayra; IBARRARRÁN, Pablo; MEDELLÍN, Nadin. *"Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina"*. Documento de trabajo del BID N°591. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. Mayo, 2015.

[7] CEPAL. *"Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe".* Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. 2015.

[8] O índice Gini* mede o grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima). Disponível em:
(*http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm). Acesso em: 27/07/14.

Em conclusão, a situação socioeconômica geral do país e de Montevidéu resulta menos crítica que a de outros países da América Latina e teve uma evolução positiva nos últimos anos, resistindo até agora aos impactos negativos das condições desfavoráveis regionais. Não obstante, a leve desaceleração da economia trará consequências nas classes mais vulneráveis.

1.2.- Alguns dados relevantes de Montevidéu

Na sequência, será enfocada a evolução de Montevidéu nos últimos anos para deixar expostos alguns dados relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa, especialmente em quanto à territorialização da pobreza.

Como foi visto, a evolução demográfica do Uruguai e em particular a de Montevidéu é muito atípica. Apesar do pouco crescimento ou decréscimo da população, o déficit habitacional absoluto[9] (necessidade de novas unidades) aumentou. Em todo o Uruguai enquanto o déficit absoluto, segundo cálculos proporcionados pelo Ing. Benjamín Nahoum[10] com base em dados do INE, em 1996 foi de 60.194; em 2004 foi de 82.066 unidades.

Como é possível que ocorra um maior déficit habitacional com menor quantidade de população? Os dados sobre domicílios respondem em parte a esta pergunta.

Tabela 1.2.- Taxa de crescimento intercensitário de população e domicílios em Montevidéu

	população	domicílios
1975-1985	0,56	0,08
1985-1996	0,23	0,07
1996-2004	-0,15	0,07
2004-2011	-0,07	0,06

Fonte de dados: Prefeitura de Montevidéu. Unidade de Estatística. *"Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana".* 2013

---

[9] *"Déficit absoluto ou carência de habitação quer dizer a diferença entre o total de famílias e o total de unidades de habitação. Déficit relativo - condições inadequadas de habitabilidade, ou seja, requerimentos para eliminar a superlotação em unidades com espaço insuficiente, e requerimentos de substituição de casas totalmente deterioradas de acordo com o estado físico dos materiais que as constituem. O indicador de Déficit Habitacional Quantitativo (DHC - Déficit Habitacional Cuantitativo) mostra a soma do déficit absoluto ou carência de moradia mais o déficit relativo ou condições inadequadas de habitabilidade, (como superlotação ou requerimentos de substituição de casas totalmente deterioradas de acordo com o estado físico dos materiais)".*
Glosario HIC.Disponível em: http://www.hic-al.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=16. Acesso em: 28.04.2015.

[10] NAHOUM, Benjamín. "*Déficit habitacional. Uruguay*". Documento de trabajo (inédito). 2004.
NAHOUM, Benjamín. "Conteo 2004: algunos datos; unas cuantas sorpresas". Revista Vivienda Popular, n° 16, 2005. p. 51-56.

Como se pode ver nos dois últimos períodos intercensitários, enquanto a população decresceu, a quantidade de domicílios aumentou levemente, mostrando que as famílias são menos numerosas e explicando de maneira parcial a necessidade de mais moradias[11].

A partir de dados da *Encuesta contínua de hogares*[12] (ECH) 2014, o INE fez uma análise da segregação residencial em base ao índice de Duncan para Montevidéu:

> *"Nos últimos anos o Uruguai vem reduzindo seus níveis de pobreza e desigualdade, medidos em termos de renda. Além da quantidade de casas pobres ou da concentração da renda, existem outros indicadores que buscam medir como se distribuem geograficamente os indivíduos ou as casas segundo alguns atributos de interesse que são de utilidade para descrever as condições de vida da população. Nesse sentido, a segregação residencial se refere ao processo pelo qual a população das cidades vai se localizando em espaços de composição social homogênea.*
>
> *Entre os fatores mais importantes que se invocam como antecedentes destes processos estão: o grau de urbanização e a urbanização da pobreza, o grau de concentração da renda, as características da estrutura de distancias sociais próprias de cada sociedade e a homogeneidade ou heterogeneidade da composição étnica, religiosa ou por origem nacional da população das cidades. Esses processos confluem na concentração geográfica de população com similares características sociais, gerando-se espaços geográficos cada vez mais homogêneos em seu interior e mais heterogêneos com o resto"* [13].

O índice de Duncan contém 3 variáveis: pobreza, educação e superlotação (domicílios por cima e abaixo da linha de pobreza, famílias com um ou nenhum integrante com educação de 3º grau (completa ou incompleta) e domicílios com ou sem superlotação). 0 é distribuição igualitária dos grupos analisados (ausência de segregação) e 1 é distribuiçao de máxima desigualdade ou extrema segregação.

Comparando dados de 2006 e 2014 se observa que o índice, apesar das condições gerais favoráveis (menos pobreza e melhor distribuição de renda) no país, observa-se uma pequena piora, ou seja, maior segregação; o que significa um processo de exclusão social. Passa-se de um valor de 0,42 a 0,43, sendo a educação a variável que mostra maior

[11] Não contempla o déficit por reposição do estoque.

[12] A "*Encuesta Continua de Hogares*" pode ser assimilável ao que o IBGE denomina: *"Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios"* – PNAD.

[13] Instituto Nacional de Estatística. "*Principales Resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2014".* Março, 2015.

redução, mantendo-se estáveis a pobreza e a superlotação. Essa desigualdade tem uma expressão no território.

Esse efeito no território fica descrito através de alguns indicadores sociais que mostram as distintas características dos bairros tomados pelo INE:

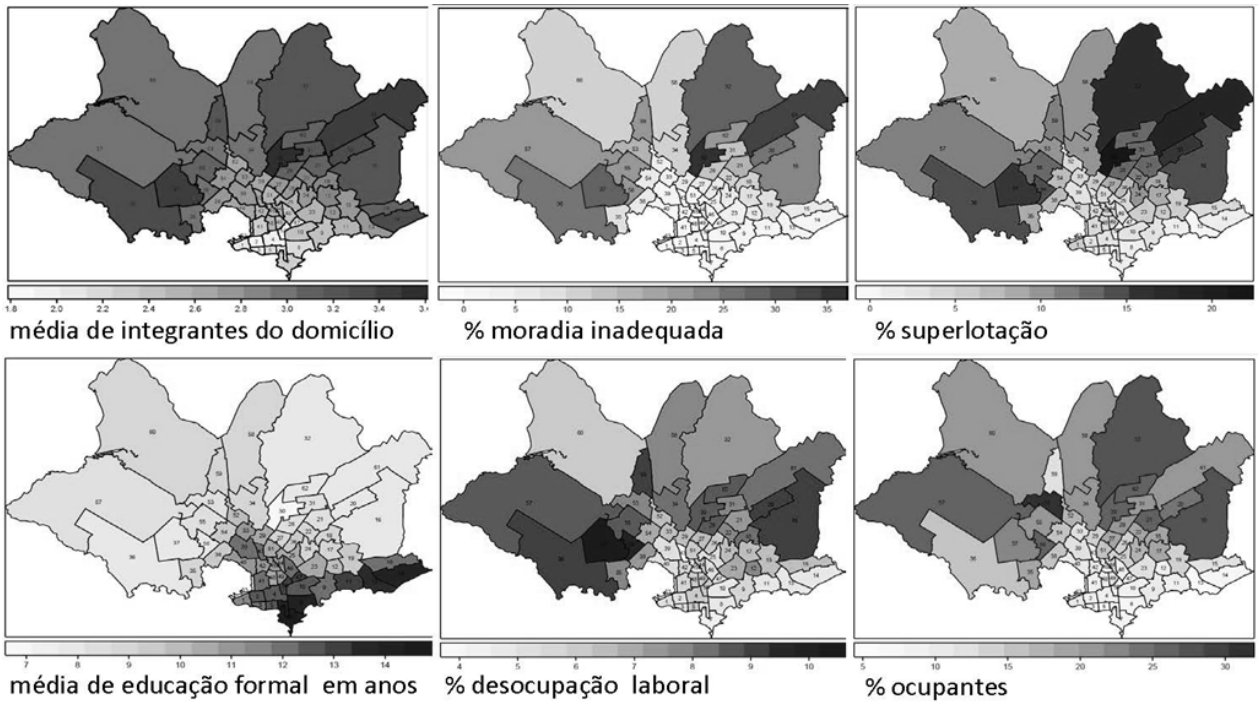


Figura 1.1.- Informação censitária por bairro segundo INE
Fonte: Unidade de Estatística e Gestão Estratégica, Prefeitura de Montevidéu em base aos dados do Censo 2011.

Média de integrantes do domicílio- é a média do quociente entre quantidade de pessoas em domicílios particulares e a quantidade de domicílios por bairro.

Habitação inadequada- esse indicador toma em conta os materiais das paredes, telhados e pisos, superlotação e carência de espaço adequado para cozinhar. É a porcentagem de unidades com essas condições no bairro.

Superlotação- para o INE existe superlotação em um domicílio particular se a quantidade de pessoas no domicílio com relação à quantidade total de cômodos da unidade, excluindo o banheiro e a cozinha, é maior que dois. É a porcentagem de habitações que cumprem com essas condições.

Média de educação- esse indicador expressa a média de quantidade de anos de estudo do chefe da família.

Desemprego - é a porcentagem de população economicamente ativa (que está na idade, condições e disposição de trabalhar), porém carece de trabalho.

Ocupantes- são usufrutuários que não pagam pela unidade que habitam e não são proprietários. Inclui ocupantes com permissão do proprietário e ocupantes sem permissão. Trata-se também de porcentagem.

Observa-se em todos os mapas que a situação piora na periferia da cidade, especialmente ao noroeste e nordeste.

Os mapas da Figura 1.1.- mostram uma fotografia do ano 2011, mas a segregação é um processo que pode ser evidenciado com a série de mapas apresentados a seguir[14] (Figura 1.2.- e 1.3.-), como uma primeira aproximação à localização das situações inadequadas em relação à moradia e a evolução e distribuição da população em Montevidéu, analisados em dois períodos intercensitários 1985-1996 e 1996-2004.

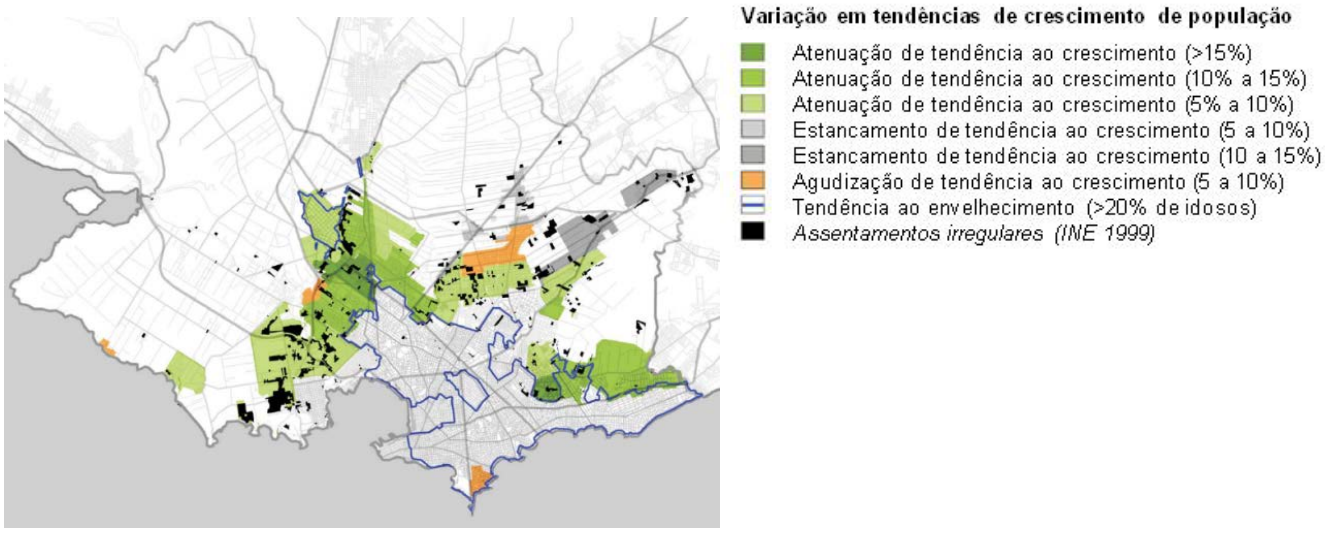


Figura 1.2.- Variação da população em Montevidéu, crescimento (1985-1996 e 1996-2004). Fonte: ITU.

[14] Extraídos de: ITU, Instituto de Teoría y Urbanismo. *"Usos residenciales. Convenio revisión del Plan de Ordenamiento Territorial"*. Informe de convenio. Universidad de la República. Montevideo, 2009.
São dados de variação intercensitária 1985-1996-2004

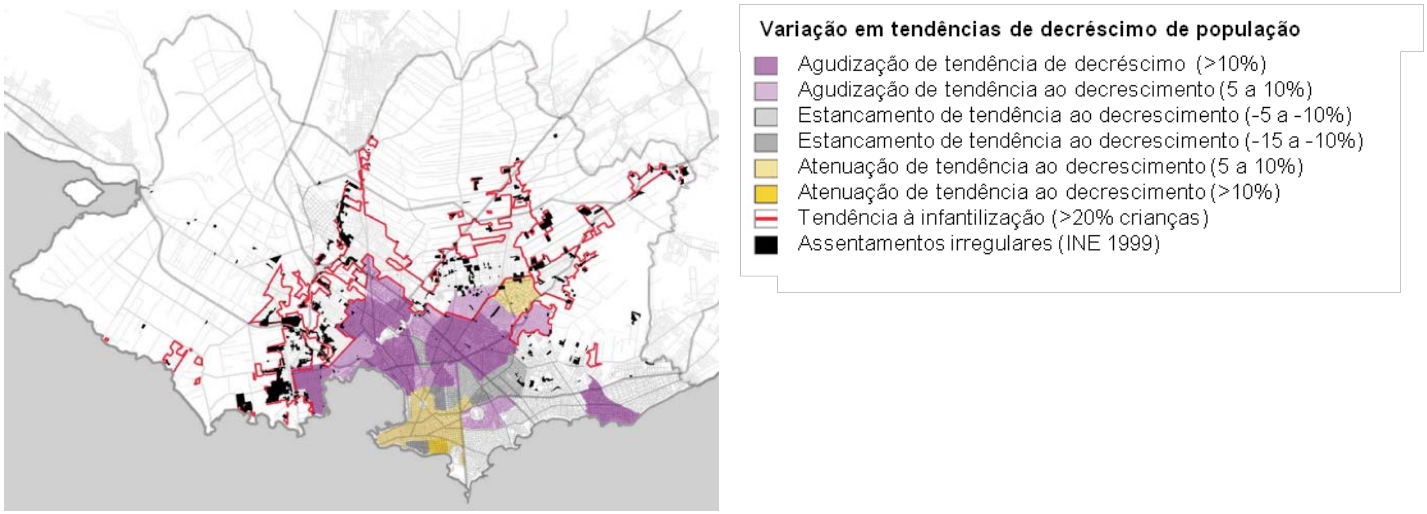


Figura 1.3.- Variação da população em Montevidéu, decréscimo (1985-1996 e 1996-2004). Fonte: ITU.

Os mapas ilustram sobre:

- Uma tendência mais lenta à diminuição da população na cidade consolidada e o aumento da população na periferia da cidade.

No primeiro período estudado se viu um deslocamento da população para a periferia norte e noroeste. Essa tendência diminuiu no segundo período.

Ao mesmo tempo, no primeiro período se deu a diminuição da população no centro consolidado da cidade, tendência que se desacelerou no segundo período. O decréscimo da população se agravou na área intermédia (entre a central e a periférica).

- Uma tendência constante à localização da população mais favorecida e mais envelhecida na franja costeira e a mais vulnerável e jovem na periferia norte e oeste.

Junto ao aumento da população na periferia, dão-se ali, porcentagens de pessoas de menor idade. Ao observar os planos precedentes, também é a população com as condições socioeconômicas mais desfavoráveis. É ali também onde se localizam os assentamentos irregulares.

Tendência contrária se dá na costa, onde se localiza a população mais envelhecida e com melhores condições de vida.

Não existe nas cidades do Uruguai a contiguidade de situações extremas, como é o caso dos assentamentos irregulares ao lado de um bairro de situação socioeconômica alta.

_Como tem sido a evolução da pobreza em Montevidéu nos últimos anos? Segundo o relatório do INE, "*Estimación de la pobreza según ingreso 2014 en base a la ECH*", passou de 37,6% de pessoas pobres em 2002 a 13,1% em 2014, e de 28,4% de famílias pobres em 2002 a 8,5% em 2014.

As pessoas indigentes passaram de 1,6% em 2002 a 0,5% em 2014. Em termos globais, melhorou a situação.

Mesmo assim, os menores de idade e as mulheres chefes de família continuam sendo os que se encontram majoritariamente em situação de pobreza. Em 2014 os menores de seis anos pobres alcançavam 28,8%, enquanto que os maiores de 65 anos alcançavam 3% (sendo a média, como já foi visto, de 13,1%). Nesse mesmo ano eram 10,1% as famílias pobres com chefia feminina e 7,2% as famílias pobres com chefia masculina.

O desemprego e a precariedade laboral são elementos chave nos processos de empobrecimento, exclusão social e fragmentação urbana, como será visto no próximo capítulo. Em 2013 em Montevidéu o índice de desemprego é de 6,5% havendo alcançado níveis de 17% durante a crise de 2002[15].

_Como são as condições de trabalho em Montevidéu? _De que qualidade são os empregos? _Que níveis de segurança social e subemprego existem?

A ECH 2014 tem disponível dados sobre variáveis que expressam a qualidade do emprego para as pessoas ocupadas segundo sua situação de pobreza que são apresentados no mesmo relatório "Estimação da pobreza pelo método da renda 2014" do INE.

Conta-se com o "não registro na segurança social"[16] e o "subemprego". Das pessoas empregadas em Montevidéu, 17,7% não estão registradas na previdência social. Dos empregados que estão acima da linha de pobreza, 14,2% não estão registrados na segurança social, enquanto que os que se encontram abaixo da linha de pobreza chegam a 58,5%.

Em relação ao subemprego, o comportamento é similar; das pessoas empregadas em Montevidéu 6,4% não estão registrados na previdência social. Dos empregados que estão

[15] Disponível em: http://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo. Acesso em: 26.04.2016.
[16] Pessoas não registradas na previdência social.

acima da linha de pobreza, 5,3% estão nessa situação, enquanto que os que se encontram abaixo da linha de pobreza chegam a 19,7%.

As porcentagens de precariedade laboral são muito maiores na população que se encontra abaixo da linha de pobreza, tornando sua situação ainda mais vulnerável.

Havendo-se reduzido a pobreza e o desemprego nos últimos anos, não parece haver melhorado a integração social. Então é possível afirmar que permanecem situações de exclusão, dadas por processos de precarização do mercado laboral, que "*constituem fatores determinantes no surgimento de novas formas de pobreza e no empobrecimento da classe média na sociedade uruguaia*… e também *surgem novas formas de fragmentação, que implicam a formação de fronteiras sociais e a diminuição do convívio e interação entre pessoas de diferente origem socioeconômica"* [17].

Por outro lado, além desses processos de segregação sócio territorial, foi evidenciado por um relatório[18] realizado pelo INE com base em dados da ECH 2008, que existem **três pessoas pobres no tecido formal por cada pessoa pobre que habita em assentamentos irregulares** de Montevidéu. Isso mostra que existe pobreza (talvez uma "nova forma de pobreza") apesar de que não haver necessariamente segregação territorial. Será ampliada no Capítulo 3 a informação sobre como vivem esses pobres urbanos do tecido formal.

Em conclusão, em Montevidéu estão coexistindo duas situações cujas manifestações no território serão vistas nessa tese, por um lado o processo de segregação sócio territorial com deslocamento de famílias pobres e vulneráveis para a periferia (partes das quais conformam os assentamentos irregulares) e por outro, a permanência de famílias pobres no tecido formal tradicional da cidade.

---

[17] VEIGA, Danilo; RIVOIR, Ana Laura. *"Fragmentación socio-económica y desigualdades: desafíos para las políticas públicas".* 2ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo, 2003.

[18] MENÉNDEZ, Florentino. *"Condiciones de vida en Montevideo. Análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal, a la luz de la Encuesta Continua de Hogares".* Segundo semestre 2008. Instituto Nacional de Estadística. Serie documentos temáticos N°1. Montevideo, 2009.

Capítulo 2
Pobreza, vulnerabilidade e precariedade

Capítulo 2
Pobreza, vulnerabilidade e precariedade

O ponto de partida desta tese tem por foco a pobreza. Mas é de especial interesse mostrar que quando se fala de pobreza, na verdade, faz-se referência a muitas possíveis situações inadequadas de qualidade de vida e bem-estar das famílias, o que é frequentemente associado à vulnerabilidade. Neste mesmo sentido, a distinção entre pobreza e vulnerabilidade social se torna necessária, pois amplia ainda mais o espectro desta análise.

Finalmente, aproximando-nos ao tema específico desta pesquisa, se introduz o conceito de precariedade em distintas escalas territoriais através da análise conceitual e também das metodologias de medição aplicadas em diversos países da região.

Começa aqui um caminho conceitual que leva a assumir um conceito de precariedade habitacional e, em um segundo momento, a definir indicadores para a identificação e caracterização de distintos tipos da mesma.

2.1.- Pobreza e vulnerabilidade

2.1.1.- Heterogeneidade da pobreza. As pobrezas

Esse conceito pode ser abordado de várias formas. Uma primeira abordagem restringida define a pobreza a partir de indicadores quantitativos de renda e consumo. Um olhar mais amplo torna o conceito mais complexo ao agregar fatores qualitativos e que descrevem de forma mais completa a situação. A incorporação de outras dimensões ao estudo da pobreza permite agregar indicadores sociais como expectativa de vida, mortalidade infantil, analfabetismo, condições nutricionais, escolaridade, acesso à água potável, serviços de saúde, etc. Esses fatores fazem referência às condições que limitam a capacidade e liberdade de desenvolver a vida das pessoas. Assim se conforma, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano composto por indicadores de educação, saúde e renda.

Entretanto, como forma de simplificar a medição, se realiza através da renda familiar ou consumo das famílias, usando a linha de pobreza e a cesta básica como indicadores. Distingue-se aqui pobreza e indigência conforme a linha de base que se utilize.

Mas, como manifesta Tabaré Fernández Aguerre:

> *"o primeiro problema é que o conceito de pobreza não é parte de um marco de referência teórico específico, senão que resulta tributário de outras teorizações. Reiteradamente a pobreza é definida a partir de dois conceitos vizinhos muito próximos (bem-estar e necessidades) e com outros conceitos com os que compartilham um ar de familiaridade (marginação, vulnerabilidade, risco)"* [1].

Supervielle e Quiñones explicam a pobreza como um processo já que:

> *"a exclusão do trabalho é um dos primeiros sintomas de uma trajetória que conduz a uma experiência vital de perda, primeiro do trabalho… que muito provavelmente vai seguido da perda de outros elementos, como o acesso a bens ou serviços, a perda da chefia a família, e/ou da deterioração moral e psicológica, situação que… abre um vínculo, se não de causa, de possibilidade, entre desemprego e exclusão social"* [2].

Haveria uma correlação e um trânsito desde a exclusão dos empregos de boa qualidade, exclusão do mercado de trabalho para chegar finalmente à exclusão social.

Por outro lado, a pobreza é um assunto urbano. A primeira observação é que se começou a falar de pobreza -como uma preocupação social- em consideração às condições de vida dos menos privilegiados que moram nas cidades. No princípio eram os desempregados, depois os subempregados, num terceiro momento aqueles com trabalho precário informal.

_Como se evidencia a pobreza na cidade? Aparecem aqui, entre outros, os conceitos de fragmentação, segregação.

Para ilustrá-lo se recorrerá a algumas apreciações realizadas por Veiga e Rivoir (2003) em "*Fragmentación socio-económica y desigualdades: desafíos para las políticas públicas*". Essa pesquisa realiza uma análise da sociedade uruguaia onde se estabelece:

---

[1] FERNÁNDEZ AGUERRE, Tabaré. *"Algunas aproximaciones al concepto de pobreza".* Tercer borrador (inconcluso). COLMEX. Diciembre 2002. Revisado julio 2008.

[2] SUPERVIELLE, Marcos; QUIÑONES, Mariela. *"La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo*". Relaciones Laborales, Número 16 (abr. 2008). Montevideo, 2008. p.11-33.

> *…"importa destacar que os fatores mais importantes que resumem os principais componentes da sociedade uruguaia atual são: a pobreza, a exclusão sócio-laboral e o aumento da desigualdade social"[3].*

Esses três elementos, indubitavelmente são aspectos que estão ligados. E ademais:

> *…"as tendências verificadas durante os últimos quatro anos no mercado de emprego –aumento e duração do desemprego, subemprego, informalidade e particularmente da precariedade–, constituem fatores determinantes no surgimento de «novas formas de pobreza» e no «empobrecimento da classe média», na sociedade uruguaia e também surgem novas formas de fragmentação, que implicam a «formação de fronteiras sociais e a diminuição da interação entre pessoas de diferente origem socioeconômico»"[4].*

Essas fronteiras sociais entre pobreza e não pobreza, determinadas pela fragmentação social evidenciam a desigualdade social. Como expressa Lena Lavinas *"na América Latina, a extrema desigualdade, de caráter estrutural, continua sendo a razão primeira da pobreza"[5].* Começou sendo uma consequência da pobreza, mas agora é uma causa, um círculo vicioso.

Então, a pobreza ou o empobrecimento é um processo. Essa ideia também é expressa por Ruben Kaztman ao asseverar que quando as condições de vulnerabilidade, precariedade e instabilidade se tornam permanentes, vai gerando um retraimento nos indivíduos ou setores da sociedade que sofre um progressivo isolamento estrutural que leva à marginalidade.

Fala-se então de exclusão, desfiliação, fragmentação, segmentação. Kaztman distingue a segmentação laboral, segmentação educacional e segregação residencial como fatores do isolamento social-urbano.

O paradigma de *erradicação da pobreza* deixou lugar à análise da complexa situação social que propõe uma mirada sobre a ***heterogeneidade da pobreza***.

---

[3] VEIGA, Danilo; RIVOIR, Ana Laura. *"Fragmentación socio-económica y desigualdades: desafíos para las políticas públicas".* 2ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo, 2003.

[4] Os últimos quatro anos refere a 1999-2003 mas o processo que explica pode ser aplicado aos períodos seguintes.

[5] LEVINAS, LENA. "*Rede Urbal: Documento Base URB-AL 10. REDE URBAL 10 Luta Contra a Pobreza Urbana, Documento de Guia"*, In: Rede Urbal. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, texto, 2003.

É por isso que Kaztman propõe distintos tipos de pobreza segundo se as famílias estão ou não abaixo da linha de pobreza, ou tenham ao menos uma Necessidade Básica Insatisfeita (NBI)[6]:

Famílias com pobreza crônica- estão abaixo da linha de pobreza e têm ao menos uma NBI.
Famílias com pobreza recente- estão abaixo da linha de pobreza e não têm NBI.
Famílias com pobreza inercial- estão sobre a linha de pobreza e têm ao menos uma NBI.
Entanto as famílias integradas socialmente são as que estão sobre a linha de pobreza, mas com ao menos uma NBI.

		Linha de pobreza	
		Renda abaixo da linha de pobreza	Renda igual ou acima da linha de pobreza
NBI	Presença de ao menos uma NBI	**POBREZA CRÔNICA**	**POBREZA INERCIAL**
	Ausência de NBI	**POBREZA RECENTE**	INTEGRAÇÃO SOCIAL

Figura 2.1.- Pobrezas de acordo Kaztman. Fonte: KAZTMAN, Rubén. Revista de la CEPAL N°37. Comisión económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, abril de 1989

Pobreza crônica é uma pobreza estrutural ou pobreza dura e é diferente da "nova pobreza" que responde a um processo de empobrecimento das classes médias e poderia também se relacionar com a pobreza inercial e a pobreza recente. Isto introduz o conceito de vulnerabilidade social.

2.1.2.- Vulnerabilidade social

Como foi visto anteriormente, o conceito de pobreza foi se transformando com o correr dos anos, adaptando-se às características dos distintos momentos. Da mesma forma, foram aparecendo conceitos mais abrangentes que descrevem de melhor maneira a insatisfação do bem-estar das famílias. Entende-se que o conceito de pobreza é restritivo e não contempla diversos aspectos da crescente heterogeneidade social.

A classe trabalhadora operária do século passado passa a ser neste século uma classe vulnerável e em risco de cair na pobreza. Famílias vulneráveis são susceptíveis de mobilidade social descendente ou pouco propensas a melhorar sua situação.

---

[6] KAZTMAN, Rubén. Revista de la CEPAL N°37. Comisión económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, abril de 1989.
"Medem a falta de acesso por parte da população a determinados bens e serviços que se consideram críticos para o desenvolvimento humano como são: o acesso a uma moradia decorosa, energia elétrica, água potável, serviços sanitários, artigos vinculados ao conforto e acesso à educação". INE. Disponível em: http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=53e1cc75-480e-4442-bec2-3541bad10161&groupId=10181. Acesso: 30.06.2016.

Assim, aparece o conceito de **vulnerabilidade social** que incorpora a população que não estando necessariamente em uma situação atual comprometida, sim se encontra em risco de passar a esta condição.

Roberto Pizarro (2001), em *"La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina"*[7] enumera as seguintes causas para o aumento da vulnerabilidade na sociedade latino-americana: a acentuação da heterogeneidade produtiva, com efeitos na ocupação, a segmentação do trabalho, maior precariedade e desregulação laboral; os sistemas mistos de educação, saúde e seguridade de diferente qualidade para as famílias de distintos estratos; a diminuição do peso das organizações sindicais; crescimento do setor informal da economia; e finalmente um sentimento de desamparo nas faixas medias e de baixa renda gerado pelo retrocesso do Estado da função protetora.

A vulnerabilidade social é entendida como o risco ou a probabilidade de que um indivíduo, família ou comunidade possa ser prejudicado em razão de mudanças nas condições do contexto em que se localiza ou por suas próprias limitações. Se não se encontram as condições para dar respostas apropriadas aos riscos que experimentam, deverá enfrentar-se com uma deterioração do bem-estar. Algumas condições que geram diversos graus de vulnerabilidade são a falta de capacidades, a existência de necessidades (não só básicas) não satisfeitas, a desigualdade social.

Esse conceito se avizinha com o conceito de Kaztman de *"ativos e estrutura de oportunidades".* Enquanto que o conceito de pobreza se limita à descrição dos ingressos econômicos de uma pessoa ou família, o conceito de vulnerabilidade social analisa todos os recursos que se utilizam em procura do seu bem-estar e a forma em que impactam sobre eles as circunstâncias do sistema econômico e institucional.

A vulnerabilidade de um domicílio depende da posse de ativos (capital físico, humano e social) que ajudam a aceder às oportunidades (bens, serviços ou desempenho de atividades). As oportunidades facilitam às famílias o uso de seus recursos ou os provêm de novos. É aí onde tem importância o trabalho e o emprego.

Ativos limitados em uma família ou a carência deles implica a impossibilidade de aceder a bens e serviços que dão bem-estar, como por exemplo, uma moradia adequada.

[7] PIZARRO, Roberto. *"La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina"*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL. Santiago de Chile, 2001.

"O atual aumento da pobreza está associado a uma mudança significativa em suas características. Trata-se de um marcado enfraquecimento dos vínculos que as pessoas com baixas qualificações podem estabelecer com o mercado de trabalho, e que se expressa em níveis altos de desemprego, precariedade e instabilidade laboral, e níveis baixos de remuneração, assim como em um aumento, em todas essas dimensões, da brecha com os trabalhadores com maiores qualificações (Kaztman, 2002; Amarante, Arim, Vigorito, 2004)... (existem) segmentações crescentes na qualidade dos serviços (saúde, educação, habitação, etc.) aos que acedem as distintas classes sociais, segmentações que ocorrem em paralelo a um aumento da concentração dos domicílios pobres no território urbano"[8].

Antes de chegar a situações de isolamento e concentração da pobreza, se atravessa uma etapa anterior em que as famílias são vulneráveis ou pobres recentes ou inerciais, vivem em condições ruins de vida que são reversíveis com maior facilidade que em condições de pobreza mais dura.

É assim que a análise das condições das famílias é ampliada tendo em conta também o capital humano, econômico e social das mesmas como recursos necessários para conseguir seu bem-estar e desenvolvimento, enfocando principalmente na situação laboral de crescente instabilidade e precariedade.

Essa análise mostra então as condições de vulnerabilidade de algumas famílias mesmo que se encontrem no mercado de trabalho.

Tem-se prestado especial atenção a esta situação de vulnerabilidade até o ponto de ser considerada na descrição de classes como foi visto no Capítulo 1. A classe média se dividiu entre consolidada e vulnerável; a primeira mantém condições de estabilidade e a segunda é propensa a ter mobilidade social descendente.

2.2. - Precariedade urbana

Antes de começar com a análise do conceito de precariedade se apresentará o âmbito de estudo que interessa a essa tese. Recorre-se à seguinte definição de hábitat residencial.

---

[8] KAZTMAN, Rubén; RETAMOSO, Alejandro. *"Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo."* Documento de Trabajo del IPES. Monitor social del Uruguay. Universidad Católica, 2005. (A versão original desse documento foi publicada na Revista CEPAL N° 85 em Abril, 2005).

> *"O espaço imediato e cotidiano em que a relação sociedade-espaço se produz, é o que se denomina* ***habitat residencial****, entendido justamente como o entorno espacial modificado ou construído pelo ser humano, que se encontra contido dentro de um sistema produtivo, econômico, social, ambiental e histórico-cultural; que interage com seu entorno contíguo (o bairro) e com a cidade, e que estabelece uma rede de relações com outros territórios e com outros seres humanos.*
>
> *Nele se encontram as* ***habitações****, esses objetos materiais e familiares que atendem à necessidade humana básica de proteção e refúgio; espaço de relação e reprodução familiar e social, intimamente relacionado com o bem-estar físico e psicológico de seus habitantes".* DELGADO (2014).

É um âmbito que excede os limites da habitação e abarca espaços, infraestruturas e serviços na escala de bairro e urbana que satisfazem necessidades vitais das famílias. Por esta razão, se começará pelo conceito de precariedade urbana.

2.2.1.- Conceito de precariedade urbana

Com a concentração de manifestações físicas da pobreza e as limitações na qualidade ambiental, aparecem os conceitos de **precariedade urbana** ou de informalidade urbana, conceitos que se confundem na literatura sobre a temática. Ambos os termos são usados para se referir a fenômenos que se descrevem através dos mesmos indicadores. Abaixo será feita uma referência à precariedade urbana utilizando conceitos de informalidade urbana.

A manifestação física da pobreza urbana se concreta em diversas expressões da precariedade urbana e habitacional. As Nações Unidas estabeleceram inicialmente para defini-la dois indicadores:

- Posse garantida
- Saneamento melhorado

Consideraram-se outros parâmetros para definir as situações de precariedade que descrevem com maior exatidão suas características:

- Localização arriscada das habitações
- Escasso reconhecimento das autoridades como espaços que formam parte da cidade

Outros fatores considerados e que mostram a multidimensionalidade da problemática são os seguintes:

- Acesso inadequado a serviços de saúde e educacionais
- Condições de desemprego ou subemprego
- Não possuir consumo básico adequado

Considerando todos esses fatores na análise, em 2003 as Nações Unidas restringiram a cinco as condições críticas para considerar a precariedade urbana[9]:

- Acesso garantido à água
- Acesso ao saneamento
- Qualidade das unidades
- Superlotação
- Condição de posse das unidades

O **espaço público** é o principal componente urbano-territorial, é a cara da cidade e suporte das atividades não privadas. A principal função atribuída ao espaço público é o encontro e interação dos cidadãos, é suporte de atividades coletivas. Nesse sentido o espaço público é bem comum, de interesse de todos, de construção de cidadania, espaço de convivência.

O limite ou fronteira deste espaço é majoritariamente residencial. A habitação conforma esta borda. Como espaço de convivência, o espaço público inclui as infraestruturas, equipamentos, mobiliário urbano que favorecem o encontro e o capital humano e social.

Como parte do espaço habitacional, o espaço público também se vê afetado pela segmentação residencial e a exclusão social gerando também uma polarização espacial vinculada às qualidades desses espaços e sua capacidade para cumprir com sua função na geração de convivência.

Essa polarização espacial se manifesta pela existência de espaços urbanos de boa qualidade naquelas zonas mais favorecidas e o abandono do espaço público e a sensação de insegurança naquelas zonas mais vulneráveis e ao mesmo tempo a apropriação por grupos sociais de porções do território e a consequente falta de acesso por parte de outros cidadãos. É por isso que o melhoramento do espaço público e a provisão de equipamentos esportivos, culturais, sociais formam parte hoje de programas públicos de integração social junto à gestão de atividades nos mesmos.

---

[9] Aprofundando sobre os conceitos:

- Acesso à água em condições melhoradas: mínimo 20litros/pessoa/dia que custe menos de 10% da renda familiar e requeira menos de uma hora de trabalho por dia
- Sistema de eliminação de águas residuais compartilhado com um número razoável de pessoas
- Menos de três pessoas por habitação
- Qualidade estrutural e durabilidade das casas: casa construída em um lugar não perigoso e que proteja a seus habitantes de condições climáticas externas
- Proteção efetiva do Estado contra desalojamentos ilegais arbitrários

2.2.2.- Conceitos de precariedade implícitos em medições

Realizou-se um levantamento de procedimentos de medição de características urbano-habitacionais. Entende-se que a seleção de parâmetros e indicadores define implicitamente conceitos de qualidade que descrevem condições de habitabilidade.

Foram estudados exemplos latino-americanos e logo se enfocou nas análises e estudos realizados no Uruguai.

Os exemplos incluem desde índices urbanos que mostram condições de habitabilidade até cálculos de déficit habitacional qualitativo que mostram necessidades insatisfeitas. Por esta razão, foram analisados aqui exemplos de índices que excedem o âmbito da unidade habitacional e abarcam a área do conjunto habitacional, do bairro e da cidade.

Os exemplos estudados estão apresentados na Tabela 2.1. a seguir. Os métodos de medição expostos são extraídos a partir de uma análise primária de diferentes metodologias e fontes de informação. A busca dos exemplos esteve dirigida pelo objetivo de obter indicadores para a análise da precariedade em todas suas formas.

Esses indicadores, além de expor parâmetros de análise da precariedade, dão apoio para a proposição feita nos próximos capítulos de métodos para localizar e descrever com maior exatidão os tipos de precariedade e realizar recomendações. O objetivo é individualizar, localizar e caracterizar esses tipos.

Tabela 2.1.- Resumo dos antecedentes estudados

Motivo / objetivo	Autor / origem	Objeto de estudo	Indicadores utilizados	Alcance	Área mínima de aplicação	Índices propostos	Fontes de dados
latino-americanos							
Índice de habitabilidade urbana	Governo regional metropolitano de Santiago. Chile	Habitabilidade urbana	Indicadores físicos habitação serviços (habitação, educação, saúde) qualidade do espaço urbano.	Habitação e cidade	Município Mapeamento de dados	Índice resumo de habitabilida de urbana	------
Áreas urbanas com Insuficiências críticos	Universidade do Nordeste. Argentina	Áreas deficitárias críticas	Dimensões para a abordagem da problemática – jurídico, habitacional, urbanístico-ambiental, social, econômica, cultural, política.	Habitação e ambiente	Indefinido	Não propõe índice	Não apresenta dados
Parâmetros e estândares de habitabilidade	Chile	Índice de habitabilidade	Habitação, ambiente e conjunto habitacional.	Habitação e ambiente	Habitação, conjunto habitacional	Índice resumo de habitabilida de	Relevamento
Habitação saudável	Cepal- Chile-AL	Habitação saudável	Habitação e serviços	Habitação	Indefinido	Não propõe índice resumo	Não apresenta dados
Índice de bem-estar urbano	IBEU - Brasil	Qualidade urbana	Físicos e sociais	Habitação e cidade	Região metropolitan a municípios metropolitan os. Mapeamento de dados	Propõe índice resumo	Censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Nacionais (Uruguai)							
Perfil de déficit de habitações no Uruguai	Cepal-Szalachman	Déficit habitacional	Indicadores sociais e físicos somente habitações e infraestruturas	Habitação	Total país	ALEX (conjunto serviços)	Censo 1996
Situação da moradia no Uruguai	INE-Casacuberta	Déficit habitacional	Indicadores sociais e físicos somente habitações e infraestruturas	Habitação	Total país – Montevidéu –Interior. Formal /informal	Não índice resumo	Encuesta de domicílios 2006
As necessidades básicas insatisfeitas no Uruguai 1996 / 2011	INE- Calvo	NBI	Indicadores físicos somente habitações e saúde Indicadores físicos somente moradia e educação	População	Bairros INE. Mapeamento de dados	Quantidade de NBI insatisfeitas por bairro	Censo 1996 e Censo 2011
Revisão do Ordenamento Montevidéu-residencial	ITU – Instituto de Teoria y Urbanismo.	Índice de posições de bairros Usos e qualidades residenciais	Indicadores sociais Indicadores físico-urbanos	População Cidade	Bairros INE CCZ	Índice resumo Não índice resumo	IM - Departamento de Agrimensura, Montevimap (sig), Agenda Montevidéu, Planos de Desenvolvimento Zonal, Faculdade de ciências sociais.
Clusters	Cruz Fostik	Segregação residencial	Indicadores sociais	População	Bairros INE	Categorias	Encuesta de domicílios 2001-2-3, Censo 1985 e 2004
Avaliação de moradia social	Instituto da construção – Farq. UdelaR	Adequação habitacional	Físicos, sociais, econômicos	Habitações, conjunto habitacional	Moradia	Propõe índices	Relevamento físico e social. Informação de organismos

Fonte: Elaboração própria da autora

2.2.2.1.- Exemplos internacionais

Índice de habitabilidade urbana (Santiago do Chile)
Atlas regional 2009. Região metropolitana de Santiago (2009)

Parte da intenção de estabelecer quais são as zonas dentro de sua jurisdição que dão bem-estar a seus habitantes. As situações inadequadas são definidas considerando diversas condições do meio físico e da qualidade ambiental:

- Condições da moradia
- Situação dos serviços básicos anexos às unidades
- Qualidade do espaço público
- Acesso aos serviços de educação e saúde

O trabalho inclui uma metodologia para medir as condições consideradas como situações inadequadas e as aplica para as diferentes regiões do país.

Síntese dos fatores deficitários predominantes nas condições de vida nas áreas urbanas deficitárias críticas segundo as distintas dimensões
Barreto, Pelli, Alcalá, Giró, Benítez, Fernández, Pelli, Romagnoli. (2009)

O trabalho define as dimensões de **áreas deficitárias críticas** propondo as seguintes: jurídica, habitacional, urbanística- ambiental, econômica, social, cultural e política.

Dos trabalhos analisados esse é o que propõe o conjunto mais amplo de condições de precariedade. Não obstante, não se constrói nenhum índice ou não se realiza uma medição. O objetivo do trabalho é propor abordagens para a temática e realizar uma análise qualitativa da realidade.

Parâmetros e estândares de habitabilidade: qualidade na casa, o ambiente imediato e o conjunto habitacional
D'Alencon, Justiniano, Márquez, Valderrama. (2009)

Define uma série de parâmetros para logo ordená-los na definição do índice de habitabilidade segundo estas categorias:

Infraestrutura (superlotação, famílias conviventes, espaço de ampliação, equipamento comunitário), serviços básicos (água potável e galeria de águas pluviais, sistema de energia

adequado, ambiente sem contaminação, eliminação de lixo, segurança contra incêndio), conforto (iluminação interior e assoleamento, isolamento acústico, isolamento térmico, ventilação no inverno e verão, vedação da envolvente), hábitos saudáveis.

O procedimento define para cada parâmetro uma avaliação definida em cinco categorias (muito bom, bom ou suficiente, mínimo, deficiente, ruim) e estabelece as condições correspondentes a cada uma de estas cinco categorias.

Esta metodologia é aplicável para uma análise profunda de casos e para a definição de zonas homogêneas dentro de uma região. Contribui neste caso, no conceitual e no metodológico, mostra os limites entre o admissível e não admissível ao considerar a habitabilidade.

Moradia saudável: desafios do milênio nos assentamentos precários da América Latina e do Caribe. Guia para as autoridades nacionais e locais. CEPAL (2006)

Neste relatório se definem as condições de uma habitação "saudável". Outro conceito semelhante ao de habitável que tem a ver com a casa como determinante da saúde. No documento, o relacionam com o conceito de moradia adequada definido na Conferência Hábitat II em Istambul em 1996 (UN-HABITAT, 1996).

> *"Uma habitação adequada significa algo mais que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, garantia da posse, estabilidade e durabilidade estruturais, iluminação, aquecimento e ventilação suficientes, uma infraestrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de resíduos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com a saúde, e uma localização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos, tudo isso a um custo razoável".*

Estabelece essas condições para serem tomadas em conta para a aplicação das políticas públicas para alcançar os objetivos do milênio. Não propõe metodologias de medição de qualidade ou precariedade de situações.

IBEU- índice de bem-estar urbano

Observatório das metrópoles. Instituto nacional de ciência e tecnologia (2013)

Esta proposta dá importância à dimensão urbana para o bem-estar. Estabelece cinco classes de aspectos a considerar: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos, infraestrutura urbana.

O método determina a proporção de pessoas que moram em domicílios com serviços e infraestruturas.

O procedimento contribui à conceituação e também mostra uma metodologia referida à construção de índices.

2.2.2.2.- Antecedentes nacionais

Perfil do déficit habitacional no Uruguai

Raquel Szalachman R. (1994)

Está baseado na *Encuesta Continua de Hogares*[10] de 1994.
Apresenta o parâmetro **ALEX,** conjunto dos serviços de **água, luz e descarga de dejeções.** Também define categorias de unidades em base a: qualidade e estado de conservação. Define três déficits:

Déficit quantitativo tradicional é a comparação do número de famílias e número de habitações estabelecidas. Isto significa dois ou mais famílias que habitam uma unidade.

Déficit quantitativo de Szalachman agrega ao anterior, as famílias que estão na categoria III e que são ao mesmo tempo de caráter precário. Isso dá um déficit habitacional quantitativo de 60.000 habitações.

Déficit qualitativo inclui: insuficiência de serviços (ALEX)**,** insuficiência de qualidade que implica reparações importantes (na fonte não explicita os materiais de construção), grau de superlotação como define o INE.

[10] A "Encuesta Continua de Hogares" y/o "*Encuesta Nacional de domicílios ampliada"* correspondem ao que o IBGE denomina: "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD".

Logo se aprofunda na análise relacionando os distintos déficits com idade, educação, condição de atividade, pobreza e gênero do chefe de família.

Ao medir (ou contar os casos de) déficit qualitativo, se define o que neste trabalho vai configurar a precariedade habitacional.

Situação da moradia no Uruguai. Relatório de divulgação.
Carlos Casacuberta (2006)

O trabalho utiliza dados da *Encuesta Nacional de domicílios ampliada* do primeiro trimestre de 2006.

Para descrever a situação habitacional, não só toma dados da unidade, senão que toma outros parâmetros que contribuem à habitabilidade.

Na análise da moradia inclui:
Quantidade de unidades e famílias, unidades ocupadas, quantidade de famílias por unidade, permanência na unidade, posse.

Depois passa a qualidade e estado de conservação da moradia para o que analisa os materiais utilizados e problemas construtivos ou patologias. A partir desses parâmetros fica definida a “situação estrutural” (qualidade de habitação segundo os materiais de construção: precária, modesta, média, boa) e “situação conjuntural” (estado de conservação: com problemas graves, moderados ou leves, e sem problemas).

Esses dados são cruzados com o tempo de construída ou reciclada, com a ocupação do chefe de família, idade, quintil de renda, realizando uma análise social.

Logo agrega outros fatores que determinam o ambiente da casa, o que é definido como serviços públicos e a obtenção de uma unidade, onde se estuda o tipo de posse, a obtenção através de programas públicos e a relação com a renda familiar.

O estudo contribui à definição dos fatores que incidem na habitabilidade da casa e também ao desenho de indicadores. Os resultados quantitativos apresentados são para todo o país. A localização e caracterização das situações de precariedade necessitam da análise por zonas.

Necessidades Básicas Insatisfeitas

As necessidades básicas insatisfeitas no Uruguai de acordo ao censo de 1996

Juan José Calvo (1999)

O método das necessidades básicas insatisfeitas se utiliza para medir a pobreza. Relaciona-se com esse trabalho já que toma em conta condições sanitárias do hábitat para medir a pobreza.

Os serviços e condições básicas que se tomaram em conta para o estudo foram os seguintes: materiais predominantes na construção das unidades, cômodos disponíveis para dormir, condições de evacuação dos dejetos, condições de abastecimento de água potável, luz elétrica, utilização de meios para aquecer ambientes, direitos vigentes em serviços de cobertura de saúde.

As necessidades básicas insatisfeitas incluem variáveis físicas das habitações. É possível definir e mapear cada necessidade básica ajustando a localização de cada uma das situações consideradas (cada uma das necessidades básicas não satisfeitas).

Necessidades Básicas Insatisfeitas em base ao Censo de 2011

Juan José Calvo, Victor Borrás, Wanda Cabella, Paula Carrasco, Hugo de los Campos, Martín Koolhas, Daniel Macadar, Mathías Nathan, Santiago Núñez, Ignacio Pardo, Mariana Tenenbaum, Carmen Varela. (2013)

Juan José Calvo repete a análise realizada com dados do censo de 2011. Nesta nova construção, as NBI são definidas por outros parâmetros; mas a habitação continua sendo a componente principal.

Foram consideradas seis necessidades básicas insatisfeitas: habitação decorosa, abastecimento de água potável, serviço sanitário, energia elétrica, artefatos básicos de conforto, educação.

Usos residenciais. Convênio Revisão do Plano de Ordenamento Territorial

Instituto de Teoria e Urbanismo. Universidade da República. (2009)

Dentro do trabalho se encontra o capítulo “Usos e qualidades residenciais na cidade consolidada”, que busca gerar um quadro de indicadores ou referentes organizado da seguinte maneira: acesso às infraestruturas (rede viária, rede de saneamento, pluviais, água

potável, iluminação); categorização urbana (espaço público, categoria e estado da edificação, morfologia, intensidade da ocupação); dinâmica urbana (variação habitacional, diversidade de atividades e relacionamento entre elas; dinâmicas intercensitárias de edificações e/ou mudanças de uso); ativos vacantes (estoque edilício desocupado, locais industriais desocupados, terrenos baldios); conectividade e acesso às centralidades, conectividade e acessibilidade, acesso a equipamentos e serviços (saúde, educação, bombeiros, segurança, coleta de lixo, recreativos, culturais e/ou esportivos); caracterização da população (caracterização socioeconômica, caracterização de famílias, pessoas por habitação, envelhecimento e/ou infantilização, variação de população, taxa anual de variação intercensitária).

Para cada um desses aspectos se estabelece quatro categorias, desde insuficiente ou ruim a suficiente ou alto, dependendo do indicador tomado.

A análise desenhada para ser aplicada a cada Centro Comunal Zonal (as 18 jurisdições administrativas de Montevidéu) não opera todos os aspectos para chegar a estabelecer um ranking de situações, desde o CCZ com melhor qualidade urbana ao de menor qualidade urbana. Só foi aplicado para algumas zonas e de forma parcial. As fontes de dados utilizadas foram as seguintes: Prefeitura de Montevidéu - Departamento de Agrimensura, Montevimap (sistema de informação geográfica), Agenda Montevidéu, Planos de Desenvolvimento Zonal, Faculdade de Ciências Sociais.

Estado e segregação residencial. O solo urbano e a localização das ações habitacionais em Montevidéu (1984-2004). Pablo Cruz Fostik. (2005)

Realiza uma análise de clusters ou conglomerados, procedimento matemático que agrupa casos.

Utiliza sete variáveis aplicadas a 48 bairros de Montevidéu: porcentagem de população abaixo da linha de pobreza, acesso à saúde, atraso escolar, porcentagem de jovens entre 15 e 24 anos que não estudam nem trabalham, domicílios com superlotação, crescimento intercensitário, porcentagem de população que vive em assentamentos irregulares (é uma simplificação de possíveis indicadores de caráter físico-urbano que segundo estudou Cruz, coincidem entre si e com esta variável).

Esse estudo, que chega a determinar zonas com diversas características, utiliza exclusivamente indicadores sociais. Neste trabalho espera-se contribuir com parâmetros urbano-físicos para a definição e localização de qualidade urbano-habitacional.

Moradia social. Avaliação de programas e tecnologias
ICE. Instituto da Construção. Faculdade de Arquitetura. (1999)

É um modelo de avaliação que permite comparar distintas soluções para a moradia de interesse social para optar pelas mais adequadas desde o ponto de vista físico, social e econômico. A metodologia pode ser aplicada na etapa de tomada de decisões e também para avaliar a solução já implementada. Para cada um desses três aspectos (físico, econômico e social) define critérios que serão integrados por indicadores para os que se fixam patamares de admissibilidade. Em base ao patamar se atribui uma qualificação a cada critério. Opera-se de maneira de atribuir uma ponderação a cada um, dando maior peso aos critérios que se consideram mais importantes. A operação culmina com uma qualificação geral do caso avaliado.

Para os fins do trabalho se enumerarão os critérios considerados para estabelecer a adequação da solução habitacional: aspectos físicos (a escala habitacional, de bairro e urbano), aspectos sociais (em relação à família, aos vizinhos e redes sociais, e também as oportunidades de educação e trabalho da população), aspectos econômicos (sobre custo de construção, de manutenção, tempo dedicado a obra e o uso de insumos nacionais).

É uma metodologia que se aplica a casos concretos e necessita de um levantamento exaustivo dos mesmos, de entrevistas realizadas como parte do procedimento e informação brindada por organismos envolvidos (em caso de corresponder a programas habitacionais). De todas as formas os aspectos que toma para a análise contribuem conceitualmente.

Em síntese, o que se observa nesses antecedentes é que são muito dispares, mas isso se deve a que não têm os mesmos objetivos; alguns pretendem chegar a definir índices para realizar medições ou calcular déficits, enquanto outros apenas propõem aspectos a considerar para abordar a problemática do hábitat ou avaliar realizações.

Os resultados alcançados permitem em alguns casos mapear as situações críticas ou os diferentes níveis de habitabilidade por zonas geográficas, enquanto em outros não é possível.

Do universo de antecedentes estudados observa-se que é dada ênfase às características das unidades habitacionais e ao acesso a algumas infraestruturas. Não se dá atenção às características físicas do espaço urbano, salvo em alguns casos, à escala de conjunto habitacional.

No caso do trabalho realizado pela Faculdade de Arquitetura da UdelaR (2009) se destaca que o objeto de estudo mais importante é o espaço público, contudo está incompleto e as fontes de informação são de confiabilidade incerta. No caso dos antecedentes nacionais, se realizam estudos e zonificações ou caracterizações tomando em conta em sua maioria, somente parâmetros sociais.

A partir dos conceitos e formas de medida trabalhados neste capítulo foi possível construir uma bateria de critérios para detectar e descrever os tipos de precariedade habitacional encontráveis em Montevidéu, conforme se verá no Capítulo 3.

Capítulo 3
Precariedade habitacional, um conceito

Capítulo 3
Precariedade habitacional, um conceito

Neste capítulo será desenvolvido o estudo da precariedade habitacional existente em Montevidéu. Começa-se expondo alguns antecedentes sobre a análise da localização da pobreza nas cidades e sua evolução. Em seguida se desenvolverá uma análise comparativa realizada a partir de dados da ECH 2008 entre as condições de vida das famílias dos assentamentos irregulares e do tecido formal montevideano, para iniciar o processo de localização, identificação, classificação e caracterização da precariedade habitacional em Montevidéu.

A partir do referencial desenvolvido no Capítulo 2 se buscará estabelecer as características próprias de "tipos de precariedade" e se construirá a noção de precariedade habitacional. Também se dará um passo além da definição de precariedade habitacional geral para chegar a definições de tipos mais específicos, realizando uma análise comparativa entre os distintos tipos de precariedade, considerando as maiores debilidades de cada um.

3.1.- Antecedentes sobre manifestações da pobreza e da precariedade

A bibliografia relativa à precariedade habitacional consultada tende a considerar os assentamentos irregulares, tugúrios, vilas, favelas como precariedade e informalidade. Nessa tese se procura dar um olhar mais amplo e observar fenômenos de precariedade em outros lugares da cidade.

Alguns autores, como Kaztman, dão um passo a mais, em vez de considerar exclusivamente os assentamentos irregulares como bairros pobres. Rubén Kaztman estudou pobreza e vulnerabilidade, segregação e segmentação social. Este autor estabelece que as condições socioeconômicas que deram origem aos diversos perfis de pobreza urbana determinam as diversas configurações dos ***bairros pobres*** e estabelece quatro tipos "clássicos" ou "tipo ideal", os quais explicam através de parâmetros sociais definidos como "ativos e estruturas de oportunidade" conceito por ele desenvolvido[1]:

- Vizinhanças formadas primariamente por migrantes internos que chegam à cidade, sem experiência prévia de participação em organizações formais.

[1] KAZTMAN, Rubén. *"Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos"*. Revista de la CEPAL 75. Santiago de Chile, 2001. p. 171-189.

- Bairros obreiros tradicionais. A condição comum de trabalhadores alimenta sua associatividade e participação em instituições laborais. Têm possibilidade de mobilidade coletiva ascendente.

- Vizinhanças populares urbanas com maior heterogeneidade em sua composição social que os anteriores (setores formais e informais laborais).

- Guetos urbanos. Têm maior homogeneidade nos perfis dos residentes e pior situação socioeconômica. Dá-se em situações de anomia que estabelecem circuitos viciosos de isolamento e marginalidade crescente.

Mas este autor logo estabelece que as cidades latino-americanas mostram bairros pobres que, pelos recursos familiares e comunitários que movem, e os laços com o resto da sociedade e com o Estado que mantêm, estão longe de serem guetos.

E considera outros parâmetros para a classificação: antiguidade, qualidade da cobertura de sua infraestrutura física, o grau de maturidade de suas instituições vicinais, os ativos em capital físico e em capital social dos domicílios, e estabelece como categorias:

- Velhos bairros pobres de trabalhadores industriais atualmente desempregados que são proprietários de suas moradias, mas que mantêm o capital social e físico acumulado com instituições vicinais e formas de sociabilidade.

- Bairros que nasceram da iniciativa estatal ou municipal, onde os vizinhos não tiveram participação nas decisões.

Este tipo configura o que Rodríguez e Sugranyes[2] chamam o "problema dos com teto" que é o resultado da política habitacional (nesse caso) do Chile. Passa-se à situação de precariedade quando as unidades e conjuntos habitacionais construídos não viabilizam uma boa qualidade de vida e possibilidades de convivência social devido à qualidade de seus produtos e impactos sociais e urbanos da produção massiva.

- Bairros de vizinhos expulsos de suas moradias que ocupam coletiva e ilegalmente terrenos, que têm vulnerabilidade laboral. Diferem das primeiras ocupações individuais espontâneas, de modo progressivo.

[2] RODRÍGUEZ, Alfredo. SUGRANYES, Ana. *"Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social"*. Ediciones Sur. Santiago de Chile, 2005.

Esta classificação enfatiza a situação social dos habitantes dos assentamentos precários. Existem outras muitas possíveis classificações segundo situações específicas de cada lugar[3].

Da proposta de Kaztman se conclui que o que se refere a "bairros", são áreas relativamente extensas de território, formais e informais. Não faz referência a possíveis casos pontuais dentro do tecido da cidade.

Cecilio e Couriel (2008) realizaram no marco do PNUD-PIAI[4], um estudo dos assentamentos irregulares do país (Uruguai). Exprime-se no mesmo, que ademais dessa situação de precariedade, existem outras duas realidades habitacionais problemáticas:

- Conjuntos habitacionais realizados pelo Estado e pelas Prefeituras[5] que se encontram em situação de risco (com alta presença no CCZ13[6]).

- Moradias no tecido formal que se encontra em estado crítico.

Esses autores identificam áreas de precariedade no tecido periférico conformadas por assentamentos irregulares e essas outras duas situações problemáticas.

Começa-se assim a visualizar situações precárias além dos assentamentos precários, o que se aprofundará a seguir.

3.2.- Uma aproximação à identificação da precariedade habitacional de Montevidéu

_Onde moram os pobres urbanos em Montevidéu? Existe uma relação entre os distintos tipos de pobreza com o território onde se localizam na cidade. Pode-se relacionar a pobreza

[3] Outra possível classificação é a seguinte: Urbanos: bolsas centrais de pobreza urbana, assentamentos extensivos urbanos e periurbanos, os sem-teto rurais: aldeias e povoados rurais, abrigos e moradia rural dispersa. Tanto em área urbana como rural: assentamentos eventuais de emergência.

[4] CECILIO, Martha; COURIEL, Jack. "Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos". Proyecto PNUD URU 05/005. Informe final. MVOTMA-PIAI. Montevideo, 2008.

[5] No Uruguai existem três níveis de governo: nacional, departamental e local. O Uruguai é uma República; no nível nacional é regido pelo Poder Executivo (liderado pelo Presidente), Poder Legislativo e Poder Judicial. O país está dividido em 19 departamentos (2°nível) cada um com um governo executivo (Prefeitura) governado por um Intendente (Prefeito) e uma Junta Departamental. Cada departamento está dividido em Municípios, o governo local, que está integrado pelo Conselho Municipal e um "Alcalde". Montevidéu tem oito Municípios. Ao mesmo tempo, Montevidéu está dividido em 18 Centros Comunais Zonais (CCZ) que são dependências desconcentradas da Intendência de Montevidéu (Prefeitura), encarregadas da gestão administrativa, trâmites, denúncias, solicitudes e serviços.

[6] O CCZ 13 corresponde ao limite urbano-rural do norte da cidade. Como se verá, estas zonas são as que apresentam população mais vulnerável.

estrutural com espaços territoriais delimitados, e a nova pobreza com o processo de deterioro e transformação do parque habitacional existente. Portanto não se restringe a setores informais gerados pela fragmentação territorial, senão que também está presente em setores formais.

Houve uma mudança na forma em que os estratos socioeconômicos inferiores têm acesso à cidade. Ante a crise de mecanismos tradicionais, em alguns países mais que em outros, começa (ademais da ocupação ilegal de terras) a ocupação ilegal de imóveis. *"A nova pobreza*[7]*, mais difusa e mais escondida que a pobreza estrutural, modifica os usos e práticas da cidade, gerando uma nova conflituosidade urbana (Prevot Schapira, 2002)"*[8].

A ocupação de imóveis em Montevidéu é um fenômeno que tem ocorrido desde já algumas décadas[9], ainda que seja uma problemática que tem se agravado nos últimos anos.

Uma análise feita em base a dados da ECH 2008 ratifica o exposto para o caso de Montevidéu.

O sociólogo Florentino Menéndez realiza uma análise comparativa das condições de vida em assentamentos irregulares de Montevidéu e o tecido formal enfocando na pobreza e suas manifestações[10]. Suas conclusões mostram uma situação distinta da que se reconhece normalmente quando se pensa em precariedade habitacional, já que em geral essa é vinculada a situações de isolamento urbano.

Menéndez deixa desvelada a existência de famílias pobres que habitam áreas formais convivendo com famílias em situação de bem-estar. A conclusão global de sua análise é que existem **três pobres no tecido formal por cada um** que mora em assentamentos irregulares[11].

Serão mostrados alguns índices apresentados por Menéndez que demonstram o **bem-estar** e as **necessidades,** e outros que podem demonstrar **vulnerabilidade** no tecido formal.

---

[7] O processo de pauperização tem-se dado nas diversas regiões do mundo. Na Grã-Bretanha se fala de exclusão social, desfiliação, nova desigualdade; nos Estados Unidos de classe média declinante, etc.

[8] Kessler, Virgilio. "*La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas"*.

[9] É emblemático o caso do Hotel Colón da *Ciudad Vieja* desalojado na década de 80.

[10] MENÉNDEZ, Florentino. *"Condiciones de vida en Montevideo. Análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal, a la luz de la Encuesta Continua de Hogares".* Segundo semestre 2008. Instituto Nacional de Estadística. Serie documentos temáticos N°1. 2009.

[11] Esse relatório corrobora o já exposto por Carlos Casacuberta em "*Situación de vivienda en Uruguay*" que toma dados da *Encuesta Continua de Hogares* de 2004, onde afirma que as pessoas abaixo da linha de pobreza que moram em assentamentos irregulares correspondem aos 14% do total de pessoas pobres por abaixo da linha de pobreza no país. **O 86% restante ocupa a cidade formal.** CASACUBERTA, Carlos. *"Situación de vivienda en Uruguay". Informe divulgación. INE. Julio, 2006*.

_Como são esses pobres do tecido formal? _Quais são as manifestações dessa pobreza?

Em primeiro lugar, como é a casa desses pobres? Apesar de que dentro dos assentamentos irregulares predominam situações de precariedade habitacional, em números absolutos é maior a quantidade de casos do tecido formal. Unidades com paredes de materiais tradicionais de construção, mas sem revestimento e de materiais leves ou improvisados são 15.000 nos assentamentos irregulares e 17.000 no tecido formal. Telhados leves e de materiais de descarte são 16.000 nos assentamentos irregulares e 17.000 no tecido formal. Unidades sem piso ou somente com contrapiso são 13.000 nos assentamentos irregulares e 18.000 no tecido formal[12].

Em relação ao estado das construções é muito significativa a quantidade de unidades com algum problema no tecido formal, alcançando 217.000 casos. Nos assentamentos irregulares são 28.000 casos.

Quanto aos serviços das unidades: é a mesma quantidade de moradias que não têm cozinha no tecido formal e nos assentamentos (9.000), mas há também 6.000 famílias que tem que compartilhá-la no tecido formal; são 14.000 as unidades que não tem banheiro ou este não tem cisterna no tecido formal, contra 11.000 nos assentamentos irregulares.

Também são consideradas críticas as situações de famílias conviventes -mais de uma família por domicílio-. Neste caso as situações desfavorecidas também são maiores no tecido formal. São mais as unidades onde mora mais de uma família alcançando 9.000 no tecido formal contra menos de 1.000 nos assentamentos irregulares.

Também há mais famílias numerosas no tecido formal. Com oito ou mais integrantes são 4.000 no tecido formal e 2.000 nos assentamentos.

Em relação à posse das unidades, o tema é muito claro; há 6.000 famílias que dizem ser ocupantes sem permissão do proprietário no tecido formal e 1.000 nos assentamentos. E apesar de que há mais famílias que dizem ser proprietárias somente da casa (não do terreno) nos assentamentos irregulares (29.000), são muitas as que vivem nesta situação no tecido formal (16.000).

[12] Também se pode concluir que são muitas as habitações de boa qualidade nos assentamentos, um 56% tem paredes de tijolos, ou tijolo baiano ou blocos terminados e 37% tem teto de concreto armado.

Outros fatores também deixam ver famílias que possivelmente estejam morando de maneira precária. São fatores de vulnerabilidade social como a existência de mulheres chefas de família. São 29.000 no tecido formal e 6.000 nos assentamentos precários. A pobreza é feminina, mas também é jovem (predomina a pobreza entre as mulheres e jovens). Muitas dessas mães têm vários filhos.

Existe uma relação entre a pobreza e a informalidade ou precariedade laboral. Por isso resulta interessante analisar as condições laborais das famílias. O dado mais contundente é sobre desocupação. 40.000 desocupados no tecido formal e 6.000 nos assentamentos irregulares.

_Quais são os dados que mostram algum tipo de precariedade laboral? Por exemplo, trabalhador autônomo, sem lugar de trabalho e investimento; são 20.000 no tecido formal e 5.000 nos assentamentos. Na rua trabalham 77.000 pessoas que moram no tecido formal e 9.000 que moram num assentamento. Desses, 13.000 e 3.000 têm um posto fixo e o resto se desloca nas ruas.

Por outro lado, estão os direitos do trabalhador. 47.000 dos trabalhadores que moram no tecido formal não recebem o décimo terceiro salário, e 8.000 nos assentamentos. E 146.000 e 27.000 não aportam à previdência social.

Menéndez chega à conclusão de que existe pobreza concentrada nos assentamentos irregulares (e também que não tudo é pobreza lá) e o mais importante para essa pesquisa, que há quantitativamente mais pobreza fora desses assentamentos, no tecido formal. Além dos dados sobre pobreza existem outros indicadores que mostram que existe uma relação entre essa e a precariedade nas condições de vida das pessoas, por exemplo, na sua casa.

A localização dessas situações precárias (no tecido formal) não é fácil de estabelecer, entretanto uma investigação realizada pela Rede de Assentamentos Humanos, Hábitat e Vivenda da Universidade da República (REAHVI) sobre produção familiar, intergeracional e informal de moradia, na que se realiza uma análise do adensamento de terrenos formais em duas zonas de Montevidéu (Maroñas e Peñarol), considera situações de precariedade em terrenos formais. Trata-se de novas famílias ocupando terrenos de maneira espontânea com a permissão dos proprietários. Chegou-se a detectar seis unidades habitacionais por terreno, contando a unidade original e as construções agregadas de maneira informal. Em um total de 32 quadras encontraram-se 24 terrenos onde existia mais de uma edificação com destino a moradia ocupada por população com relação familiar, muitas vezes com

insuficiência de habitabilidade (50% estavam ocupadas apesar de que estavam sem terminar de construir e 57% delas tinham patologias)[13].

A pesquisa anterior é apenas o início de um caminho para o descobrimento de outras formas de precariedade habitacional ainda não totalmente analisadas; caminho que se continua nessa tese.

Em conclusão, Montevidéu, conforme evidenciado no Capítulo 1, vem sofrendo processos de segregação socioespacial (segmentação social e fragmentação territorial), o que implica a conformação de localizações com homogeneidade social interna e escassa interação com outros grupos sociais e outras regiões da cidade, configurando zonas com grandes assimetrias em suas qualidades urbanas e habitacionais. Ficam assim, conformadas áreas de precariedade, seja por constituírem novos assentamentos, seja pelo esvaziamento e"tugurização" (precarização) de áreas consolidadas do território.

Além da segregação territorial há outras expressões da precariedade. Essa e outras situações de precariedade aparecem dispersas na cidade e muitas vezes ignoradas já que não se reconhecem com claridade os parâmetros estabelecidos para a definição da condição de precariedade. Por esta razão, as políticas territoriais, habitacionais e sociais atendem em menor medida à população que vive nestas condições vendo limitadas as possibilidades de melhorar sua situação habitacional. Portanto aqui se analisa a precariedade habitacional como manifestações de pobreza e vulnerabilidade em contexto de fragmentação sociourbana e outras manifestações integradas ao tecido formal da cidade.

3.3.- Tipos de precariedade habitacional presentes em Montevidéu

Antes de começar a análise de cada tipo de precariedade detectada em Montevidéu, será apresentada uma primeira definição da mesma e dos dois grandes tipos que são propostos nessa tese:

> **Precariedade habitacional é definida como a manifestação de pobreza ou vulnerabilidade no hábitat residencial[14].**

[13] Essa é a "informalidade invisível" a que refere María del Huerto Delgado em: DELGADO, María del Huerto "*La informalidad visible e invisible del hábitat popular en Montevideo".* Capítulo do livro*: Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos?* Volume I. pp. 145-166. Edições Abya–Yala – CLACSO – Universidade Central de Venezuela – Universidade Politécnica Salesiana. Editorial: Abya–Yala, Quito–Equador, 2014.

[14] Toma-se a definição de Hábitat residencial de Delgado citada no Capítulo 2. Vide ponto 2.2.-

Para expressar as diferentes formas com que a precariedade vem se mostrando, optei por adotar a seguinte classificação em dois grandes grupos, precariedade concentrada e precariedade dispersa.

Precariedade concentrada- fará referência à precariedade física, social, que caracteriza porções homogêneas da cidade, como parte de processos de fragmentação urbana.

Precariedade dispersa- será considerada a precariedade física e social que caracteriza localizações pontuais no tecido urbano formal.

A partir dessa grande primeira classificação se realizará uma catalogação segundo as situações existentes na área urbana de Montevidéu em função dos parâmetros de pobreza, vulnerabilidade e precariedade que foram expostos nos capítulos anteriores. Serão identificados e localizados no território e serão detectadas as principais características que definem cada um. - Quais são os componentes da precariedade predominantes em cada tipo?

Para realizar uma primeira descrição dos tipos de precariedade observada em Montevidéu, propõem-se alguns parâmetros de análise que surgem da reflexão conceitual do Capítulo 2, organizados em três grupos de aspectos:

Figura 3.1.- Mapa conceitual.
Fonte: elaboração própria a partir do Capítulo 2.

A informação disponível para cada parâmetro proposto não é homogênea. Existem dados faltantes, mas se tentará manter a estrutura da informação nas “fichas de caracterização dos tipos de precariedade habitacional” no ponto 3.3.2.

No Capítulo 4 da tese se estudará se é possível e de que maneira medir esses aspectos com as fontes de informação disponíveis e em que âmbito territorial é possível sua aplicação.

3.3.1.- Apresentação dos tipos de precariedade habitacional

O departamento de Montevidéu conta com 60% de território rural. Entretanto, a questão da moradia rural precária não é uma preocupação presente. A população rural representa o 1,06% da população total do departamento. A precariedade se encontra na área urbana e em alguns assentamentos irregulares localizados na área rural. Não se propõe um “tipo” de precariedade vinculado à moradia rural.

Tendo realizado essa aclaração e considerando o marco conceitual até agora exposto, o contexto e os antecedentes apresentados, se realiza a seguinte proposta de tipos de precariedade habitacional em Montevidéu. Ficam definidas as seguintes categorias:

Características	Tipos de precariedade						
	Concentrada				Dispersa		
			Resultados da ação estatal				
	Favelas	Assentamentos irregulares	Assentamentos irregulares regularizados	Conjuntos habitacionais degradados	Terrenos formais com ocupação precária	Imóveis ocupados	Pensões
Origem	Ocupação de terrenos estatais e privados. Deslocamento do interior do país a Montevidéu	Ocupação de terrenos estatais e privados. Deslocamento s dentro de Montevidéu	Originalmente informal, muda de estado ao ser regularizado. Mantém algumas características originais.	Designado pelo Estado. Organizada. Legal	Densificação predial. Famílias conviventes muitas vezes parentes dos proprietários.	Apropriação de prédios abandonados.	Aluguel de um quarto pela impossibilidad e de alugar uma casa.
Ocupação	Espontânea. Ilegal. Sucessão de instalação de famílias em forma desordenada.	Organizada. Ilegal. Fracionamento clandestino. Implantação ordenada.	Produto de políticas, territoriais, habitacionais e sociais.	Produto de políticas, territoriais, habitacionais e sociais.	Espontânea legal. Na maioria dos casos se trata de uma estratégia familiar.	Espontânea ilegal. Aproveitame nto de prédios vacantes. Oportunismo.	Promovida pelo proprietário. Legal ou ilegal.
Aspectos urbanos	Segregação espacial. Carência de serviços e infraestruturas.	Segregação espacial. Carência de serviços e infraestruturas.	Segregação espacial. Existem serviços e infraestruturas.	Em processo de segregação espacial. Existem serviços e infraestruturas.	Integração urbana. Existem serviços e infraestruturas.	Integração urbana. Existem serviços e infraestruturas Impossibilidade de conexão.	Integrado ao tecido urbano consolidado. Prestação de serviços e infraestrutura.
Aspectos residenciais	Casas muito precárias. Materiais reciclados. Densidade excessiva do lote	Casas de construção tradicional de diferentes qualidades. Construção progressiva. Densidade excessiva do lote.	Precariedade habitacional não resolvida. Carência de habitabilidade nas casas.	Em processo de deterioro físico. Apropriação individual de espaços exteriores e/ou abandono.	Em processo de deterioro físico. Densidade excessiva do lote.	Tugurização. Vandalização Deterioro do imóvel e de seu entorno imediato. Possível superpopulaç ão.	Habitação de construção tradicional em condição de conservação diversa. Problemas de ventilação e iluminação.
Aspectos sociais	Exclusão social. Superlotação.	Exclusão social. Superlotação.	Integração social dada pela regularização. Capital social em construção.	Mobilidade social descendente. Exclusão social em aumento. Possível processo de superlotação.	Mobilidade social descendente Existência de capital social.	Exclusão social. Possível superlotação.	Superlotação. Exclusão social.
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	

Quadro 3.1.- Tipos de precariedade habitacional
Elaboração própria da autora
Fonte: Ver item 3.3.3.- e em cada tipo apresentado no ponto 3.3.2.-

3.3.2.- Descrição dos tipos de precariedade habitacional

Cada tipo de precariedade proposta será apresentada em uma ficha de caracterização com dados obtidos de múltiplas fontes de informação, como primeira aproximação ao seu conhecimento. Vai-se tentar expor os mesmos dados para poder realizar uma análise comparativa cujos resultados serão sistematizados ao final do capítulo.

Os aspectos a serem expostos foram organizados em função dos três aspectos selecionados a partir dos conceitos até agora expostos. Mostra-se informação relativa a todo o território e se exemplifica com um caso.

Cabem alguns comentários que não estão contemplados no quadro anterior. A antiguidade das situações diminui de esquerda à direita, ou seja, que a precariedade dispersa é um fenômeno mais recente do que a precariedade concentrada. Também a visibilidade das situações é mais tardia no caso da precariedade dispersa.

As favelas e os assentamentos irregulares se analisam em forma conjunta já que se diferenciam somente em quanto a sua origem e forma de ocupação.

Merece uma especial aclaração o caso dos terrenos formais: não se consideram as moradias formais com deterioro e degradação próprias da sua antiguidade, embora pudessem alcançar situações de precariedade física importante. Nessa pesquisa somente se consideram os terrenos onde se produz residência de mais de uma família e onde há casas construídas informalmente.

Em seguida se apresentam as *fichas de caracterização dos tipos de precariedade habitacional*.

3.3.2.1.- Precariedade concentrada

Quadro 3.2.- Tipo 1.1.- Assentamentos irregulares

Elaboração própria em base a dados informados nos comentários

aspectos urbanos

assentamentos irregulares

localização em Montevidéu

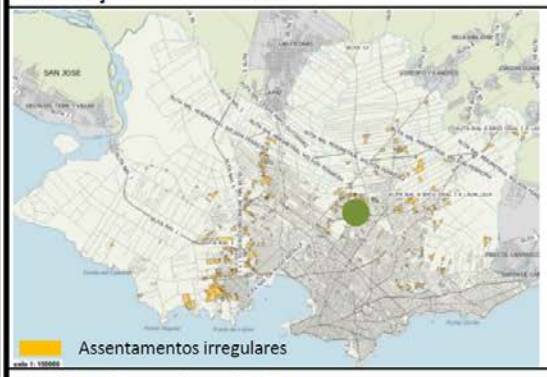


foto aérea

tecido urbano circundante

Altura de edificação baixa, recuos descontínuos, ocupação do terreno média.
Conjuntos habitacionais de baixa densidade.

tecido urbano gerado

Altura de edificação baixa, recuos descontínuos, ocupação do solo alta.

infraestruturas

água	sim	formal informal	não
eletricidade	sim	formal informal	não
saneamento	sim		não

trama urbana

Geralmente em quarteirões macro retangulares ou super-quarteirões do borde urbano ou da periferia. Aproveitam-se terrenos vazios ou espaços públicos sem tratamento e equipamento.
Ocupação espontânea no caso das primeiras favelas.
Ocupação organizada ilegal nos últimos 30 anos.
Neste caso as ruas que circundam o assentamento não estão totalmente definidas. São geradas pelo uso.

espaço público

iluminado	sim	não	equipado	sim	não
arborizado	sim	não	acessível	sim	não

lote

Área do **AAII**

35.325m2

rede viária

rua – pavimento - balastro

calçada – não existe

Comentários:
Os serviços estatais de água e eletricidade têm programas de conexão para os assentamentos irregulares.

assentamentos irregulares

aspectos urbanos

serviços / equipamentos públicos

Educación Inicial
- Centro CAIF
- Comunitaria
- Jardin de Infantes

Educación Primaria
- Escuela Especial
- Escuela Privada
- Escuela Publica

Educación Terciaria
- Universidad Publica
- Universidad Privada
- Terciario no universitario

Bibliotecas Muncipales
- Biblioteca Municipal

Centros Culturales
- Biblioteca
- Cine
- Espacio Cultural
- Museo
- Teatro

Servicios de Salud
- Centros de Salud - MSP
- Emergencia Movil
- Mutualista
- Policlinica de la Intendenci
- Policlinica Salud Publica
- Salud Publica

Plazas y C. de Educación Física
- Plazas centros Ed F?sica

Escuelas con Alimentación
- Escuelas/Alim.

Instituciones / Alimentación
- IGLESIA
- GUARDERIA
- MERENDERO
- COMEDOR
- POLICLINICA
- OTROS

Policlínica Casavalle

aspectos sociais

Total Montevidéu

413 assentamentos
População – 145.196 habitantes (10,9 de MVD)
Unidades- 35.000

	em AAII	média de Montevidéu
População menor a 18 anos	42%	23%
Casas com 4 ou mais menores	8%	2%
Superlotação	35% (18% nos arredores)	11%
Chefe de casa com somente escola primária aprovada	60% (50% nos arredores)	34%
Casas por debaixo da linha de pobreza	62% (34% nos arredores)	18%

Vulnerabilidade social

Insegurança - alto grau de delinquência e alto grau de estigmatização.

Associatividade - baixos níveis de capital social.

Assentamento Irregular tomado como exemplo

Santa Maria- 14.378 m2 – 28 unidades – 146 hab.

Artagaveytia-18 de mayo- 20.947m2 – 24 unidades - 119 hab.

Comentários:

aspectos residenciais

assentamentos irregulares

esquema tipológico

Em geral se trata de habitações construídas sucessivamente.
Em muitos casos ficam cômodos sem luz natural e ventilação.
Dão-se situações de superpopulação nos terrenos,

qualidade das unidades

materiais dos telhados (%)

	AAII	MVD
laje de concreto com proteção	10,6	70,5
laje de concreto sem proteção	27,0	13,8
leve com teto	17,7	11,9
leve sem teto	42,6	3,8
sapé	0,0	0,0
materiais recicláveis	2,0	0,0

materiais das paredes (%)

	AAII	MVD
tijolos, blocos sem terminação	56,1	95,4
tijolos, blocos com terminação	33,1	3,4
materiais leves sem revestimento	2,6	0,9
materiais leves com revestimento	6,5	0,4
barro	0,0	0,0
materiais recicláveis	0,0	0,0

serviços higiênicos

unidades com banheiro – 5,6%
banheiro sem descarga – 25,8 %

estado de conservação

Perigo de desmoronamento- 2,6 %
Goteiras em tetos- 45,7 %
Umidade dos alicerces- 42,6 %
Umidade nos tetos- 41,8 %

riscos ambientais

Inundações
Em geral os AAII se localizam nas margens de correntes de água que crescem quando chove (inunda 14%, porém em relação 1 a 2 respeito ao tecido formal).

Contaminação do solo
Em quanto ao solo, em geral se encontram contaminados por chumbo, cromo e/ou cádmio.
No caso de exemplo não apresenta perigo de inundação. Não se conhece a qualidade do solo.

Acumulo de lixo
Algumas das famílias realizam atividades de reciclagem de resíduos em suas casas.

situação legal

ocupantes sem permissão

Em Montevidéu ocupações em solo:
100% público – 48%
Mais de 50% público- 9%
100% privado- 28%
Mais de 50% privado- 5%

O assentamento do exemplo ocupa solo privado.

Comentários:
Fontes de informação –INE. Condições de vida de Montevidéu. 2009 / Censo 2011 / Couriel, Cecilio. *"Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos"*. Projeto PNUD URU 05/005. MVOTMA-PIAI. 2008.
Fontes das imagens: a autora, material para o Workshop de ensino. AUP5866-5/1 Arquitetura, Tecnologia e Meio Construído Julho 2013. FAU-USP / FARQ-UDELAR, SIG IM.

Quadro 3.3.- Tipo 1.2.- Assentamentos regularizados
Elaboração própria em base a dados informados nos comentários

aspectos urbanos — **assentamentos regularizados**

localização em Montevidéu

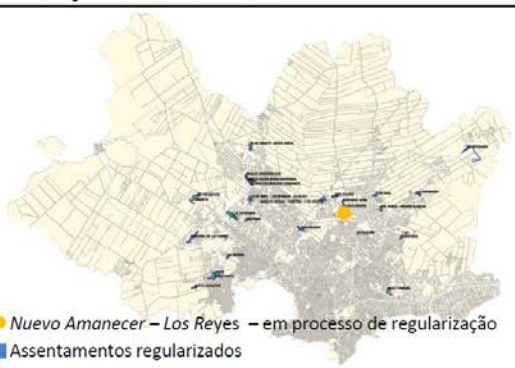


foto aérea

Localização- periferia da área urbana

tecido urbano circundante

Altura de edificação baixa, recuos descontínuos, ocupação do terreno baixa.

tecido urbano gerado

Altura de edificação baixa, recuos descontínuos, ocupação do solo baixa.

infraestruturas

água	sim formal informal	não	
eletricidade	sim formal informal	não	
saneamento	sim	não	

trama urbana

Geralmente em quarteirões macro retangulares ou super-quarteirões do borde urbano ou da periferia. A regularização inclui a abertura de ruas procurando a continuidade da trama, subdividindo os prédios.

espaço público

iluminado	sim	não	equipado	sim	não
arborizado	sim	não	acessível	sim	não

situação existente da rede viária

lote

Nuevo Amanecer- 100.000 m2
Los Reyes- 82.000m2

proposta geral

Em cinza – ruas novas
Em amarelo – ruas ampliadas

rede viária

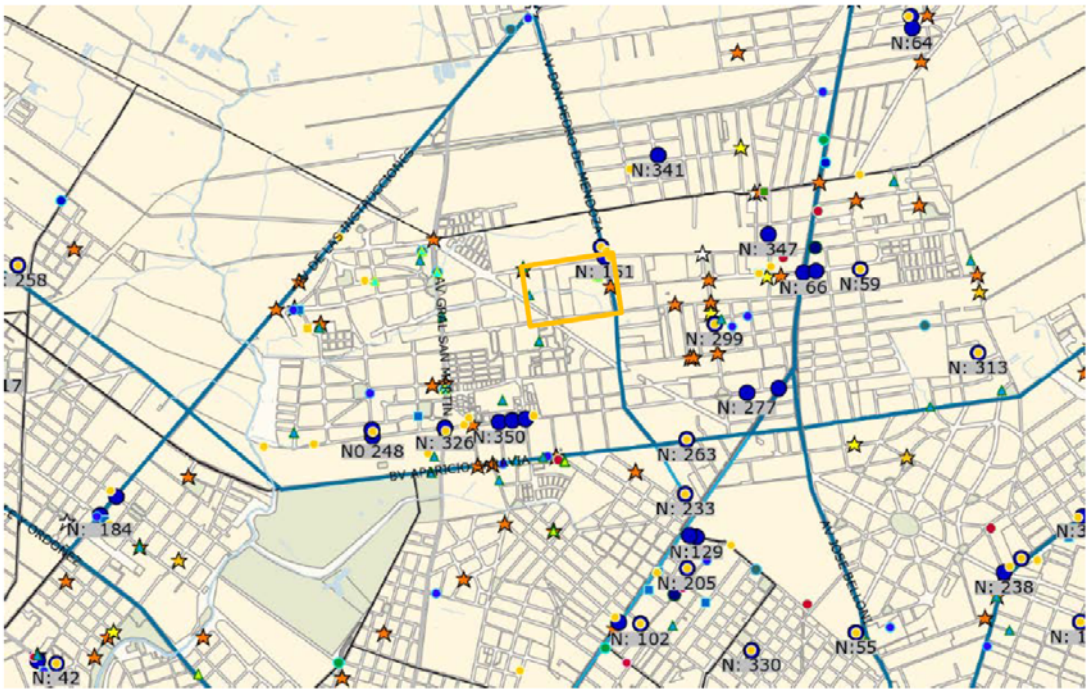
Materiais depois de regularizado :
rua – pavimento – cimento calçada – variável

situação esperada – iluminação, pavimento, calçada

Comentários

aspectos urbanos

serviços / equipamentos públicos



Educación Inicial
- Centro CAIF
- Comunitaria
- Jardin de Infantes

Educación Primaria
- Escuela Especial
- Escuela Privada
- Escuela Publica

Educación Terciaria
- Universidad Publica
- Universidad Privada
- Terciario no universitario

Bibliotecas Muncipales
- Biblioteca Municipal

Centros Culturales
- Biblioteca
- Cine
- Espacio Cultural
- Museo
- Teatro

Servicios de Salud
- Centros de Salud - MSP
- Emergencia Movil
- Mutualista
- Policlinica de la Intenden
- Policlinica Salud Publica
- Salud Publica

Plazas y C. de Educación Física
- Plazas centros Ed F?sica

Escuelas con Alimentación
- Escuelas/Alim.

Instituciones / Alimentación
- IGLESIA
- GUARDERIA
- MERENDERO
- COMEDOR
- POLICLINICA
- OTROS

Centro Comunal SACUDE. Saúde, cultura, esporte

assentamentos regularizados

aspectos sociais

total Montevidéu

413 assentamentos existentes
População – 145.196 habitantes (10,9% de MVD)
Unidades- 35.000

famílias envolvidas

Total programa de regularização – 16.760
Total famílias *Nuevo Amanecer-Los Reyes* – 754 famílias

Em total são 774 unidades e 26 construções com destino não habitacional (5 unidades desocupadas e 15 situações sem moradores ou que não quiseram ser registrados pelo Censo).

vulnerabilidade social

Jovens (14 a 29 anos) que não estudam nem trabalham – 31.60%
Desempregados – 14% (mulheres desempregadas-15%)
Por conta própria sem estabelecimento- 10.60%
Por conta própria com estabelecimento- 4.70%
Aposentados- 6.30%

programa PMB

Em total em Montevidéu até dezembro 2015 as realizações neste programa foram as seguintes:

assentamentos	cantidade	domicílios	população
terminados	48	5232	20482
em obra	4	540	1937
em projeto	88	10988	41182
TOTAL	140	16760	63601

Comentários:
Fontes de imagens – Google earth, www.sacude.org.uy, SIG- IM, Aguilar e associados. Documentação que forma parte do processo de regularização dos assentamentos *Nuevo Amanecer* e *Los Reyes* no marco do Programa de Melhoramento de Bairros.
Fonte de informação geral - *Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI*, IM

assentamentos regularizados

aspectos residenciais

esquema tipológico

Nuevo Amanecer
Los Reyes
Disposição de quartos e unidades sucessiva e desordenada.
Nestes últimos anos começou o crescimento em altura.

qualidade das unidades

Se trata em geral de construções tradicionais de paredes de tijolo, bloco ou leves e tetos de laje de betão armado o chapas leves.

riscos ambientais

Inundações
Um córrego atravessa ambos assentamentos. Há unidades inundáveis. 39% considera as inundações como um problema muito grave
Acumulo de lixo
É considerado um problema muito grave por 40%
Contaminação de água
Os moradores consideram essas causas como muito graves:
Por águas servidas – 36.6%
Por águas estancadas – 35.8%
Por lixo – 38.3%
Por outros vertidos – 13.3%

estado de conservação

60% das unidades precisa de reparações.
Em bom estado de conservação somente 29.20%

Estado de conservação
BOM – 30%
REGULAR – 52%
RUIM – 13%
CRÍTICO – 6% (5% é substituído, 1% é realojado).

De cada 6 unidades em estado crítico 5 são substituídas.
Não se substituem unidades em estado ruim e regular.
As substituições se dão em sua maioria para realizar obras de infraestrutura (abertura de ruas). (Não se consideraram na análise as unidades relocalizadas para realizar essas obras).

situação legal

É um bem do Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente.
A regularização incluí a formalização legal da habitação, concessão da posse.

Comentários:
Fontes de informação caso de estudo–
Aguilar e associados. Documentação que forma parte do processo de regularização dos assentamentos *Nuevo Amanecer* e *Los Reyes* no marco do Programa de Melhoramento de Bairros.

Quadro 3.4.- Tipo 1.3.- Conjuntos habitacionais degradados
Elaboração própria em base a dados informados nos comentários

aspectos urbanos — **conjuntos habitacionais degradados**

localização em Montevidéu

foto aérea

tecido urbano circundante

Altura de edificação baixa, recuos descontínuos, ocupação do terreno média.
Conjuntos habitacionais de menor densidade.

tecido urbano gerado

Altura de edificação media, recuos descontínuos, ocupação do solo baixa, porém com alta densidade.

infraestruturas

água	sim formal informal	não
eletricidade	sim formal informal	não
saneamento	sim	não

trama urbana

Geralmente em quarteirões macro retangulares ou super-quarteirões do borde urbano ou da periferia.
Gera descontinuidade na trama
A tendência é ocupar terrenos de menor tamanho.
Neste caso é um complexo dos anos 80 quando se ocupavam terrenos de dimensões importantes rompendo com a trama urbana circundante

espaço público

iluminado	sim	não	equipado	sim	não
arborizado	sim	não	acessível	sim	não

lote

Área do **Complexo América**

150.000m2

rede viária

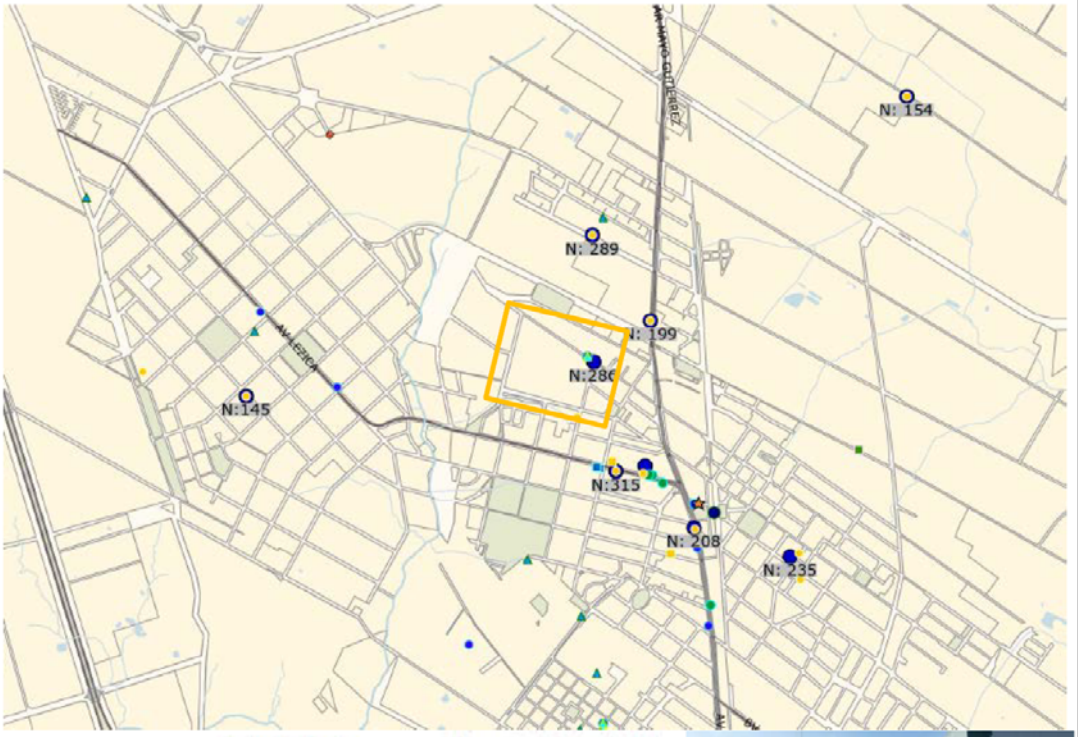
rua – pavimento – cimento calçada – cimento

Comentários:
Não há informação estatística sobre esse tipo de precariedade habitacional.

conjuntos habitacionais degradados

aspectos urbanos

serviços / equipamentos públicos



Educación Inicial
- Centro CAIF
- Comunitaria
- Jardin de Infantes

Educación Primaria
- Escuela Especial
- Escuela Privada
- Escuela Publica

Educación Terciaria
- Universidad Publica
- Universidad Privada
- Terciario no universitario

Bibliotecas Muncipales
- Biblioteca Municipal

Centros Culturales
- Biblioteca
- Cine
- Espacio Cultural
- Museo
- Teatro

Servicios de Salud
- Centros de Salud - MSP
- Emergencia Movil
- Mutualista
- Policlinica de la Intendenci
- Policlinica Salud Publica
- Salud Publica

Plazas y C. de Educación Física
- Plazas centros Ed F?sica

Escuelas con Alimentación
- Escuelas/Alim.

Instituciones / Alimentación
- IGLESIA
- GUARDERIA
- MERENDERO
- COMEDOR
- POLICLINICA
- OTROS

Centro Comunal Complexo América

aspectos sociais

Total Montevidéu

Existem 126 CH com dados na ANV (não é o universo total).

Do total de CHs, 37 são considerados **em situação de vulnerabilidade**. São 4.847 famílias.

A ANV considera prioritários os CHs que além de estar na situação de vulnerabilidade estão em áreas da cidade também considerada em risco social: Casavalle, bacia baixa do arroio Pantanoso e Punta Rieles.

ANV define situação de vulnerabilidaded na perspectiva do capital social e a estructura de oportunidades de Kaztman

Vulnerabilidade social

Níveis baixos de educação formal. 70 jovens do complexo não estudam nem trabalham.
As pessoas com possibilidades econômicas vão a outros bairros. Ficam as famílias mais vulneráveis.

Associatividade - existe no complexo uma Comissão Administradora de Vizinhos ativa

Complexo habitacional tomado como exemplo

Complexo América – 150.000 m2 – 1.168 unidades

Comentários:

aspectos residenciais

conjuntos habitacionais degradados

esquema tipológico

Complexo América
São 73 torres de 4 andares.
Cada torre tem 16 unidades.

São tipologias normalmente utilizadas em habitação social (1 a 4 quartos). Cumprem com a Lei de Vivenda.

Tem local comunal e locais comerciais

qualidade das unidades

Trata-se em geral de construções tradicionais de paredes de argamassa e telhados de laje de concreto ou chapas ligeiras. Nos anos 80 se experimentaram sistemas construtivos não tradicionais a grande escala e nos anos 90 com sistemas construtivos não tradicionais mais abertos.

No caso do Complexo América se utilizou um sistema construtivo de muros exteriores de concreto armado com incorporação de isolante térmico, tabiques interiores de alvenaria, mezaninos e telhado de concreto armado.

estado de conservação

Ano de construção 1981-1984
Problemas atuais: problemas na instalação sanitária interna das unidades, impermeabilidade de terraços e balcões, problemas estruturais das escadas de acesso, importantes processos de corrosão de armaduras, desprendimentos de reboco em vários setores, falta de pintura ou tratamento superficial dos blocos, impossibilidade de uso do tanque de água, isolação térmica pobre.

A média de antiguidade dos CHs com dados na ANV é 31 anos.

riscos ambientais

Complexo América
Inundações
Não há riscos

Contaminação do solo
Não há contaminação

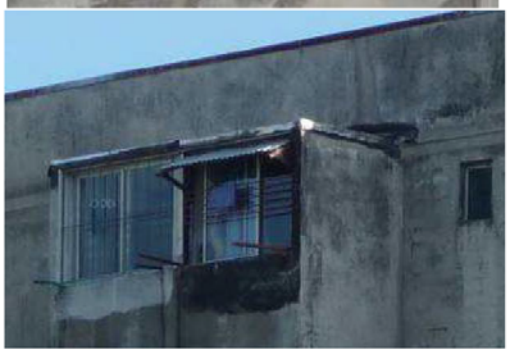
Acumulo de lixo
Não é maior que a de outros bairros da cidade.

Existem boas qualidades ambientais, com áreas ajardinadas com regular estado de manutenção.

situação legal

A Agencia Nacional de Vivenda tem a responsabilidade sobre os complexos habitacionais estatais desde 2010. Com anterioridade, a situação legal era incerta. Muitos complexos tinham propriedade comum e existia inadimplência de vários beneficiários. Está em processo de regularização.

Complexo América – 5% das famílias são ocupantes sem permissão
De um total de 70 % de inadimplência geral, pôde-se baixar a 40%.



Comentários:
Fontes de informação e imagens– ANV- Agencia Nacional de Vivenda, entrevistas com técnicos : Arq. Jorge Franco, Lic. Gustavo Machado. CORBO, Horacio; DARRÉ, Cristina; JORGE, María; IGLESIAS, María José; RECALDE, Sharon; TORRES, Claudia. *"COMPLEJOS HABITACIONALES, propuesta para su mejoramiento. Caso: COMPLEJO América en Villa Colón-Montevideo. CH77- PROGRAMA 612"*. Trabalho final de curso de Gestão Social do Hábitat. 2011, SIG IM.

3.3.2.2.- Tipo 2.- Precariedade dispersa

Quadro 3.5.- Tipo 2.1.- Terrenos formais com ocupação precária
Elaboração própria em base a dados informados nos comentários

aspectos urbanos — **terrenos formais com ocupação precária**

Localização em MVD

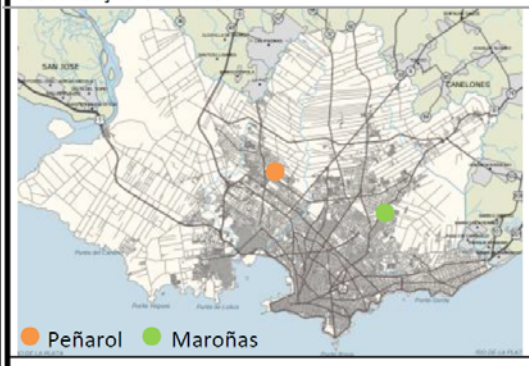


foto aérea

tecido urbano circundante

Altura de edificação baixa, recuos mais ou menos contínuos, ocupação do terreno media
Conjuntos habitacionais de baixa densidade

tecido urbano gerado

Altura de edificação baixa, recuos mais ou menos contínuos, ocupação do solo alta.

infraestruturas

água	sim formal informal	não
eletricidade	sim formal informal	não
saneamento	sim	não

trama urbana

Trata-se de quadrícula tradicional e quarteirões retangular de entre 1 e 2 hás. O fracionamento é em terrenos de área de tamanho dentro da média. Encontra-se em solo urbano consolidado intermédio e periférico.

espaço público do entorno

iluminação	sim	não	equipado	sim	não
arborizado	sim	não	acessível	sim	não

lote

Terrenos retangulares

proporção 1/4 - 1/2

infraestrutura da rede viária

As ruas são de cimento, com sarjeta.
Calçadas – parte pavimentada e parte ajardinada

Comentários:
Os dados não podem ser extrapolados a Montevidéu, unicamente se aplicam aos casos estudados.

terrenos formais com ocupação precária

aspectos urbanos

serviços / equipamentos públicos

Educación Inicial
- Centro CAIF
- Comunitaria
- Jardin de Infantes

Educación Primaria
- Escuela Especial
- Escuela Privada
- Escuela Publica

Educación Terciaria
- Universidad Publica
- Universidad Privada
- Terciario no universitario

Bibliotecas Muncipales
- Biblioteca Municipal

Centros Culturales
- Biblioteca
- Cine
- Espacio Cultural
- Museo
- Teatro

Servicios de Salud
- Centros de Salud - MSP
- Emergencia Movil
- Mutualista
- Policlinica de la Intendencia
- Policlinica Salud Publica
- Salud Publica

Plazas y C. de Educación Física
- Plazas centros Ed F?sica

Escuelas con Alimentación
- Escuelas/Alim.

Instituciones / Alimentación
- IGLESIA
- GUARDERIA
- MERENDERO
- COMEDOR
- POLICLINICA
- OTROS

Centro Cultural "Artesano". Bairro Peñarol

aspectos sociais

Não existem dados para toda Montevidéu.
Conta-se com os dados dos casos estudados.

população

quantidade de habitantes	quantidade de terrenos	habitantes por terreno	média de habitantes por terreno	máximo de habitantes por terreno	mínimo de habitantes por terreno
200	24	8,35	8 a 9	28	4

habitantes por unidade

quantidade de unidades	quantidade de habitantes	média de habitantes por unidade	máximo de habitantes por unidade	mínimo de habitantes por unidade
51	200	3,445	13	1

Vulnerabilidade social

co-residência e posse

só proprietário e parentes	inquilinos	ilegal
2 de 3	1 de 4	1 com e 1 sem parentesco

38 % com dificuldades de emancipação

terrenos	só parentes	parentes e inquilinos
25	21	4

Exemplos:
Bairro Peñarol
Bairro Maroñas

Comentários:
Os dados não podem ser extrapolados a Montevidéu, unicamente se aplicam aos casos estudados.

aspectos residenciais — **terrenos formais com ocupação precária**

esquema tipológico

Disposição das unidades nos terrenos em forma sucessiva desde a frente para os fundos.

vivendas por terrenos

terrenos	vivendas	média de vivendas por terreno	máximo de vivendas por terreno	mínimo de vivendas por terreno
24	67	2,685	6	1

riscos ambientais

Inundações
Não existe.

Contaminação do solo
Não existe.

Acumulo de lixo
Não existe.

qualidade das unidades

materiais dos telhados

	%
chapa	45
concreto armado	40
cerâmicos, telhas ou materiais reciclados	15

materiais das paredes

	%
blocos	60
tijolos	25
chapas, tijolo baiano, outros	15

Montevidéu	%
laje de concreto com proteção	70,5
laje de concreto sem proteção	13,8
leve com teto	11,9
leve sem teto	3,8
sapé	0,0
materiais recicláveis	0,0

Montevidéu	%
tijolos, blocos sem terminação	95,4
tijolos, blocos com terminação	3,4
materiais leves sem revestimento	0,9
materiais leves com revestimento	0,4
barro	0,0
materiais recicláveis	0,0

estado de conservação

Com patologias- 57%

Semiterminadas- 50%

serviços higiênicos

unidades com banheiro – 55 de 67 %
unidades com fogão- 57 de 67 %

(Dados ECH* para todo o tecido formal:
unidades sem banheiro- 0,3%
unidades com banheiro sem descarga- 5,6%
perigo de desmonoramento- 0.5%
goteiras nos tetos- 12,1%
umidades de alicerces- 21,0%
umidades em tetos- 26,2%)

situação legal

Ocupantes com permissão.
Só um caso de ocupação ilegal.

Comentários:
* ECH – *Encuesta continua de hogares*,corresponde a corresponde ao que o IBGE denomina: "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.
Os dados não podem ser extrapolados a Montevidéu, unicamente se aplicam aos casos estudados.
Fonte de dados: "*Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda*". Rede de Assentamentos humanos, hábitat e vivenda. Sistema de informação geográfica da Prefeitura de Montevidéu.
Fonte de imagens: Rede de Assentamentos humanos, hábitat e vivenda – REAHVI, SIG IM.

Quadro 3.6.- Tipo 2.2.- Imóveis ocupado
Elaboração própria em base a dados informados nos comentários

imóveis ocupados

aspectos urbanos

localização em Montevidéu

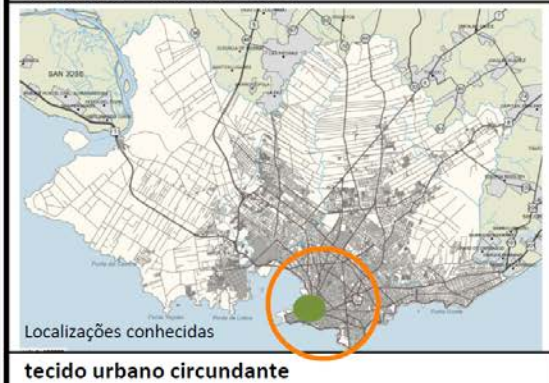


foto aérea

tecido urbano circundante

Os casos conhecidos estão localizados na área consolidada da cidade, em zonas de ocupação total do terreno, onde a edificação alcança alturas médias e altas. O imóvel fica incluído no volume do quarteirão. Pode ocupar outras áreas da cidade.

tecido urbano gerado

Não gera tecido novo

infraestruturas

água	sim formal informal	não	
eletricidade	sim formal informal	não	
saneamento	sim	não	

trama urbana

No gera trama nova.
Ocupa trama consolidada tradicional.

espaço público

iluminado	sim	não	equipado	sim	não
arborizado	sim	não	acessível	sim	não

lote

superfície do lote- 1.103m2.

superfície ocupada- 374m2

área ocupada- 700m2 (2 níveis)

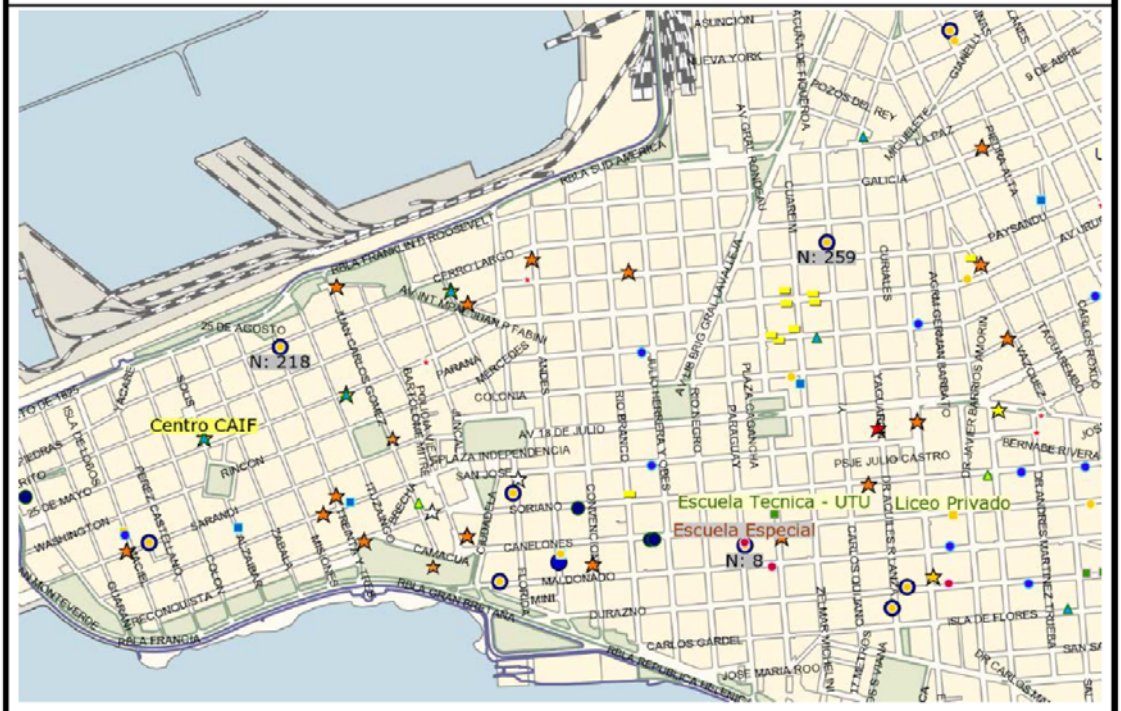
rede viária

rua – pavimento – cimento calçada – telha

Comentários:
Não há informação estatística sobre este tipo de precariedade habitacional.
Fontes de informação – SIG IM, Defensoria do Vizinho, Área reabilitação do Serviço de Terras e Vivenda, IM.

aspectos urbanos

serviços / equipamentos públicos



Torre Executiva- Governo do Uruguai (a 200 metros)

imóveis ocupados

aspectos sociais

Dados

Já chegaram ao redor de 20 queixas ao escritório da Defensoria do Vizinho, mas se sabe por dados do MVOTMA e IM, que seriam ao redor de 500 casos em Montevidéu, de diversa entidade (quantidade de famílias).

Existem entre 85 a 90 prédios abandonados, com a construção pela metade que poderiam ser ocupados

Problemas de dominio, de salubridade e segurança

Situação social

Uso habitacional ou atividades ilegais
Muitas vezes atividades de trabalho informal realizadas na rua (adultos e menores)

A análise dos 6 casos onde se vem trabalhando conclui que a populaçao inclui:
•Muitos jovens (até 29 anos)
•Casais jovens
•Mulheres sozinhas com filhos

Vulnerabilidade social

Insegurança - alto grau de delinquência e alto grau de estigmatização.
Nenhuma associatividade

Prédio tomado como exemplo:
Florida e San José

Comentários:

aspectos residenciais

imóveis ocupados

esquema tipológico

Múltiplo

qualidade das unidades

A idade das construções ocupadas é muito oscilante. Em geral são de bastante idade, de construções sólidas, mas muito antigas. Aparecem outras mais recentes de características similares. Outro tipo é o edifício em construção, inacabado. É o caso do exemplo que se descreve. Neste caso os ocupantes completaram com construção tradicional muito precária (paredes de blocos de concreto sem revestimento). Em ocasiões se realizam cerramentos com materiais de descarte.

estado de conservação

Em geral se trata de edifícios abandonados que têm dezenas de anos de construídos. Por diferentes razoes, em geral de tipo legal, são abandonadas por seus proprietários, não realizando-se durante largos períodos nenhum mantimento.
Nessas condições é que são ocupadas. As instalações e aberturas são os elementos mais deteriorados.

Essas condições geram altos graus de insalubridade.

riscos ambientais

Nos casos de imóveis ocupados localizados nas áreas centrais consolidadas da cidade, não existem riscos ambientais tais como contaminação, acumulação de resíduos sustenido no tempo.

Existe problemas de salubridade no imóvel propriamente.

situação legal

Uma precária situação legal é a causa principal deste tipo de precariedade e um dos principais obstáculos na hora de começar um processo de recuperação.
Os proprietários são desconhecidos, ou os edifícios estão embargados.

Comentários:

Quadro 3.7.- Tipo 2.3.- Pensões
Elaboração própria em base a dados informados nos comentários

pensões

aspectos urbanos

localização em Montevidéu

foto aérea

tecido urbano circundante

Em geral estão localizados na área consolidada da cidade, em zonas com ocupação total dos prédios, onde a edificação pode alcançar alturas medias e altas. O imóvel fica incluído no volumem

tecido urbano gerado

Não gera novo tecido

infraestruturas

água	sim formal informal	não
eletricidade	sim formal informal	não
saneamento	sim	não

trama urbana

Não gera trama nova.
Ocupa trama consolidada tradicional.

espaço público

iluminado	sim	não	equipado	sim	não
arborizado	sim	não	acessível	sim	não

lote

Área do lote
529m2

rede viária

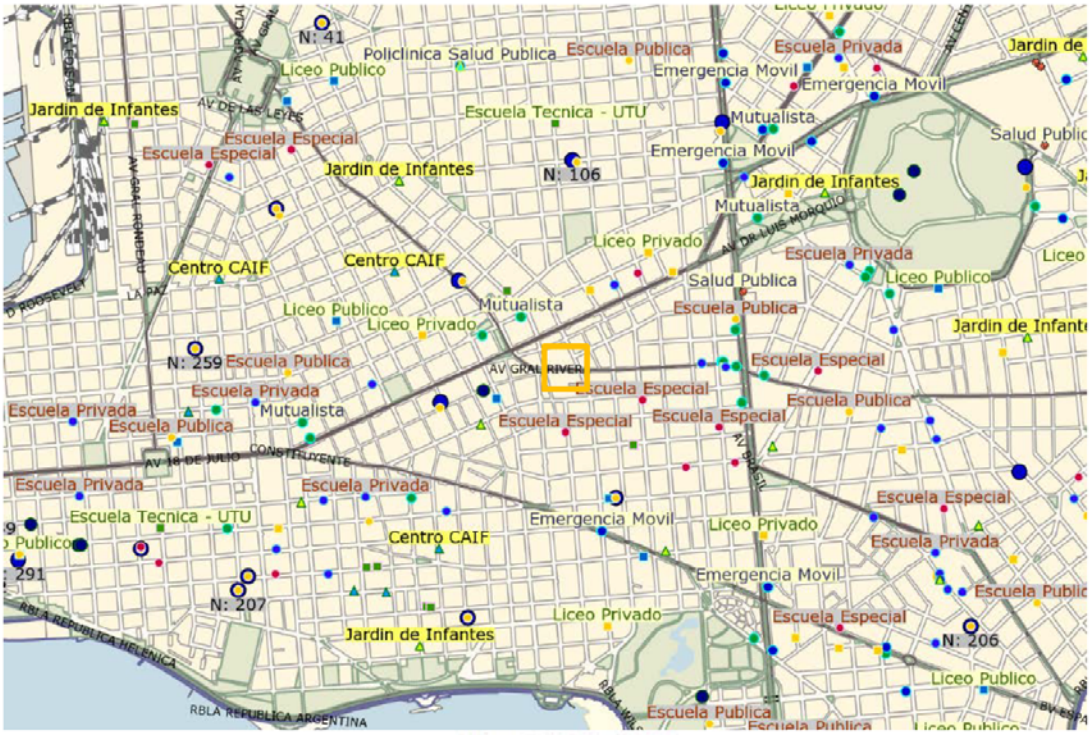
rua – pavimento – cimento calçada – cimento

Comentários:
Não existe informação estatística sobre este tipo de precariedade habitacional.

pensões

aspectos urbanos

serviços / equipamentos públicos



Educación Inicial
- Centro CAIF
- Comunitaria
- Jardin de Infantes

Educación Primaria
- Escuela Especial
- Escuela Privada
- Escuela Publica

Educación Terciaria
- Universidad Publica
- Universidad Privada
- Terciario no universitario

Bibliotecas Muncipales
- Biblioteca Municipal

Centros Culturales
- Biblioteca
- Cine
- Espacio Cultural
- Museo
- Teatro

Servicios de Salud
- Centros de Salud - MSP
- Emergencia Movil
- Mutualista
- Policlinica de la Intendenci
- Policlinica Salud Publica
- Salud Publica

Plazas y C. de Educación Física
- Plazas centros Ed F?sica

Escuelas con Alimentación
- Escuelas/Alim.

Instituciones / Alimentación
- IGLESIA
- GUARDERIA
- MERENDERO
- COMEDOR
- POLICLINICA
- OTROS

Banco Hipotecário do Uruguai

aspectos sociais

Total Montevidéu

Total registradas em IM:
32 casas de inquilinato - 32% se encontram no Município B, o mais central da cidade.

169 pensões – 52% se encontram no Município B.

Uruguai é um país macrocefálico. Mais da metade da população mora em Montevidéu e é aí onde se concentram os serviços públicos e privados.
No Município B, centro da cidade, se encontram grande parte dos centros de saúde e estudo que atraem a população do interior do país, ou também pessoas que migram para trabalhar. Também moram pessoas com formas de manutenção precárias.

Vulnerabilidade social

Não existem redes sociais de contenção ou ajuda.
Na pensão que se apresenta como caso de estudo não existe integração entre os habitantes. Praticamente não se usa os lugares comuns da casa.
Existe contínua rotação das pessoas pelo qual não se geram vínculos.
Os niveles socioculturais em geral são baixos, com escassa formação e capacitação. Os empregos são em geral precários e não permanentes.

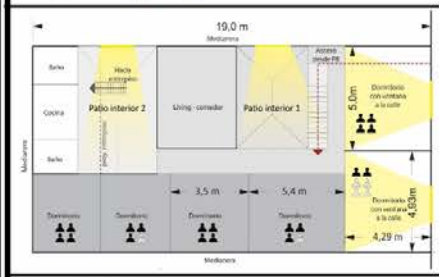
A quota total do caso estudado é de **27 pessoas.** O total de população atual é de **20 pessoas.**

Comentários:

pensões

aspectos residenciais

esquema tipológico



São 7 quartos compartilhados entre 4 e 6 pessoas.

2 banheiros
1 cozinha
(atualmente para 20 pessoas)

qualidade das unidades

Trata-se em geral de construções tradicionais de paredes de argamassa e telhado de laje de concreto ou chapas ligeiras com teto. Em geral têm quase 100 anos de antiguidade. A tipologia corresponde com a "unidade estândar". Trata-se de habitações ao redor de um pátio fechado, o que impede a insolação e ventilação direta nos cômodos.

estado de conservação

Ano de construção aproximado - 1920
O estado de conservação não é de todo adequado. Todas as instalações estão em funcionamento e não se percebem problemas de umidade. As terminações superficiais não estão em condições.

riscos ambientais

Bairro – Centro/Cordón
Não existem riscos ambientais por inundações, contaminação.
Podem produzir-se acumulação de lixo em contêineres na via pública, sem chegar a gerar problemas de salubridade.

Na zona existem espaços públicos recreativos e a via pública tem qualidades adequadas.

situação legal

Insegurança na posse.
No caso das casas de inquilinato os dormitórios são designados a uma pessoa ou familia e se assina um contrato com o proprietário.
No caso das pensões, os dormitórios são compartilhados com desconhecidos e não existe contrato de aluguel. É totalmente informal.
O caso de estudo trata de uma pensão não registrada no organismo competente (IM) e não existe nenhum tipo de segurança para os inquilinos, nem para o proprietário.

Fontes: A informação e imagens sobre o caso de estudo foram fornecidas por um grupo de estudantes do Curso "*Viviendo al margen. Precariedad habitacional*" (2016). Leticia Moreno - Julia Leigh - Nicolas Echeverria - Belén Dalmaso - Matías Marrero - Susan Silva - Pía Martinez - Florencia Delgado - Yanina Pauer - Felipe Rinaldi.
A informação geral foi fornecida pelo Setor Hotéis, Pensões e Afins da Central de Inspeção Geral da Prefeitura de Montevidéu.
Imagens gerais: a autora e SIG IM

3.3.3.- Comentários e fontes de informação

Conforme a nomenclatura do quadro da página 68 apresentam-se aqui alguns esclarecimentos sobre os tipos de precariedade habitacional.

Realiza-se uma aclaração prévia que representa em si uma conclusão deste trabalho. Os dados do tipo 1.1 são obtidos a partir de dados do censo e dois relatórios específicos sobre a situação. Os dados do tipo 1.2. e 1.3. são fornecidos pelos organismos que trabalham para o melhoramento dessa situação, sendo que no tipo 1.3. o universo analisado é muito escasso em relação ao total de casos.

No caso dos tipos 2, a informação obtida é muito escassa e parcial em relação à obtida para os tipos 1.

Os dados do tipo 2.1 foram obtidos a partir de um relevamento realizado em dois casos de estudo e de um relatório baseado na ECH. Estes dois últimos são estudos feitos a partir de amostras, o primeiro dos quais, que deu maior informação a esta investigação, não é representativo da situação, pelo que não podem ser extrapolados ao resto de Montevidéu.

Os dados do tipo 2.2. surgem de denúncias recebidas por um organismo competente, o que desencadeou uma investigação somente nos casos denunciados que buscavam uma resolução. Por isso, a problemática foi abordada de forma parcial.

O tipo 2.3. não é considerado um problema a ser resolvido. Pouco se conhece sobre as condições de vida dos habitantes das pensões formais.

Isso corrobora a disparidade de informação disponível e a inexistência ou escassez no caso da precariedade dispersa.

O anterior implica que a informação não é confrontável, pelo que se torna difícil extrair conclusões da análise comparativa que se pretende.

Pode-se estabelecer de qualquer maneira, que as condições de infraestruturas e serviços são contundentemente melhores no tipo 2, desfrutando da cidade consolidada e com tradição, ademais de ter menor exposição a problemas ambientais como sucede com o tipo 1.

Na maior parte dos tipos apresentados, as infraestruturas e serviços se encontram já abastecidos. A execução de este tipo de obras é a que resulta mais onerosa para a sociedade, pelo que a contribuição ao melhoramento dessas situações precárias, ao não serem incluídas dentro de um plano de ações, implicam *a priori* menos recursos econômicos.

Em relação às questões residenciais, não é possível realizar comentários categóricos, mas é possível estabelecer que as condições das unidades são piores do que as médias de Montevidéu em todos os casos, e pode-se arriscar a conclusão de que o estado de conservação seria similar nos dois casos, sendo este o aspecto mais destacado nas de tipo 2. As medições sobre os materiais utilizados não se podem comparar devido ao processamento díspar dos dados relevados nos distintos estudos tomados para este trabalho.

Em relação aos aspectos sociais, em quanto a posse, nos tipos 1.1 e 2.2 prevalece a situação de ocupação sem permissão, e no resto a ocupação com permissão, em diferentes graus e com menores vulnerabilidades.

Pode-se inferir que a população correspondente a 1.3. e 2.1. é uma população que tem estado em situação de vulnerabilidade, passando à situação precária atual. Não se trata de população com pobreza estrutural, senão recente e com tradição de vida formal.

A integração ao bairro da população correspondente aos tipos de precariedade dispersa colabora a manter o capital social que pode contribuir a possíveis soluções da situação deficitária.

As escassas conclusões que até aqui puderam ser extraídas indicam que existe uma insuficiência de informação respeito à precariedade dispersa. Por esta razão uma vez completada esta primeira aproximação a todos os tipos de precariedade habitacional propostos, se enfocará no próximo capítulo na precariedade dispersa. Será realizada uma análise e proposta de diferentes formas de gerar um diagnóstico que seja o mais acertado possível sobre precariedade dispersa.

Propõe-se formular uma metodologia de análise de dados estatísticos provenientes do Censo 2011 e ECH 2011 para poder localizar com a maior exatidão possível os casos de precariedade dispersa, definindo zonas que apresentem aqueles indicadores selecionados para reconhecer a presença de precariedade. É entendido que junto às más condições

materiais de vida se dá o deterioro das condições familiares e pessoais, de forma que se recorrerá a indicadores que ilustrem sobre ambos os aspectos.

3.4.- Precariedade habitacional, elementos para sua identificação sistemática na cidade

Reunindo os conceitos de pobreza e vulnerabilidade e o de “moradia precária” e agregando as tipologias apresentadas no item anterior, desenvolve-se a seguir o conceito de precariedade habitacional com os indicadores de sua manifestação, para que se possa formatar o tipo de informação que permita identificá-la no território.

Realiza-se uma primeira aproximação às características dos tipos concentrado e disperso, para que, pela diferenciação, se possa melhor caracterizar a precariedade habitacional dispersa e o conjunto de dados secundários disponíveis para localizá-la no território. Como parâmetros de análise se tomam os aspectos que representam maiores diferenças ou contrastes entre cada um e que se consideram mais ilustrativos de suas características específicas.

Tabela 3.1.- Precariedade concentrada - precariedade dispersa

precariedade concentrada		precariedade dispersa
Pobreza estrutural	a	Pobreza recente | pobreza inercial
Exclusão sócio-urbana	b	Vulnerabilidade social
Segregação residencial	c	Integração residencial
Inadequação habitacional (ênfase na materialidade da envolvente)	d	Inadequação habitacional (ênfase na conservação)
Espaço público precário	e	Espaço público de qualidade
Carência de infraestruturas	f	Impossibilidade de acesso a infraestruturas
Dificuldade para o acesso a serviços por inexistência o por impossibilidade própria	g	Dificuldade para o acesso a serviços por impossibilidade própria
Existência de riscos ambientais	h	Boas (melhores) qualidades ambientais

Fonte: elaboração propria.

A seguir se desenvolvem os aspectos anteriormente expostos:

a.- pobreza estrutural / pobreza recente | pobreza inercial

Na literatura consultada se relaciona a pobreza estrutural com situações de exclusão social e territorial, e a nova pobreza é localizada no tecido formal, onde se encontra a precariedade dispersa.

Nesse sentido Rubén Kaztman diferencia os seguintes tipos de pobreza (vide Capítulo 2):

Família com pobreza crônica- não existem dúvidas respeito à situação de pobreza. As duas medições aplicadas dão o mesmo resultado. Representam situações consolidadas de pobreza, uma situação contínua e permanente.

Família com pobreza recente- mesmo estando abaixo da linha de pobreza, talvez pela permanência do capital social e físico, a família ainda pode satisfazer todas as suas necessidades (não tem NBI).

Família com pobreza inercial. Não é pobreza estritamente pela linha de pobreza, mas a família vive com alguma necessidade não satisfeita, com alguma condição de vulnerabilidade.

Esses dois últimos são tipos de pobreza que se aproximam mais à vulnerabilidade social que a situações mais críticas.

b.- exclusão sócio - urbana / vulnerabilidade social

Vimos que a pobreza é um processo de piora progressiva das condições de vida, que parte da vulnerabilidade para chegar à exclusão social.

Neste processo, as famílias que em um princípio contam com as condições para satisfazer suas necessidades, inclusive uma habitação decorosa no tecido formal da cidade, passam a não ter a capacidade para isso. Começam a transitar pelo processo de deterioro de suas condições de vida que em um princípio não são extremas, mas que vão gerando vulnerabilidade social, piorando suas condições sociais e físicas (sua casa). Essas famílias, com essas condições de vulnerabilidade, se encontram disseminadas pelo tecido urbano; configuram manifestações de precariedade dispersas no território.

Esta situação de vulnerabilidade, de persistir e agravar-se, pode levar logo à expulsão da família a outros lugares com menores qualidades urbanas; falamos de exclusão sócio urbana e de precariedade concentrada.

A exclusão física implica isolamento e segregação em zonas homogêneas caracterizadas por precariedade que se encontra, então, concentrada.

Dentro da vulnerabilidade social, a **falta de segurança na posse** ocupa um lugar muito importante.

É uma característica que aparece em alguns tipos e subtipos de precariedade em diferentes graus e não existe uma divisão profunda entre tipo concentrado e disperso.

É uma problemática grave no caso dos assentamentos irregulares, que é sanada nos casos dos assentamentos regularizados, aparece com alguma frequência no caso dos conjuntos habitacionais degradados, que não reviste extrema gravidade nos casos dos terrenos formais com ocupação precária (porque na maioria dos casos se ocupa com licença do proprietário) e que não existe no caso das pensões formais.

c.- segregação residencial / integração residencial

Junto ao isolamento sócio urbano da precariedade concentrada se dá a separação (afastamento, segmentação) das unidades aí localizadas da cidade formal servida de infraestruturas e serviços; fala-se então de segregação residencial urbana.

No caso da precariedade dispersa, as unidades se encontram integradas à trama urbana servida e abastecida.

d.- inadequação habitacional

Essa condição é comum a ambos os tipos de precariedade, mas com distintos acentos. No caso da precariedade concentrada dada nos assentamentos irregulares e nos assentamentos regularizados, a precariedade está presente desde a concepção da casa, pelas condições de sua materialidade (materiais, iluminação, ventilação, tamanho dos espaços, etc.). Logo se soma a condição de conservação que tenha. Cabe aclarar, de qualquer forma, que nos assentamentos irregulares existem unidades com condições adequadas, especialmente por haver podido evoluir na construção, acabamento, etc.

Não é assim no caso dos conjuntos habitacionais onde se foi dando uma situação de degradação. Originalmente a unidade contava com um desenho adequado e uma materialidade que cumpria com condições mínimas exigidas pela regulamentação. O deterioro de materiais é a origem da sua inadequação que pode ser intensificada pelo processo de descuido e abandono.

No caso da precariedade dispersa, é possível que a casa tenha tido boas condições de habitabilidade na sua origem, mas que tenha evoluído a uma precariedade por falta de manutenção, por intervenções interiores como subdivisões ou agregados de construções que implicaram um piora das condições de habitabilidade (impedimento de entrada de luz e ar, etc.). As segundas construções nos terrenos formais em geral são de qualidades inferiores e se realizam por autoconstrução.

e.- espaço público precário / espaço público de qualidade

Em geral a precariedade concentrada vai ocupando partes da cidade vacantes, majoritariamente na periferia, em áreas inacabadas da cidade, com insuficiência de espaços públicos ou onde eles simplesmente são áreas residuais não acondicionadas. Isso vai se somando às condições que definem a exclusão urbana.

A precariedade dispersa se encontra em áreas formais da cidade, tanto em áreas periféricas como centrais. Nessas últimas, o espaço público está mais consolidado, sua provisão é maior e seu estado é melhor.

f.- carência de infraestruturas / impossibilidade de acesso a infraestruturas

Segundo o documento *"Hacia un plan de espacios públicos de Montevideo"*[15], que mostra dados da Prefeitura de Montevidéu, quanto mais central é a zona, maior é a provisão de infraestruturas dando qualidade aos espaços públicos ali localizados.

Na periferia há escassez de infraestruturas, enquanto que as áreas mais centrais estão melhores abastecidas. Nos casos de precariedade concentrada então, existe menor possibilidade de beneficiar-se com infraestruturas e serviços (rede viária adequada, calçadas, iluminação pública, rede de saneamento, etc.).

Em casos de precariedade dispersa das áreas mais centrais, a provisão de infraestruturas é uma realidade. Os casos em que não se faz usufruto das mesmas são devidos a que ainda existindo, pode haver dificuldades para conectar-se por parte do usuário por falta de recursos econômicos ou por incompatibilidade física da construção e das redes públicas, por exemplo, no caso do saneamento.

[15] IM. Departamento de Planejamento. Departamento de Acondicionamento Urbano. "*Hacia un plan de espacios públicos de Montevideo".* Documento de trabalho. 2015.

g.- dificuldade para o acesso a serviços por inexistência ou por impossibilidade própria / dificuldade para o acesso a serviços por impossibilidade própria

Ao igual que no caso das infraestruturas, existe um melhor abastecimento de serviços nas áreas centrais.

Para este aspecto, ademais de que existam os serviços, é necessário que os potenciais usuários tenham os recursos econômicos para aceder a eles, mas em primeira instância devem ademais conhecer sua existência e forma de acesso aos mesmos. O capital social das famílias é importante neste caso.

Portanto, no caso da precariedade concentrada são maiores os obstáculos a superar para que as famílias possam aceder aos serviços, enquanto que no caso da precariedade dispersa as famílias têm pelo menos a vantagem de contar com eles de forma mais próxima.

h.- existência de riscos ambientais / boas qualidades ambientais

Especificamente no caso dos assentamentos irregulares existem situações de ocupação de terrenos com possibilidades de ter solos contaminados ou ser inundáveis por desborde de córregos. Estes são os principais riscos ambientais que se dão no Uruguai. Estas duas condições são consideradas ao realizar a seleção para executar a relocação de assentamentos irregulares, dando prioridade aos que as apresentam.

Nos demais tipos de precariedade habitacional (as dispersas no tecido formal) se apresenta a inundação por chuvas e o impacto é maior quantitativamente. Em alguns pontos da cidade formal em Montevidéu, se dão eventos muito curtos de inundação de unidades por falta de escorrimento de águas durante fortes chuvas. Apesar de que a quantidade de casos duplica o de inundações em assentamentos irregulares, o evento é mais breve e as possibilidades de reverter seus impactos são maiores devido as melhores condições das famílias que ali habitam[16].

[16] A Prefeitura de Montevidéu está realizando obras na rede de saneamento a fim de evitar essas situações em alguns pontos da cidade.

Capítulo 4. Precariedade dispersa
Indicadores para o seu reconhecimento

Capítulo 4
Precariedade dispersa. Indicadores para o seu reconhecimento

A partir do que já foi exposto anteriormente, neste capítulo se procederá a identificar, caracterizar e localizar com a maior exatidão possível, a precariedade dispersa de Montevidéu, para que se possam construir Políticas Públicas adequadas a essa situação específica.

Isso será feito a partir dos dados aportados pelas fontes disponíveis do Instituto Nacional de Estatística (INE) com os que se construíram indicadores que esclarecem sobre as características próprias da precariedade dispersa. Chega-se a esta instância a partir da análise precedente (Capítulo 3).

Referências utilizadas neste trabalho em relação à pobreza e a segregação, analisados como antecedentes nacionais no Capítulo 2 se sustentam majoritariamente em indicadores sociais básicos e ilustram quase exclusivamente situações de exclusão social. Os referidos a déficit habitacional se sustentam nas características físicas do estoque existente e em algumas características básicas da realidade socioeconômica das famílias (conforme apresentado no Capítulo 2).

Por esta razão, se propõe realizar uma seleção ajustada de indicadores, mais apropriada ao que se busca caracterizar -a precariedade habitacional dispersa- desde um novo olhar que agrega ao anterior, descritores da vulnerabilidade social a partir do enfoque da heterogeneidade da pobreza.

Propõe-se uma nova abordagem da problemática social e habitacional, que vai além do paradigma de erradicação da pobreza e o da exclusão, já que nesta tese se considera que o conceito de vulnerabilidade social é o mais próximo à precariedade dispersa e o de exclusão está mais relacionado ao de precariedade concentrada.

Por esta razão, para a caracterização da precariedade dispersa se tomarão basicamente tanto indicadores que descrevem situações de vulnerabilidade social, conceito que é mais amplo que o de pobreza, como aqueles relacionados à situação física habitacional e urbana.

4.1. - Seleção de indicadores de precariedade habitacional dispersa

Ao final do Capítulo 3 se expuseram as principais características da precariedade concentrada e da precariedade dispersa como forma de definir cada uma delas.

Propõe-se aprofundar na caracterização da precariedade dispersa a partir dos aspectos negativos encontrados na análise realizada, deixando de lado os aspectos positivos (integração residencial, espaço público de qualidade, boas qualidades ambientais) que não contribuem a caracterizar a precariedade.

4.1.1.- Indicadores de pobreza recente | pobreza inercial

Kaztman distingue esses tipos de pobreza:
pobreza crônica (por debaixo da linha de pobreza e com ao menos uma NBI);
pobreza recente (por debaixo da linha de pobreza, porém sem NBI);
pobreza inercial (sobre a linha de pobreza, porém com ao menos uma NBI).

Como foi visto no Capítulo 3, pode-se vincular a pobreza crônica à precariedade concentrada e a pobreza recente à precariedade dispersa, embora não sejam excludentes.

É possível estabelecer por bairro a prevalência de um tipo de pobreza sobre outros.

4.1.2.- Indicadores de vulnerabilidade social

No Capítulo 2 se apresentou o conceito de vulnerabilidade social de forma geral. Aprofunda-se aqui na análise da bibliografia lá exposta superficialmente em busca de indicadores mais pertinentes.

A bibliografia referida a esta temática foi a seguinte:

- Indicadores segundo **KAZTMAN, Rubén**. *"Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social".* Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales Nº2. UCUDAL. Montevidéu, 2000.

- Causas da vulnerabilidade e dimensões segundo **PIZARRO, Roberto**. "*La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina"*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL. Santiago de Chile, 2001.

- Características dos domicílios pobres e vulneráveis no Uruguai segundo **CARBAJAL, Fedora; ROVNER, Helena,** *"Clases medias en Uruguay, entre la consolidación y la vulnerabilidad"*, Cuadernos sobre desarrollo humano. PNUD, 2014.

Apresenta-se uma primeira síntese de conceitos organizados em uma estrutura de indicadores de vulnerabilidade social. Mais adiante se oferecerá uma série de indicadores possíveis de ser construídos a partir de dados disponíveis no Uruguai.

Proporciona-se una estrutura de indicadores em função da proposta de Kaztman (2000), que fica organizada da seguinte maneira: **Precariedade laboral, Falta de capital social, Falta de acesso a sistemas de proteção;** e é completado pelas **Características das famílias vulneráveis** (Carbajal e Rovner, 2014); pode-se elencar:

Precariedade laboral

A precariedade laboral se expressa através das seguintes características:

- Informalidade na forma de contratação (terceirização, falta de contrato, etc.).
- Instabilidade ocupacional- mudanças de emprego
- Informalidade laboral- falta de benefícios sociais (férias, seguro, convênio médico, 13º, salário-família, etc.)
- Falta de participação sindical
- Trabalhador por conta (em estabelecimento ou ambulante)
- Empregos em serviços pessoais e sociais

Falta de capital social (capital instalado nas relações). (Vide esse conceito também na página 41).

Falta capital social quando:

- Capital social em relação à inserção laboral

A forma de conhecimento da oferta laboral não é através de conhecidos

Não se ajudou a outra pessoa a obter trabalho

Não se trata de trabalhadores sem remunerar (não ajuda a outros trabalhando para eles)

- Capital social em relação à moradia

Existe capital social quando se usufrui da moradia com licença do proprietário. Não existe capital social quando se paga pelo lugar onde se habita (arrendatário, inquilino em habitação).

– Capital social em relação a redes familiares

Ex. Não recebem ajuda monetária de familiares ou de outras famílias

– Escassez de fontes de capital social
  - Baixo clima educativo na família

    (A qualidade dos contatos e de informação variam em relação direta com o nível educativo, e os recursos se transmitem à geração seguinte).
  - Inexistência de contatos derivados da participação no âmbito laboral

    (O tamanho da empresa e a antiguidade estão em relação direta ao capital social gerado).
  - Débil estrutura familiar

    (A estabilidade e completude da família aportam capital social).

    Somente nesse sentido[1] são signos de vulnerabilidade:

    Divórcios, separações
    Chefia feminina sem cônjuge em casas com crianças
    Nascimentos fora do casamento
    Maternidade juvenil
    Famílias rearmadas e convivência de crianças com pais não biológicos

Outras condições das famílias vulneráveis no Uruguai segundo "*Clases medias en Uruguay, entre la consolidación y la vulnerabilidad*" são as seguintes:

Maior tamanho familiar
Maior quantidade de menores de 18
Maior quantidade de famílias monoparentais
Maior quantidade de chefias afrodescendentes
Menor quantidade de domicílios unipessoais
Menor renda
Várias rendas familiares
Maior ocupação feminina
Maior porcentagem de desemprego
Maior desocupação feminina
Maior desocupação juvenil
Maior variação da ocupação
Menor propriedade da moradia

[1] Alguns dos indicadores correspondentes a estrutura familiar definidos nesse trabalho de Kaztman, que não estão aportando capital **social** às famílias, podem ser considerados uma fortaleza **individual** que evidencia empoderamento feminino como no caso de divórcios e separações.

- Contexto comunitário como fonte de capital social

A confiança entre vizinhos está diretamente relacionada à realização de empreendimentos coletivos.

A probabilidade de pobres de interagir com pessoas em melhores condições socioeconômicas está em relação direta com as oportunidades de estabelecer contatos e aceder a recursos de informação de qualidade mais alta dos que encontram em vizinhanças homogeneamente pobres e também com as oportunidades de exposição a outros modelos que ilustram sobre formas de alcançar níveis de bem-estar superiores utilizando a estrutura de oportunidades existente.

Duas dimensões operam ao enfrentar os desafios do acesso ao bem-estar:

Segmentação educativa (implica distintas oportunidades de interação de crianças de diferentes origens socioeconômicas)

O índice de segmentação educativa cruza crianças classificadas por renda familiar e com assistência à educação pública ou privada.

Segmentação residencial (a homogeneidade de bairros tende a empobrecer a capacidade comunitária para gerar capital social)

Renda per capita
Nível médio de educação
Porcentagem de chefes com status ocupacional alto

Outros fatores que constituem a segmentação comunitária:

Cobertura de previsão social (porcentagem de população por quintil / existência ou não de aportes para a aposentadoria)
Cobertura de segurança pública (gastos de segurança por nível de renda)
Cobertura de transporte (uso de transporte público ou privado segundo a renda)
Formas de recreação e entretenimento por nível de renda

Falta de acesso a sistemas de proteção e segurança para pessoas e famílias

Evidencia-se a falta de acesso a sistemas de proteção e segurança quando existe:

- Ausência de ao menos um aposentado no domicílio
- Ausência de ao menos um profissional ou técnico no domicílio
- Ausência de ao menos uma pessoa trabalhando e goza de benefícios sociais no domicílio
- Ausência de um membro ocupado no setor público no domicílio
- Insegurança na posse da moradia onde habita a família (o chefe domiciliar não é proprietário da moradia)

4.1.3.- Indicadores de inadequação habitacional

Não serão tidos em conta os dados sobre aspectos urbanos ou de infraestruturas. O que se tentará é comparar estritamente as condições das moradias, já que a precariedade dispersa se dá em zonas dotadas de serviços urbanamente consolidadas. Por tanto este dado não contribui a determinar a localização de casos de precariedade dispersa nem a caracterizá-los.

- Qualidade da moradia

As características das moradias são definidas através destes indicadores:

  - materialidade da moradia
  - conservação da moradia
  - ventilação e iluminação insuficientes
  - instalação precária de água potável e eletricidade
  - conexão a infraestruturas (água, saneamento, eletricidade)
  - isolamento acústico e térmico
  - móveis e utensílios domésticos seguros e eficientes
  - existência de serviço higiênico – ou compartilhado com outros
  - existência de cozinha – ou compartilhada com outros

- Superlotação
- Famílias conviventes
- Superposição de atividades residenciais com outras atividades não compatíveis
- Insegurança na condição de posse da moradia

4.1.4.- Indicadores de impossibilidade de acesso a infraestruturas

A existência de infraestruturas não se considera aqui pela mesma razão que não se inclui como indicador de inadequação habitacional, as infraestruturas estão providas. Considera-se a possibilidade de fazer uso da mesma. Trata-se de conexão a saneamento, uso de energia elétrica (formal e informal), acesso à água potável (formal e informal).

Existe livre acesso à via pública (calçadas, ruas) e espaços públicos.

A possibilidade de conexão depende dos recursos econômicos que tenha a família e da compatibilidade técnica das instalações da moradia e da solução que oferece o fornecedor do serviço.

Os recursos econômicos estão considerados dentro da pobreza (medida pela linha de pobreza). Por esta razão, não se incluirá este indicador na análise.

4.1.5.- Indicadores de dificuldades para o acesso a serviços por impossibilidade própria

A exclusão dos serviços públicos por impossibilidade de aceder por falta de recursos econômicos é um aspecto também relacionado à realidade socioeconômica das famílias.

Também pode ser por desconhecimento da existência dos serviços (educação, saúde, serviços sociais, culturais, etc.). Isto se encontra mais relacionado ao capital social das famílias.

Por isso não se considera como indicador em si mesmo; ao igual que no caso anterior se considera dentro de pobreza e capital social.

4.1.6.- Síntese dos critérios descritos

Foi conformada uma extensa lista de possíveis indicadores derivados de:

- Constatações empíricas - análise da realidade correspondente aos distintos tipos de precariedade que são propostas a maneira de hipóteses no Capítulo 3 e que culmina em características de precariedade concentrada e dispersa.
- Da definição de precariedade habitacional dispersa proposta nesta pesquisa e das características comuns que compartilham esses distintos tipos.
- Bibliografia consultada em relação à pobreza, vulnerabilidade, precariedade.

Esta lista primária de indicadores foi sendo depurada em função da disponibilidade de dados das fontes que ilustram sobre eles. (Em uma segunda seleção se realizou uma simplificação do listado).

Em função do exposto anteriormente, se mostra agora o primeiro listado completo.

Tabela 4.1.- Resumo dos critérios para a caracterização da precariedade dispersa

	critério 1°	critério 2°	critério 3°	indicador
precariedade habitacional dispersa	tipos de pobreza			% pobreza recente (debaixo LP, sem NBI)
				% pobreza inercial (sobre LP, ao menos 1 NBI)
	vulnerabilidade social	precariedade laboral		contratação insegura
				instabilidade laboral - mudança de emprego
				ausência de serviços sociais
				aporte ao fundo de aposentadoria
				ausência de participação sindical
				trabalhador por conta
				emprego em serviços pessoais e sociais
				trabalho por conta própria sem ser profissional ou técnico
		falta de capital social	em relação a inserção laboral	conhecimento da oferta laboral não através de conhecidos
				não ajudou a outra pessoa a obter trabalho
				não são trabalhadores sem remunerar (não ajuda a outros)
			em relação a moradia	arrendatário ou inquilino de quarto
			em relação a redes familiares	não recebem ajuda
				não recebe ajuda de outra pessoa não familiar
			escassez de fontes de capital social	baixo clima educativo na família
				tamanho pequeno do lugar de trabalho
				pouca antiguidade no lugar de trabalho
			débil estrutura familiar	maior tamanho familiar
				domicílio estendido + domicílio composto
				famílias rearmadas e convivência de crianças com pais não biológicos
				maior quantidade de famílias monoparentais
				menor quantidade de lares unipessoais
				maior quantidade de chefias afrodescendentes
				maior quantidade de chefia feminina com crianças
				maior quantidade de divórcios e separações
				maior quantidade de nascimentos fora do casamento
				maior quantidade de maternidade juvenil
				maior quantidade de menores de 18
				menor renda
				várias rendas familiares
				maior ocupação feminina
				maior porcentagem de desemprego
				maior desocupação feminina
				maior desocupação juvenil
				maior variação da ocupação
				menor propriedade da moradia
			contexto comunitário como fonte de capital social	segmentação educativa
				segmentação residencial
		falta de acesso a sistemas de proteção e segurança		ausência de ao menos 1 aposentado no lar
				ausência de ao menos um profissional ou técnico no lar
				ausência de ao menos uma pessoa trabalhando e gozando de benefícios sociais
				ausência de ao menos um membro ocupado no setor público
				o chefe domiciliar não é proprietário da moradia
	inadequação habitacional	qualidade da moradia	materialidade da moradia	materiais do telhado
				materiais das paredes
				materiais do piso
			conservação	
			ventilação, iluminação insuficientes	
			conexão ao saneamento	
			conexão à eletricidade	
			conexão à água	
			isolamento acústico e térmico	
			móveis e utensílios domésticos seguros e eficientes	
			existência de serviço higiênico	
			banheiro compartilhado	
			existência de cozinha	
			cozinha compartilhada	
		superlotação		

Fonte: elaboração própria desde várias fontes. Vide texto para maiores aclarações

4.2.- Proposta de metodologia para a caracterização da precariedade dispersa

A finalidade dessa análise é a caracterização da precariedade habitacional dispersa a partir de informação estatística disponível. Para isso se utiliza um sistema de informação geográfica como ferramenta de análise que permite visualizar sobre o território o comportamento dos indicadores que permitem compreender esse fenômeno.

Em um primeiro momento, no ponto 3.1., se realizará a seleção de indicadores a utilizar.

No ponto 3.2. será visualizada a informação em todo o departamento de Montevidéu para começar a observar o comportamento desses indicadores.

Em um terceiro momento, no ponto 3.3., se aprofundará o olhar em uma zona de interesse operando com alguns indicadores selecionados para detectar as áreas mais críticas dentro de uma zona de detalhe.

Antes de iniciar a análise territorial se expõe uma mínima explicação sobre a estrutura de Montevidéu que ajudará a compreender melhor a análise que segue através de um mapa que apresentará:

- Categorias de solo urbano

A normativa urbana de Montevidéu, reunida nas Diretrizes Departamentais de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável estabelece una zonificação que tem entre seus fundamentos a consolidação física do tecido urbano. As subcategorias de solo urbano são as seguintes:

Solo Urbano Consolidado Central
Solo Urbano Consolidado Costeiro[2]
Solo Urbano Consolidado Intermédio
Solo Urbano Consolidado Outros
Solo Urbano Não Consolidado

- Estruturadores urbanos

Incluem-se os estruturadores viários principais que auxiliará na localização de determinadas áreas ou regiões no território.

[2] Utiliza-se o termo costeiro para referir-se à orla marítima.

- Unidades geoestatísticas de levantamento de dados

São as unidades territoriais utilizadas pelo Instituto Nacional de Estatística em suas análises estatísticas.

Bairros INE

Os bairros definidos pelo INE são incluídos já que alguns dados ou indicadores são expressos nessa unidade territorial.

Setores censitários

Os setores censitários é a unidade territorial mais utilizada nessa análise. Corresponde a uma unidade territorial intermédia entre as seções censitárias e zonas censitárias.

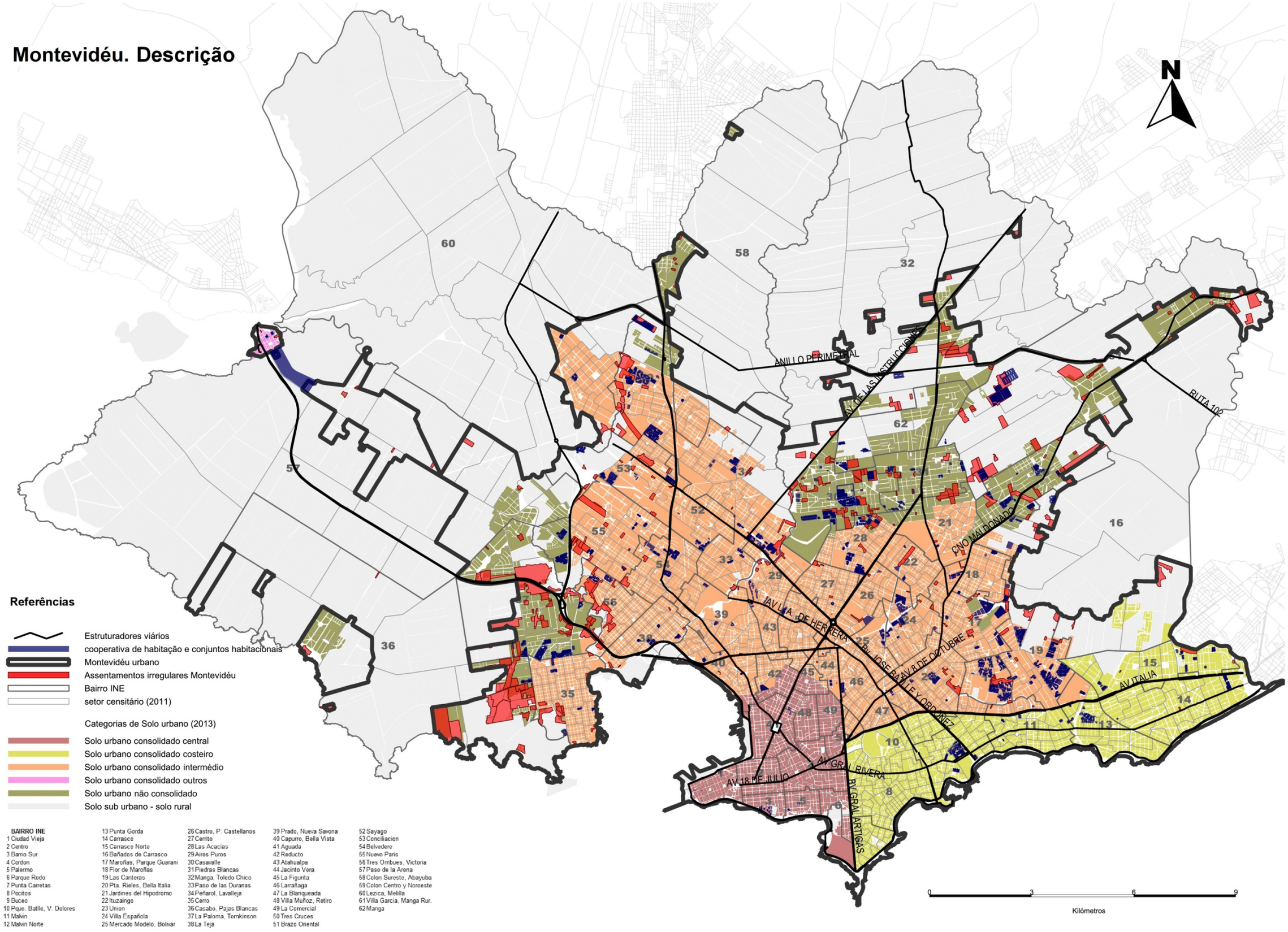
- Assentamentos irregulares e conjuntos habitacionais

Os assentamentos irregulares e os conjuntos habitacionais são georreferenciados no sistema de informação geográfica da Prefeitura de Montevidéu para estabelecer a correspondência com os tipos de pobreza.

- Limite urbano-rural

Agrega-se o limite urbano-rural para ter presente onde se encontra o tecido urbano sobre o qual se realiza a análise. 60% da área de Montevidéu correspondem à área rural.

Montevidéu. Descrição



BAIRRO INE

1 Ciudad Vieja
2 Centro
3 Barrio Sur
4 Cordon
5 Palermo
6 Parque Rodo
7 Punta Carretas
8 Pocitos
9 Buceo
10 Pque. Batlle, V. Dolores
11 Malvin
12 Malvin Norte
13 Punta Gorda
14 Carrasco
15 Carrasco Norte
16 Bañados de Carrasco
17 Maroñas, Parque Guarani
18 Flor de Maroñas
19 Las Canteras
20 Pta. Rieles, Bella Italia
21 Jardines del Hipodromo
22 Ituzaingo
23 Union
24 Villa Española
25 Mercado Modelo, Bolivar
26 Castro, P. Castellanos
27 Cerrito
28 Las Acacias
29 Aires Puros
30 Casavalle
31 Piedras Blancas
32 Manga, Toledo Chico
33 Paso de las Duranas
34 Peñarol, Lavalleja
35 Cerro
36 Casabo, Pajas Blancas
37 La Paloma, Tomkinson
38 La Teja
39 Prado, Nueva Savona
40 Capurro, Bella Vista
41 Aguada
42 Reducto
43 Atahualpa
44 Jacinto Vera
45 La Figurita
46 Larrañaga
47 La Blanqueada
48 Villa Muñoz, Retiro
49 La Comercial
50 Tres Cruces
51 Brazo Oriental
52 Sayago
53 Conciliacion
54 Belvedere
55 Nuevo Paris
56 Tres Ombues, Victoria
57 Paso de la Arena
58 Colon Sureste, Abayuba
59 Colon Centro y Noroeste
60 Lezica, Melilla
61 Villa Garcia, Manga Rur.
62 Manga

4.2.1.- Seleção de indicadores

A partir dos indicadores expostos no ponto 2 se realiza a proposta para a caracterização dos tipos de precariedade dispersa a partir dos dados disponíveis do INE que seguirão sendo levantados no futuro[3].

Alguns indicadores foram eliminados por vários motivos:

- Impossibilidade de gerar o indicador com os dados disponíveis.
- Repetição do mesmo indicador ou similitude da informação que proporcionam vários indicadores a distintos critérios (redundância de dados).
- O indicador poderia ser gerado, mas não proporciona a informação esperada.

A tabela que segue é a lista de indicadores considerados para cada critério:

Tabela 4.2.- Indicadores selecionados para a caracterização da precariedade habitacional dispersa em Montevidéu

	critério 1°	critério 2°	critério 3°	indicador	
precariedade habitacional dispersa	tipos de pobreza			% pobreza recente (debaixo LP, sem NBI)	
				% pobreza inercial (sobre LP, ao menos 1 NBI)	
	vulnerabilidade social	precariedade laboral		ocupação precária	emprego em serviços pessoais e sociais
					trabalho por conta própria sem ser profissional ou técnico
		falta de capital social	em relação a redes familiares	não recebem ajuda	
			escassez de fontes de capital social	baixo clima educativo na família	
			débil estrutura familiar	maior tamanho familiar	
				domicílio estendido + domicílio composto	
				maior quantidade de famílias monoparentais	
				maior quantidade de chefias femininas com crianças	
				maior quantidade de maternidade juvenil	
				maior quantidade de menores de 18	
				maior ocupação feminina	
				maior desocupação feminina	
		falta de acesso a sistemas de proteção e segurança		ausência de ao menos 1 aposentado no lar	
	inadequação habitacional	qualidade da moradia	materialidade da moradia	materiais do telhado	NBI - moradia decorosa
				materiais das paredes	
				materiais do piso	
			conservação		
			existência de serviço higiênico		
			banheiro compartilhado		
			existência de cozinha		
			cozinha compartilhada		
		superlotação			
		famílias conviventes			
		condição de posse da vivenda			
		tipo de moradia		hotel, pensão ou outra casa de hospedagem	

Fonte: Elaboração própria. Vide Anexo 1 para maiores aclarações

[3] Os conceitos definidos pelo INE não são revisados já que se espera continuar aplicando a metodologia proposta com dados de outros levantamentos no futuro.

4.2.2.- Informação por setores dos indicadores considerados

Com os indicadores propostos como possíveis para identificar, localizar e caracterizar a precariedade dispersa se realizou uma síntese e reformulação em função de dados que são fornecidos pelo INE. O objetivo da análise é caracterizar com a maior exatidão possível a precariedade habitacional, obtendo sua localização mais acertada e poder estabelecer para distintas áreas geográficas as características dos domicílios e moradias que indicam precariedade.

Trabalha-se com duas fontes de dados: Censo e *Encuesta Continua de Hogares*. São fontes estatísticas disponíveis com periodicidade regular sempre que necessário e que por serem ambas do Instituto Nacional de Estatística, permitem uma maior compatibilidade entre si.

As unidades em que se divide o território são Bairro, que contêm Setores, que contêm Zonas (essas últimas correspondem em geral a um quarteirão). Os dados serão expostos por setor censitário[4].

O último Censo realizado é o de 2011 e a última *Encuesta* de 2015. Para poder utilizar dados de ambas as fontes, se tomou o Censo 2011 e a *Encuesta* do mesmo ano.

No Anexo 1 mostra-se a fonte de cada dado utilizado, a descrição do indicador e alguma apreciação mais específica a efeitos de explicar com maior profundidade. Nesse capítulo se realizará a definição básica de cada critério e indicador utilizado.

Pobrezas

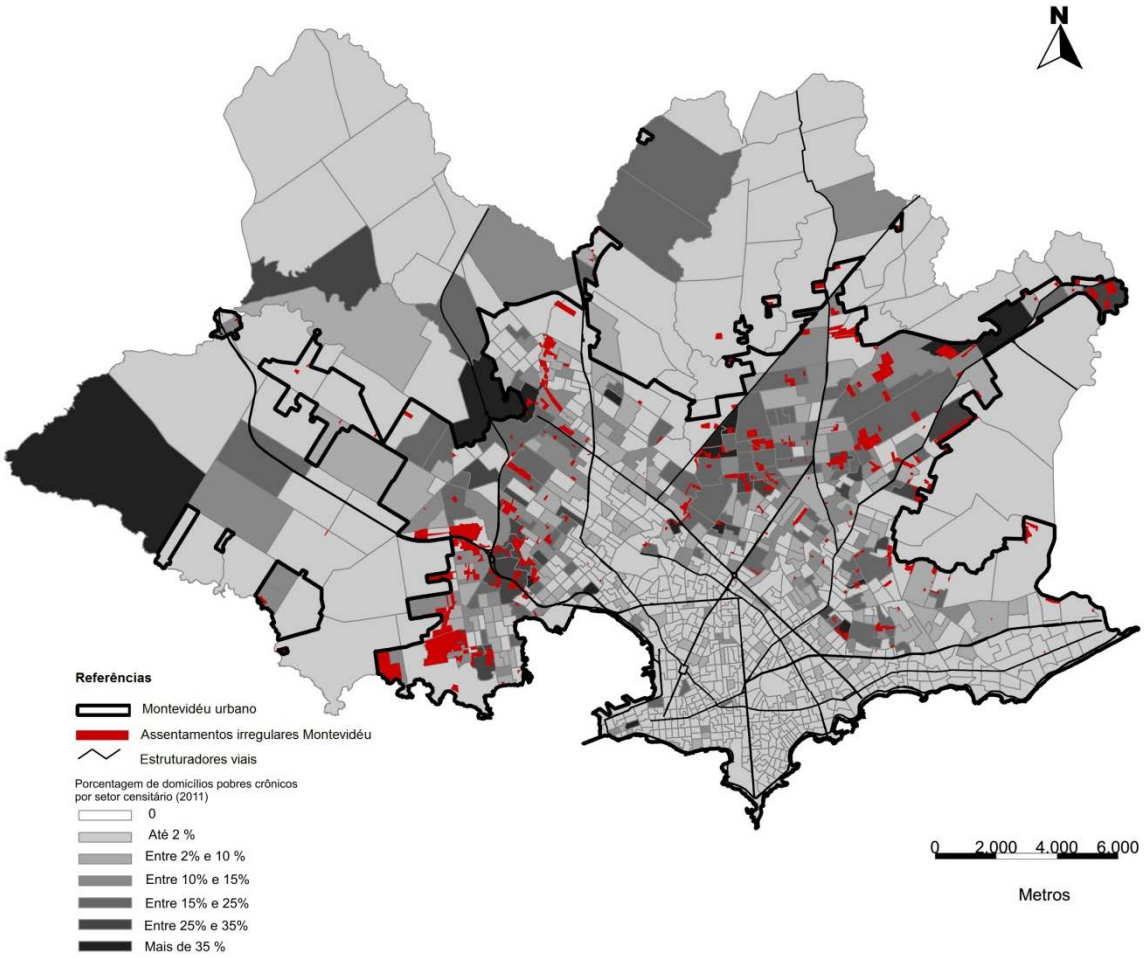
Os dados sobre renda familiar a partir dos quais se constrói a linha de pobreza são levantados da ECH e não do censo como outros indicadores.

Os tipos de pobreza já foram definidos no ponto 2.1.

---

[4] A metodologia proposta utiliza majoritariamente dados do Censo 2011, complementando-os com outros tomados da ECH. O desenho amostral da ECH, se bem permite de forma anual realizar desagregações geográficas de menor tamanho ao do departamento de Montevidéu, à escala do setor censitário, por seu tamanho, não garante a confiabilidade total dos indicadores. Ciente dessa limitação, mas considerando a quantidade de casos levantados pela ECH 2011 e sua cobertura ao nível de setores censitários, optou-se mesmo assim por utilizar esses dados, ponderando-os como indica a "*Ficha técnica Encuesta Continua de Hogares"* do INE. Não obstante, essas limitações de representatividade estatística, a análise permite uma leitura primária da realidade. Desse modo, os resultados obtidos permitem visualizar no território os distintos tipos de precariedade, em especial a precariedade habitacional dispersa.
INE. Instituto Nacional de Estadística. División Estadísticas Sociodemográficas. Departamento Encuesta Continua de Hogares. *"Ficha técnica Encuesta Continua de Hogares".* 2016. Disponível em: http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=8567a6a1-9c93-419e-9ce5-70d7e861a294&groupId=10181 Acesso em: 01.07.2016.

Pobreza crônica



Mapa 4.2.- Porcentagem de domicílios pobres crônicos por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Antes de analisar as pobrezas relacionadas à precariedade dispersa, vamos analisar o mapa onde se representa a pobreza crônica (ou estrutural). A finalidade é observar a localização da população com este tipo de pobreza para poder comparar depois com os restantes e verificar se coexistem no território ou se cada um dos tipos de pobreza tem uma localização particular.

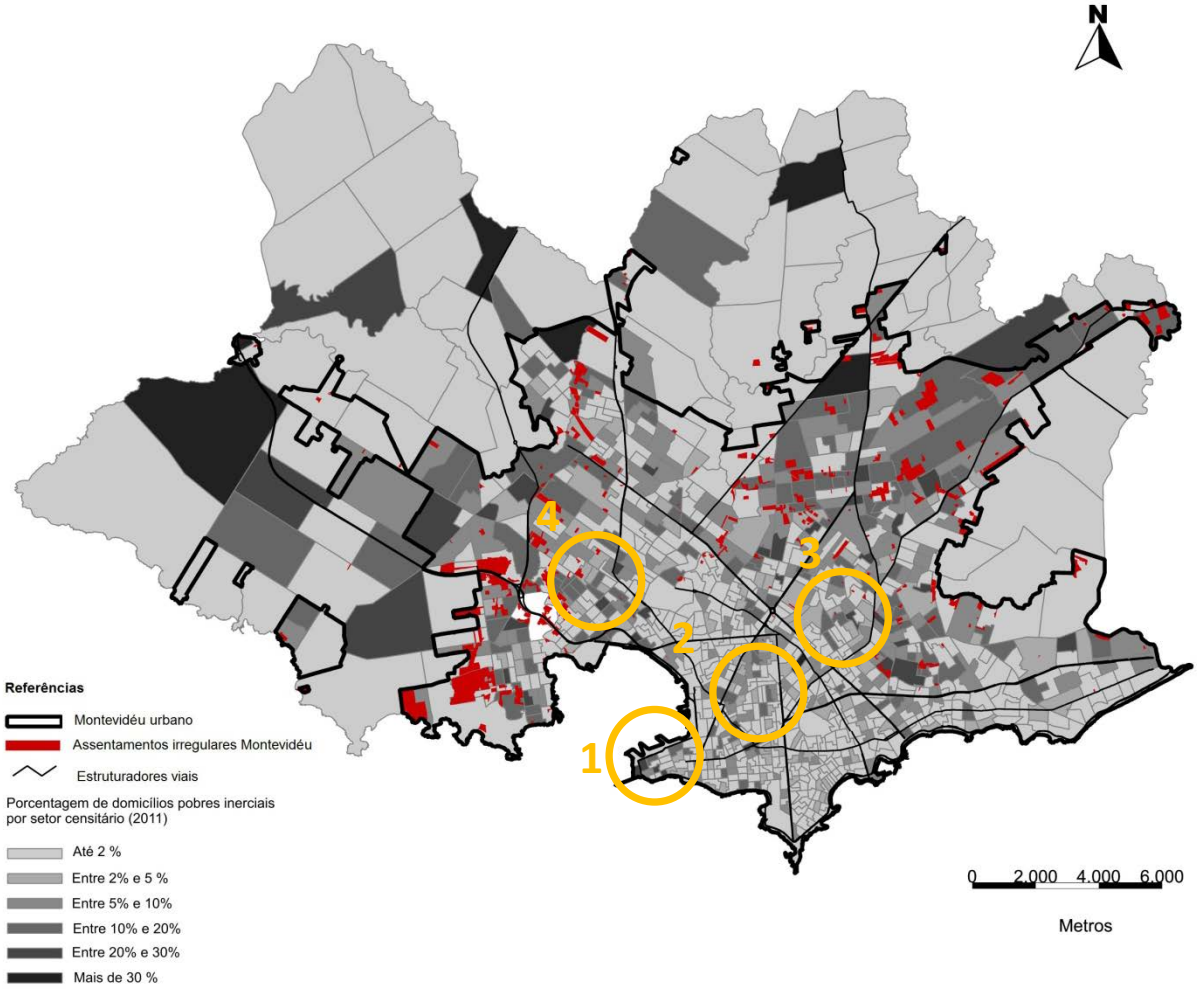
Como se vê, as maiores porcentagens desse tipo de pobreza se manifestam nas áreas periféricas e proximidades dos assentamentos irregulares (zonas que coincidem com os conjuntos habitacionais como se aprecia no Mapa 4.1.- “Montevidéu. Descrição” da página 109).

Pobreza reciente

Mapa 4.3.- Porcentagem de domicílios pobres recentes por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Este mapa permite observar que a distribuição das maiores porcentagens de pobreza recente se assemelha a da pobreza estrutural, embora se possa constatar que alguns setores da área central vão se tingindo de tons mais escuros correspondentes a valores entre 5 e 10%.

Pobreza inercial

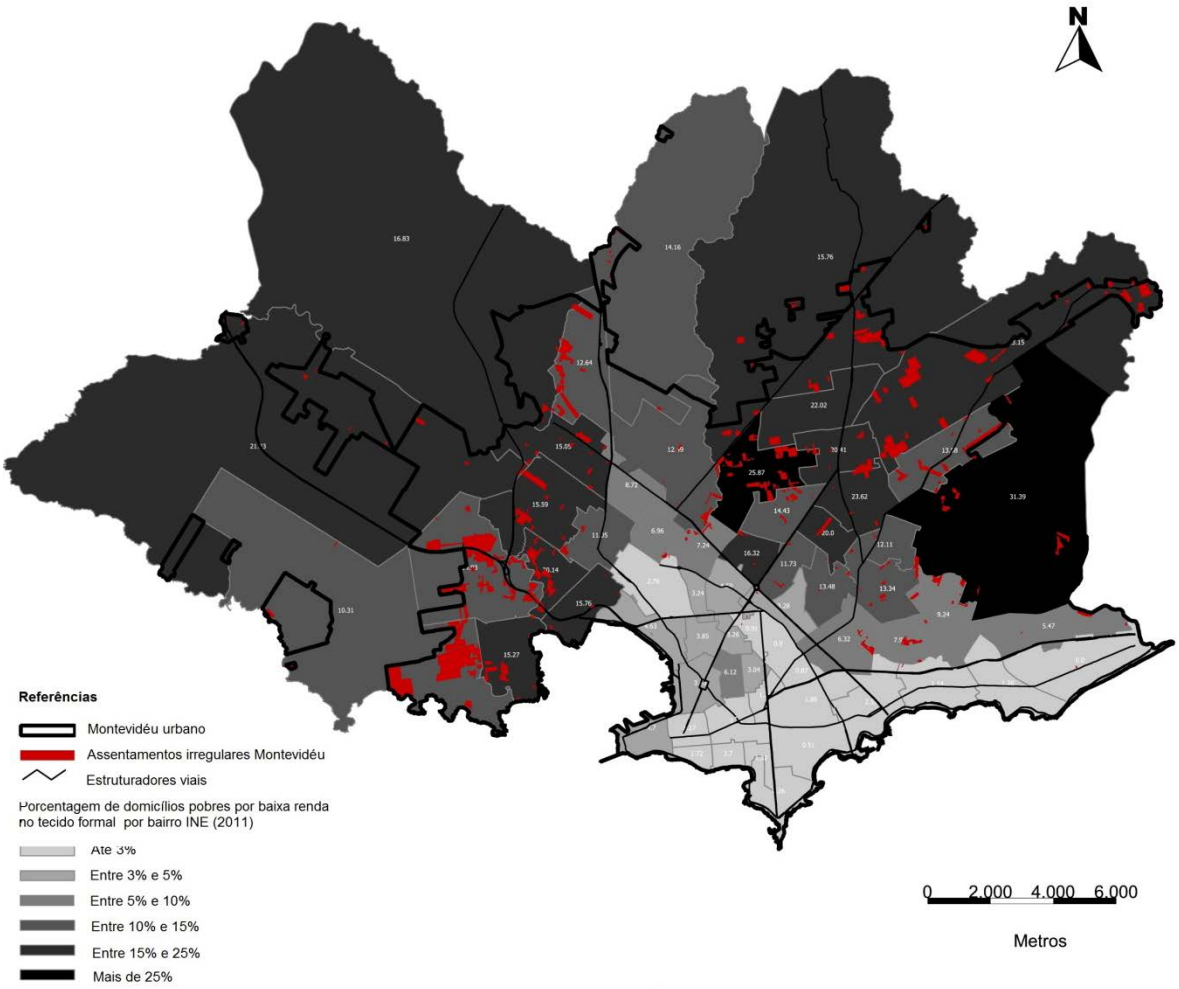


Mapa 4.4.- Porcentagem de domicílios pobres inerciais por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

No caso da pobreza inercial as maiores porcentagens se distribuem com maior homogeneidade em todo o território. Lembre-se que não são pobres considerando a linha de pobreza, senão porque tem ao menos uma NBI. Não são pobres estritamente.

Segundo o que se vem propondo, essas localizações com pobreza inercial poderiam albergar casos de precariedade habitacional dispersa no tecido formal.

Pobreza no tecido formal



Mapa 4.5.- Porcentagem de domicílios pobres por renda no tecido formal por bairro
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

O componente pobreza dos setores censitários da periferia conta com o aporte dos assentamentos irregulares. A seguir se mostra um mapa elaborado a partir da ECH2011 em que foi possível excluir os dados aportados pelos assentamentos irregulares. Nele se mapeou somente a pobreza do tecido formal circundante aos mesmos.

Pode-se ver que o resultado geral é equivalente ao de pobreza considerando os assentamentos irregulares, mostrando que o tecido formal que se encontra no entorno dos assentamentos irregulares tem um comportamento similar, ou seja, níveis de pobreza comparáveis. Demonstra o que foi anteriormente comentado no Capítulo 1 em relação a que não existe em Montevidéu uma contiguidade de situações habitacionais e urbanas extremas.

Por essa razão, o entorno dos assentamentos irregulares é parte do tecido formal onde é necessário aguçar o olhar para detectar a precariedade habitacional. Isso já foi expresso por Cecilio e Couriel, como já foi exposto no Capítulo 3.

Por outro lado, já á possível observar, somente a partir desses dados, que existem zonas centrais que apresentam porcentagens média de pobreza a quais se tem que agregar as famílias que não sendo pobres pela linha de pobreza aparecem no mapa de pobreza inercial (com ao menos uma NBI). (Essas zonas estão marcadas com círculos no mapa correspondente).

Vulnerabilidade social

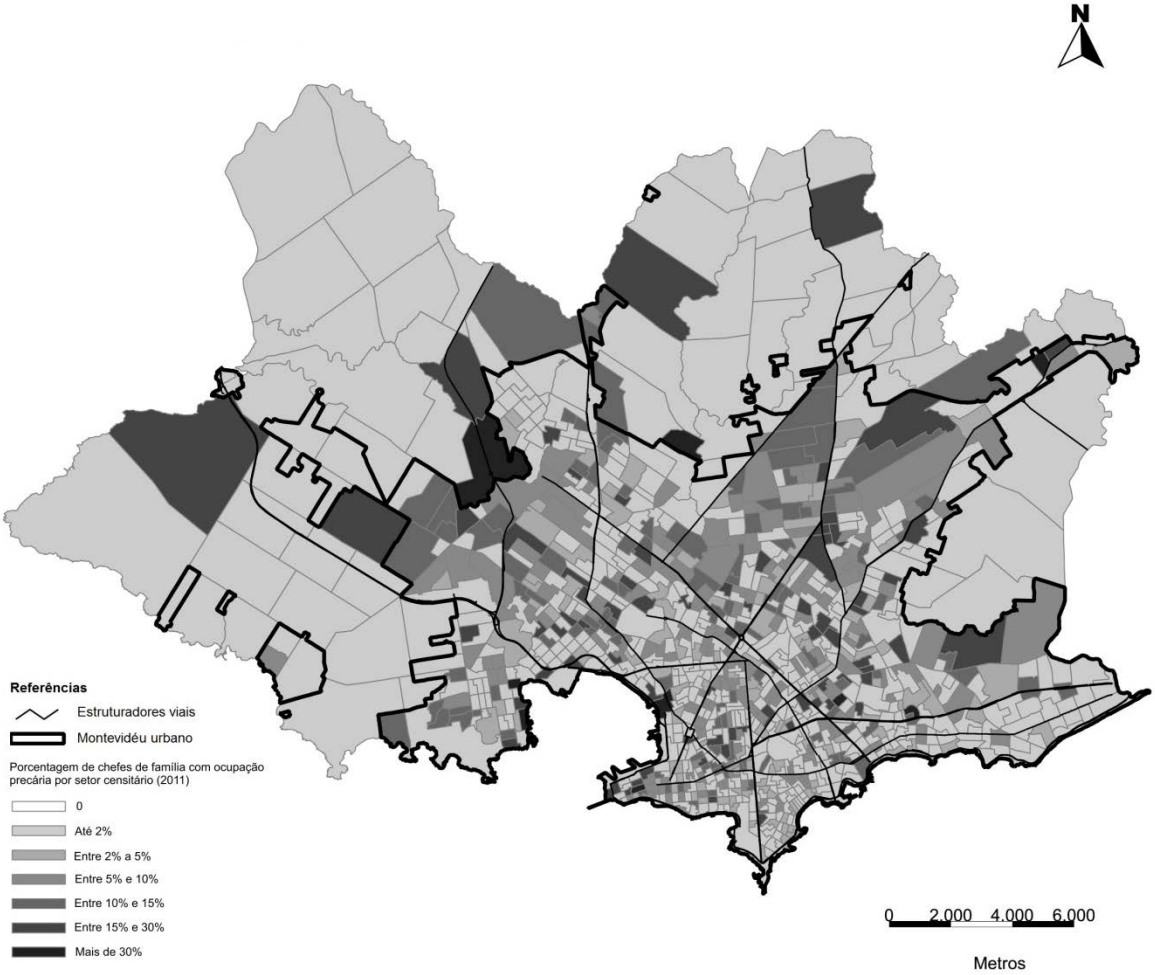
Precariedade laboral

Ocupação precária

A ocupação precária é definida neste trabalho como: trabalhadores por **conta própria,** e pode ser ocupação em serviços pessoais, vendedores, peões, operários, artesãos e outros ofícios, ocupações elementares. Consideram-se duas características essenciais, que o trabalhador seja por conta própria, ou seja, que só ele responde pelos compromissos assumidos. São geralmente pequenas empresas de caráter familiar e sem respaldo financeiro e legal. A outra característica é que se trata de tipos de ocupação de baixa exigência em formação o que são de fácil prescindência por parte de quem recebe o serviço. Esses foram selecionados dentro das ocupações consideradas pela ECH[5].

[5] Instituto Nacional de Estatística. “Listado nacional de denominações de ocupações”.

Ocupação precária



Mapa 4.6.- Porcentagem de chefes de família com ocupação precária por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Considerando esse critério, aparecem casos com maior força nas zonas centrais. O tecido formal vai se tornando mais escuro e o mapa total vai ficando mais homogêneo. Não aparecem situações de precariedade laboral somente na área periférica, senão também em zonas centrais e intermédias.

Falta de capital social

Em relação às redes familiares

Não se recebe ajuda.

Mapa 4.7.- Porcentagem de domicílios que não recebem ajuda por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Refere-se à ajuda de qualquer tipo, sejam monetárias ou de serviços.

É alta a porcentagem de famílias que não recebe ajuda e estão distribuídas homogeneamente no território. Não resulta um indicador adequado para estabelecer onde existem famílias com maior ou menor nível de capital social.

Escassez de fontes de capital social

Baixo clima educativo da família

Mapa 4.8.- Porcentagem de domicílios com baixo clima educativo por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

A educação é um dos principais determinantes da formação de capacidades de trabalho e daí a possibilidade de satisfazer as necessidades familiares.

Define-se como "clima educativo"[6] a média de anos de estudo dos membros da família. Esse indicador se calcula para os domicílios onde vive pelo menos uma pessoa entre 21 e 65 anos de idade. Opera-se em três níveis: baixo (quando a média é menor a 9 anos), médio (quando a média está entre 9 e 12 anos) e alto (quando a média é superior aos 12 anos de estudo). Aproximando o olhar à área central se observa que aparecem muitos setores censitários onde o clima educativo baixo corresponde a 50% dos domicílios. Os bairros na área mais central que apresentam porcentagens mais altos de clima educativo baixo coincidem com os bairros que apresentam porcentagens similares de precariedade laboral no mapa correspondente.

[6] Tomou-se a definição de: IM, Intendencia de Montevideo. Departamento de Planificación. Unidad de Estadística. *"Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana".* Publicación interna. 2013.

Débil estrutura familiar

Para caracterizar segundo esse critério, se tomaram vários indicadores que descrevem as famílias e sua situação de vulnerabilidade.

Tamanho do domicílio

Mapa 4.9.- Quantidade média de integrantes do domicílio por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

O tamanho do domicílio aumenta nas zonas de maior pobreza e também de maior bem-estar (a zona costeira ao este da cidade).

Na zona do centro da cidade aparecem os menores valores, mas permanecem setores com porcentagens médios que podem ser considerados como vulneráveis.

Domicílio estendido + Domicílio composto

Mapa 4.10.- Porcentagem de domicílios estendidos ou compostos por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Definições estândar de tipos de Domicílio [7]:
Unipessoal: chefia masculina ou feminina somente
Casal sem filhos: chefe + cônjuge
Biparental: chefe + cônjuge + filho(s) de ambos
Reconstituído: chefe + cônjuge + filho(s) do/a chefe ou do cônjuge[8]
Monoparental: chefe + filho(s)
Estendido - Estendido biparental: chefe + cônjuge + filho(s) de ambos + outro parente[9]**
Estendido monoparental: chefe + filho(s) + outro parente
Estendido reconstituído: chefe + cônjuge + filho(s) do cônjuge ou do/a chefe + outro parente*
Outros estendidos: chefe + outro parente; chefe + cônjuge + outro parente
Composto: qualquer dos anteriores + outra pessoa não parente

Esse indicador mostra ao mesmo tempo situações de algum tipo de famílias conviventes. Apresentam-se como não vulneráveis, a costa e um bairro tradicional de classe acomodada (Prado), o eixo Propios-Luis A. de Herrera e algumas zonas do centro. As zonas do centro mais vulneráveis coincidem aproximadamente com as delimitadas com os círculos no mapa de pobreza inercial (zonas 1, 2, 3 e 4).

[7] Extraído de: CABELLA, Wanda; FERNÁNDEZ SOTO, Mariana; PRIETO, Victoria. *"Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011".*UdelaR, Unidade Multidisciplinar, Faculdade de Ciências Sociais. 2015.
[8] Se corresponder, incluí também filho(s) de ambos.
[9] Outro parente compreende todas as pessoas aparentadas com o/a chefe de família excluindo cônjuge e filhos do/a chefe ou de seu cônjuge.

Famílias monoparentais

Mapa 4.11.- Porcentagem de domicílios monoparentais por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Refere-se a famílias integradas pelo chefe de família (homem ou mulher) mais os filhos.

O que mostra esse indicador também é homogeneidade no território, embora aumente em direção à periferia. Em geral, vão se repetindo os resultados dos sucessivos indicadores.

Chefia feminina com crianças dependentes

Mapa 4.12.- Porcentagem de domicílios monoparentais com chefia feminina por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Domicílio com chefia feminina com crianças dependentes é uma das características das famílias integrantes das classes vulneráveis segundo o relatório *"Clases medias en Uruguay, entre la consolidación y la vulnerabilidad"*. Os domicílios com chefia feminina e crianças conformam um dos grupos com maior dificuldade para alcançar o bem-estar.

Continua repetindo-se o padrão de comportamento de cada indicador por setor censitário, apesar de que nesse caso, aparece outra zona na área central ademais das detectadas anteriormente que corresponde à zona costeira, que apresenta níveis mais altos (zona 5).

Maternidade juvenil

Mapa 4.13.- Porcentagem de mães com primeiro filho antes dos 18 anos por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

É a porcentagem de mulheres, por setor censitário que tiveram seu primeiro filho antes dos 18 anos.

Esse indicador mostra maior contraste entre o centro e a periferia, se bem que existem na primeira, alguns setores que merecem atenção. Esses setores estão vinculados às zonas marcadas como 1, 2, 3 e 4 no mapa de pobreza inercial.

Menores de 18 anos

Mapa 4.14.- Porcentagem de menores de 18 anos por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Porcentagem da totalidade da população por setor censitário integrada por menores de 18 anos.

Já se havia estabelecido no Capítulo 2 onde se descreve o contexto geral da cidade e sua evolução, que a zona periférica apresenta um processo de “infantilização da pobreza”, ou seja, aumento de população das faixas etárias mais baixas e ao mesmo tempo aumento da pobreza. Esse mapa justamente mostra maiores concentrações de menores de 18 anos nessas zonas.

Ocupação feminina

Mapa 4.15.- Porcentagem de domicílios com ao menos uma mulher trabalhando por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Existem altas porcentagens de ocupação feminina em todo o tecido, de tal maneira que esse indicador não permite diferenciar áreas.

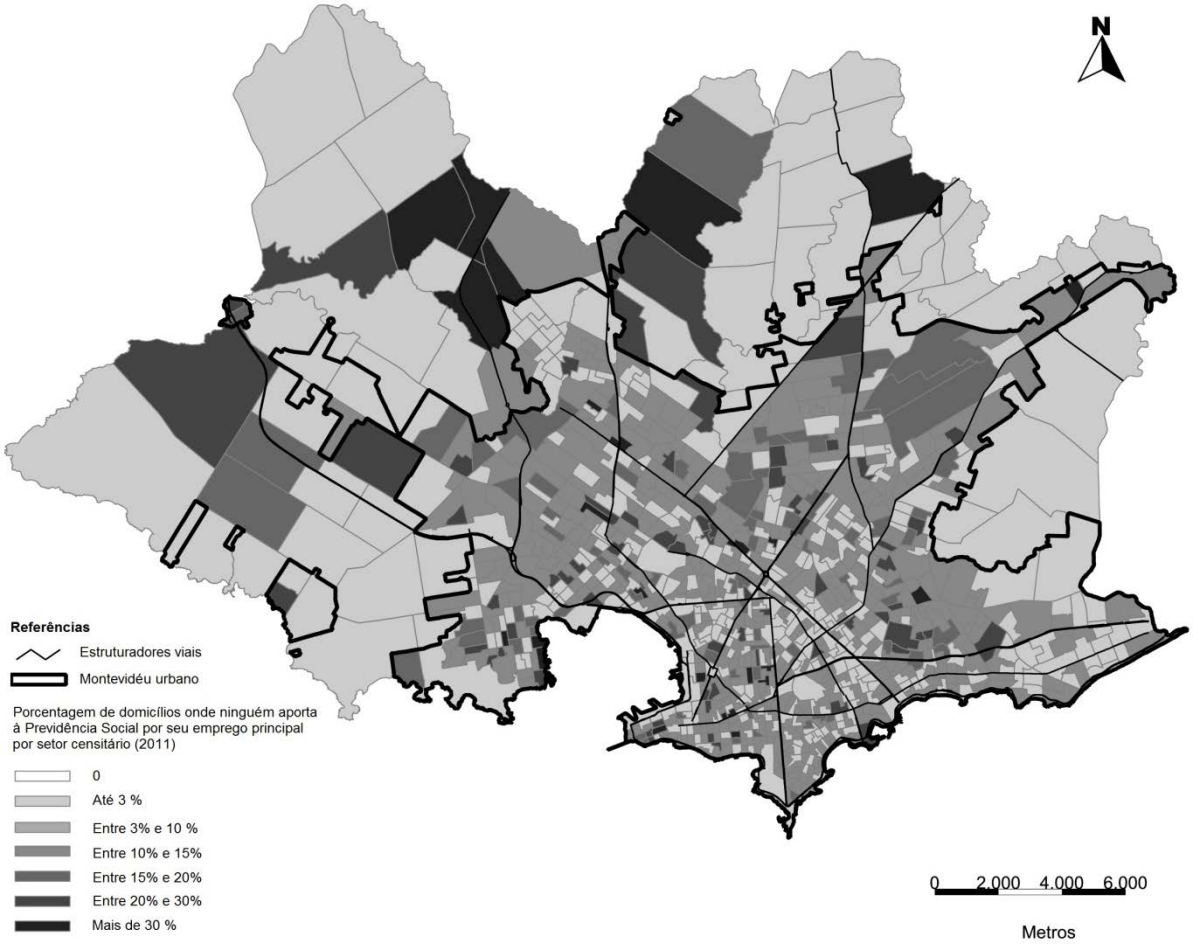
Desocupação feminina

Mapa 4.16.- Porcentagem de famílias com todas as mulheres desocupadas por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Os níveis desse indicador também são bastante homogêneos em todo o território pelo que se considera que não contribui a esclarecer as interrogantes que são propostas nesse trabalho.

Falta de acesso a sistemas de proteção e segurança

Não faz aportes à previdência social pelo emprego principal



Mapa 4.17.- Porcentagem de domicílios onde ninguém aporta à Previdência Social por seu emprego principal por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Ao contrário do que o indicador anterior, esse mostra situações dispares entre setores censitários contíguos e esse comportamento se estende a todo o território. Torna-se necessário realizar uma análise mais profunda de setor a setor. Não é possível expor considerações sobre o comportamento ao nível de todo o departamento.

Conclusões do critério Vulnerabilidade Social

Dessa análise geral de Montevidéu pode-se estabelecer como conclusão que:

- Existe para alguns indicadores uma marcada diferença entre as áreas centrais e costeiras e as zonas periféricas, apesar de que a variação entre as distintas zonas é paulatina e com leve aumento em algumas zonas centrais relacionadas à localização da pobreza inercial.

  Clima educativo baixo
  Quantidade média de integrantes do domicílio
  Menores de 18 anos
  Maternidade juvenil

- Outros indicadores mostram similar comportamento em todas as zonas da cidade.

  Domicílios que não recebem ajuda
  Domicílios monoparentais
  Domicílios monoparentais com chefia feminina (com uma leve maior incidência na periferia)
  Domicílios com ocupação feminina
  Famílias com todas as mulheres desocupadas

- Outros indicadores mostram um comportamento mais ou menos homogêneo no território, embora com diferenças com os setores contíguos. Aparecem salpicados setores com distinto comportamento em mais ou menos todo o território, com alta incidência em algumas zonas em particular que podem relacionar-se à localização da pobreza inercial.

  Ocupação precária
  Domicílios onde ninguém aporta à previdência social
  Domicílios estendidos e compostos

Apesar dessa disparidade no comportamento considerando somente os setores localizados no centro da cidade, se observa uma leve acumulação de situações mais críticas em três zonas que se perfilam que poderiam ser objeto de uma análise mais profunda. Coincidem com as zonas 1 2 e 3 marcadas no mapa de pobreza inercial.

Portanto, pode-se concluir que existe um comportamento dos indicadores de vulnerabilidade social que a relacionam à pobreza inercial do tecido formal.

Inadequação habitacional

Qualidade da moradia

Moradia decorosa

Mapa 4.18.- Porcentagem de domicílios com NBI moradia decorosa por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Recorre-se a esse indicador que é utilizado dentro do estudo das necessidades básicas insatisfeitas (NBI). É definido da seguinte maneira:

> Um domicílio particular terá uma necessidade básica insatisfeita em moradia se apresenta uma carência crítica em ao menos um dos seguintes indicadores:
> - Materialidade - O indicador considera carências críticas nos materiais da moradia (telhado, paredes e pisos). O critério de agregação dentro dessa subdimensão implica que se são constatadas carências em ao menos um dos componentes, existe uma carência crítica na materialidade da moradia.
> - Superlotação (ver mais adiante).
> - Espaço apropriado para cozinhar (ver mais adiante).

Como vemos, esse indicador inclui outros que serão analisados individualmente. De alguma forma é um resumo do que se verá mais adiante.

Observa-se um paulatino aumento de condições que vão piorando em direção à periferia, sendo a zona costeira, especialmente ao leste, a que melhor comportamento apresenta. Outra zona que se perfila com condições vantajosas é o Prado, bairro tradicional de casas do estilo quintas da classe tradicional acomodada dos séculos passados.

Esse indicador mostra também na área central, uma concentração de situações mais desfavoráveis na área interna ao Br. Artigas separada por um corredor de melhores situações na zona compreendida entre Av. Luis A. de Herrera e Br. Batlle y Ordóñez. Seriam as zonas 1, 2 e 3 detectadas na análise de pobreza inercial.

Conservação

Moradia com problemas graves

Mapa 4.19.- Porcentagem de moradias com problemas graves por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

A definição de cada categoria de estado de conservação foi tomada de Casacuberta, INE 2006[10].

Moradias com problemas **graves** é aquela que apresenta muros rachados, ou que se alaga quando chove, ou apresenta perigo de desmoronamento.

As zonas mais afetadas por problemas graves são as periféricas, embora apareçam setores na parte central com altas porcentagens de ocorrência.

[10] CASACUBERTA, Carlos. *"Situación de vivienda en Uruguay".* Relatório de divulgação. INE. Julho, 2006.

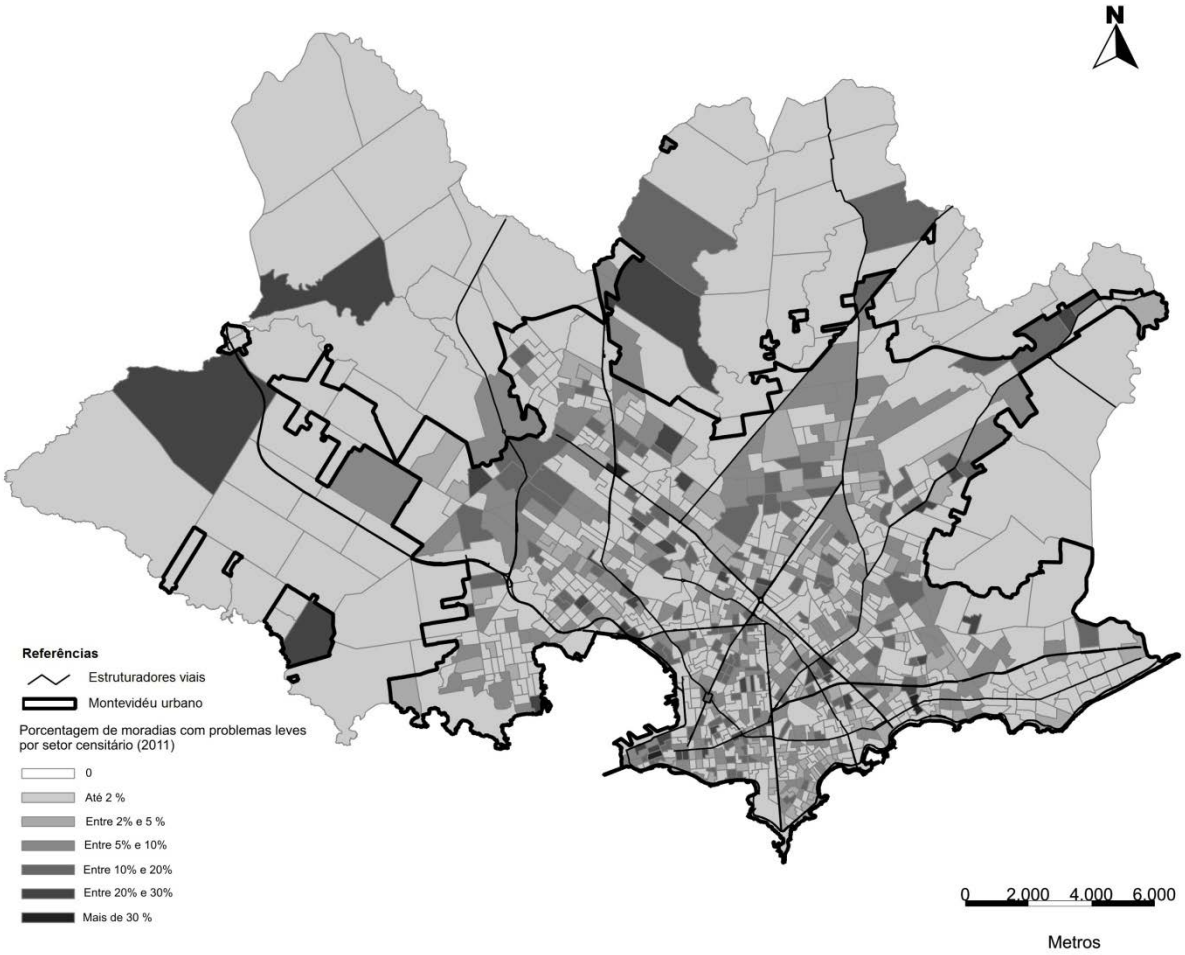
Moradia com problema moderados

Mapa 4.20.- Porcentagem de moradias com problemas moderados por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Moradia com problemas **moderados** é aquela que apresenta umidade no telhado, ou goteiras no teto, ou caída de reboco das paredes ou tetos, ou tetos desprendidos, ou umidade no alicerce.

Os problemas moderados aparecem mais homogeneamente distribuídos em todo o território.

Moradia com problemas leves



Mapa 4.21.- Porcentagem de moradias com problemas leves por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e cartografia do censo do INE 2011

Moradia com problemas **leves** é aquela que apresenta portas ou janelas em mal estado, ou rachaduras nos pisos, ou pouca luz solar, ou escassa ventilação;

Aparece uma distribuição mais homogênea no território com esse indicador. Como se havia previsto, a conservação nas moradias do tecido formal caracteriza a precariedade habitacional no mesmo. Observa-se uma distribuição mais homogênea no tecido formal, especialmente de moradias com problemas moderados.

Existem problemas de conservação em todo o tecido formal. Também se torna necessária uma análise mais próxima aos setores censitários para detectar a localização mais exata de essas ocorrências.

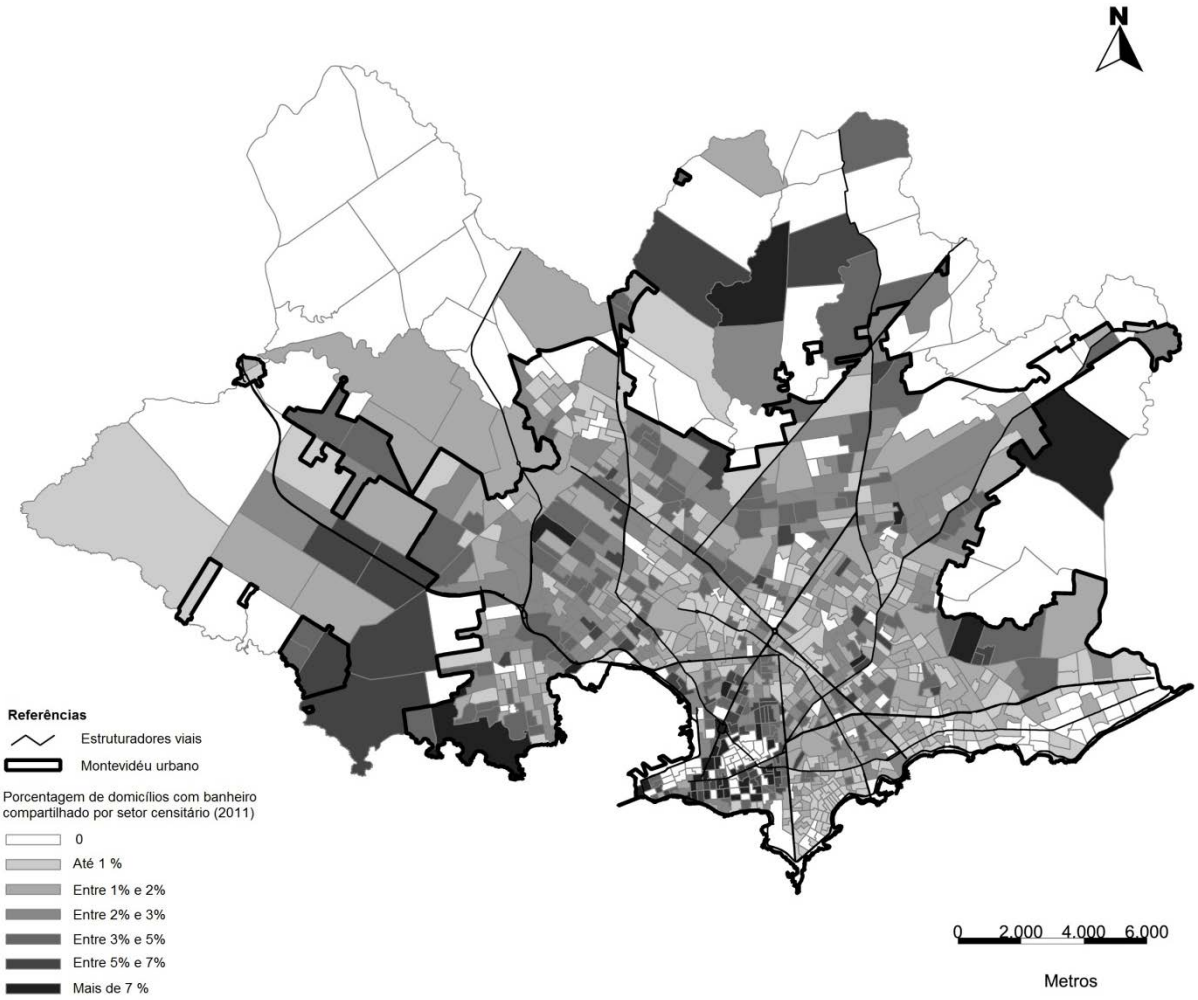
Ausência de banheiro

Mapa 4.22.- Porcentagem de domicílios sem banheiro por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Esse serviço essencial na moradia pode mostrar com certa exatidão situações de gravidade devido a sua ausência.

Esse é um indicador que indubitavelmente sucede com maior frequência nas zonas onde se encontram os assentamentos irregulares. Contudo, é surpreendente que no tecido formal ocorra essa situação, embora os valores não sejam altos nessas zonas; de todas as formas é uma circunstância que deverá ser analisada para estabelecer sua origem, que tipo de moradia não conta com banheiro e como vivem as famílias que aí habitam.

Banheiro compartilhado



Mapa 4.23.- Porcentagem de domicílios com banheiro compartilhado por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Esse indicador mostra, como, apesar de existir esse serviço, seu uso não é exclusivo da moradia ou lugar habitável, sendo restringido seu uso por ser compartilhado com outras famílias.

É muito esclarecedor o dado sobre banheiro compartilhado (embora esse déficit seja muito baixo). As porcentagens mais altas se dão nas zonas mais centrais, ao contrário que os demais indicadores anteriormente analisados. É muito importante em alguns setores censitários das zonas centrais pela localização de pensões e casas de aluguel.

Ausência de cozinha

Mapa 4.24.- Porcentagem de domicílios com NBI cozinha própria por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

O indicador considera outra carência crítica associada ao espaço disponível, mas essa vez vinculada a uma atividade particular (cozinhar), assim como à qualidade desse espaço (que a cozinha conte com pia e torneira). Terão carências críticas nesse indicador todo domicílio particular que não disponha de um lugar apropriado para cozinhar com pia e torneira, já seja privado ou compartilhado com outros domicílios.

Aqui se podem repetir os mesmos comentários realizados para a carência de banheiro. Parece ser mais estendida a carência de cozinha.

Cozinha compartilhada

Mapa 4.25.- Porcentagem de domicílios com cozinha compartilhada por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

De igual modo que no caso do banheiro compartilhado, esse indicador mostra a carência desse serviço para uso exclusivo, embora sua utilização seja permitida de forma restringida por ter que compartilhá-la.

Observa-se um comportamento similar ao de banheiro compartilhado, o que reforça a ideia de que se trate da existência de pensões ou casas de aluguel.

Superlotação

Mapa 4.26.- Porcentagem de domicílios com NBI espaço habitável (superlotação) por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

É definido pelo INE da seguinte maneira: *"O indicador permite identificar carências críticas no espaço relativo disponível para cada membro da família dentro da moradia. Em um domicílio particular existe superlotação se a quantidade de pessoas da família em relação à quantidade total de cômodos da moradia, excluindo o banheiro e a cozinha, é maior estrito que dois"* (INE).

A superlotação apresenta valores altos na periferia mais precária, mas também nos setores das áreas centrais. Como em outros indicadores, os bairros costeiros (especialmente ao leste) e a zona do Prado aparecem mais favorecidos.

Famílias conviventes

Mapa 4.27.- Porcentagem de moradias com mais de uma família por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Esse indicador é definido como a situação que ocorre nas moradias onde habita mais de uma família, entendendo que família é o grupo de pessoas que compartilham o alimento.

Nesse caso os maiores níveis ocorrem nos bairros mais centrais. É possível que isso se relacione a banheiro e cozinha compartilhada e se deva à presença de pensões e casas de aluguel.

Condição da posse da moradia

Mapa 4.28.- Porcentagem de domicílios com posse precária por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

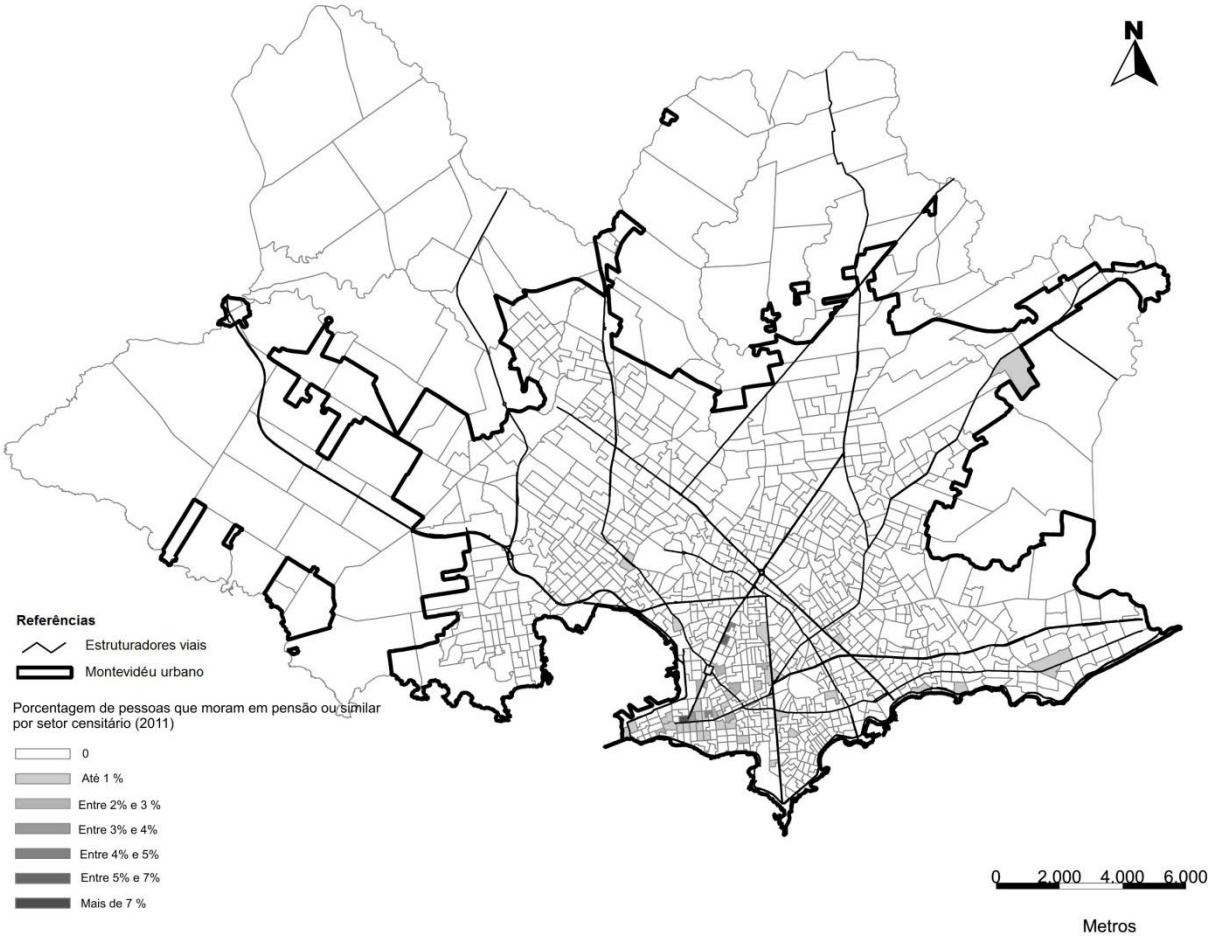
Nesse trabalho se considera posse precária quando é inquilino ou arrendatário e usufrutuário ou ocupante, ademais de proprietários somente da moradia (não do terreno).

A distribuição nesse caso é similar nas distintas zonas da cidade, um pouco mais acentuada na periferia, mas que ocorre em todas as áreas.

Observam-se variadas situações na área central.

Tipo de moradia

Hotel, pensão ou outra casa de hospedagem



Mapa 4.29.- Porcentagem de pessoas que moram em pensão ou similar por setor censitário (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados e cartografia do censo do INE 2011

Utiliza-se esse dado para aproximar-nos à localização de pensões no território.

Essa solução habitacional se dá exclusivamente nas áreas centrais e acompanha algum dos indicadores utilizados para descrever a situação (banheiro e cozinha compartilhados, por exemplo).

Conclusões sobre os indicadores de inadequação habitacional

Pode-se observar três tipos de comportamento nos indicadores que foram analisados:

- Um paulatino aumento na gravidade das situações que descrevem em direção à periferia. É o que sucede com:

  Moradia decorosa
  Moradia com problemas graves
  Ausência de banheiro
  Superlotação

Os dois últimos também mostram um leve aumento em algumas zonas da área central

- Um segundo grupo de indicadores tem uma distribuição mais homogênea no território com setores contíguos que apresentam situações dissimiles. Essa situação se repete mais ou menos em todo o território, observando-se situações de maior gravidade também em áreas centrais. Os indicadores que apresentam esse comportamento são os seguintes:

  Problemas moderados
  Ausência de cozinha
  Posse precária

- O terceiro grupo de indicadores tem um comportamento contrário ao primeiro grupo já que mostra situações de maior gravidade nas áreas centrais:

  Problemas leves
  Banheiro compartilhado
  Cozinha compartilhada
  Famílias conviventes

Realizando uma primeira observação desses mapas, se nota uma correspondência das zonas onde se verifica a existência de algum tipo de inadequação habitacional com as zonas definidas pelos indicadores de vulnerabilidade social.

Na próxima parte se realizará uma análise dos bairros localizados nas áreas centrais a fim de verificar essa hipótese.

4.2.3.- Aprofundamento da análise nas áreas centrais
À busca da precariedade habitacional dispersa

Optou-se por aprofundar a análise nas áreas centrais já que se buscam ali manifestações de precariedade dispersa.

Como se expos no ponto 3.2.1., já foram reconhecidas as zonas periféricas adjacentes aos assentamentos irregulares como “Áreas de precariedade” (conformadas por assentamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados e moradias no tecido formal em estado crítico), tal como propõem os antecedentes analisados no Capítulo 3.

Por essa razão, se busca detectar outras áreas dentro da cidade onde se manifestem essas situações de precariedade para acrescentar ao que já foi proposto em outras pesquisas.

Para realizar essa análise se delimitou a zona de interesse deixando de lado a área periférica adjacente aos assentamentos irregulares e com maiores níveis de pobreza crônica e a área costeira onde se encontram os menores valores de todos os tipos de pobreza. Delimitou-se a zona do centro com maiores níveis de pobreza inercial.

O que se realizará nessa parte da análise será detectar quais são os setores censitários que apresentam maior quantidade de valores críticos para os indicadores selecionados. Apresenta-se a gravidade da situação de cada setor censitário pela somatória da ocorrência de valores críticos, por um lado de vulnerabilidade social e por outro de inadequação habitacional, para em seguida ser contrastado com pobreza inercial. Será possível verificar se a pobreza inercial é indicadora de precariedade habitacional.

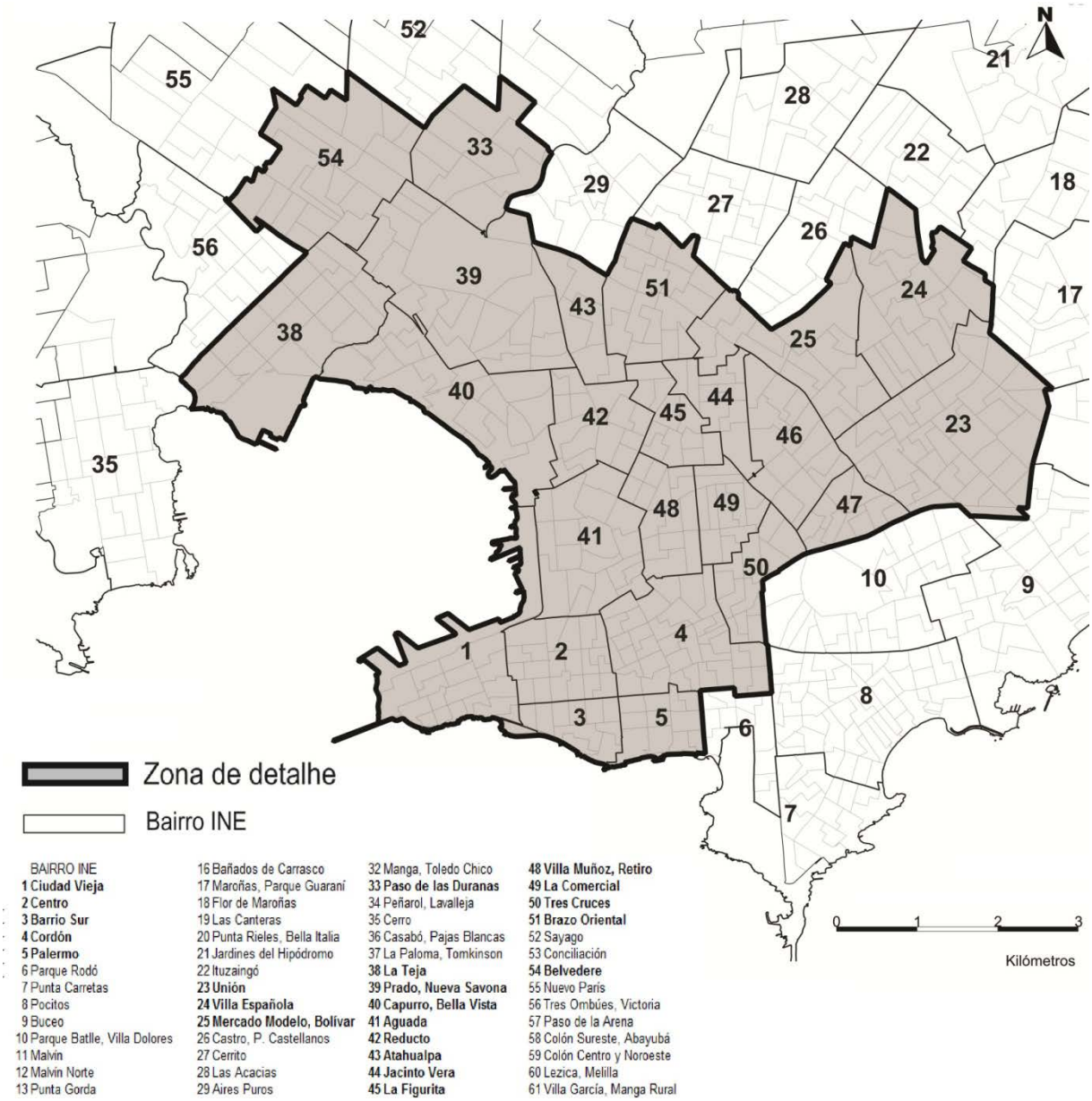
O objetivo dessa análise é detectar os setores censitários de pior comportamento em relação aos indicadores selecionados.

Seleção de setores

Serão estudados os setores censitários localizados nos bairros INE na área mais central da cidade. Realiza-se uma seleção de bairros INE excetuando:

Bairros com pobreza crônica – periferia oeste, norte e leste.

Bairros sem pobreza – costa leste.



Mapa 4.30.- Zona de detalhe
Fonte: Elaboração própria

Os bairros INE que serão considerados são:

La Teja, Belvedere, Paso de las Duranas, Prado-Nueva Savona, Atahualpa, Brazo Oriental, Mercado Modelo y Bolívar, Villa Española, Unión, La Blanqueada, Larrañaga, Jacinto Vera, La Figurita, Reducto, Capurro-Bella Vista, Aguada, Villa Muñoz-Retiro, La Comercial, Ciudad Vieja, Centro, Cordón, Tres Cruces, Barrio Sur, Palermo.

Seleção de indicadores. Indicador composto de precariedade habitacional dispersa

Foram selecionados indicadores que mostram níveis críticos (altos) nas zonas centrais e intermédias ou que apresentam particularidades que implicam a necessidade de aprofundar a análise nas zonas de interesse:

Vulnerabilidade social (VS)

Precariedade laboral

- Ocupação precária

Falta de capital social

- Débil estrutura familiar
  - Clima educativo baixo
  - Domicílios estendidos ou compostos
  - Chefia feminina com dependentes

Inadequação habitacional (IH)

- Moradias com problemas graves
- Banheiro compartilhado
- Cozinha compartilhada
- Superlotação
- Famílias conviventes

A operação dessas variáveis gera em primeira instância dois novos indicadores:

Vulnerabilidade social

Existe vulnerabilidade social em um setor censitário quando se apresentam valores críticos em ao menos um dos seguintes indicadores: clima educativo baixo, domicílios monoparentais com chefia feminina, precariedade na ocupação, domicílio estendido ou composto. Contabilizam-se quantos de esses indicadores não alcançam o limiar.

Inadequação habitacional

Existe inadequação habitacional em um setor censitário quando se apresentam valores críticos em ao menos um dos seguintes indicadores: banheiro compartilhado, cozinha compartilhada, superlotação, mais de um domicílio por moradia, problemas graves na moradia. Contabilizam-se quantos de esses indicadores não alcançam o limiar.

Que o indicador considerado mostre uma situação crítica significa que se encontra dentro dos três piores intervalos de valores. O limiar para cada indicador são os seguintes:

Ocupação precária – os três intervalos de valor mais desfavoráveis são entre 10 e 15%, 15 e 30 % e mais de 30. Toma-se como valor do limiar a valores maiores a 10%.

Clima educativo baixo- os três intervalos de valores mais desfavoráveis são os setores que estão por encima de 35%.

Domicílios estendidos ou compostos- mais de 20%
Chefia feminina com dependentes- mais de 8%
Moradias com problemas graves – mais de 20%
Banheiro compartilhado – mais de 3%
Cozinha compartilhada – mais de 3%
Superlotação – mais de 10%
Famílias conviventes – mais de 10%

A seguir se conforma o ***indicador composto de precariedade habitacional dispersa*** que se define da seguinte forma[11]:

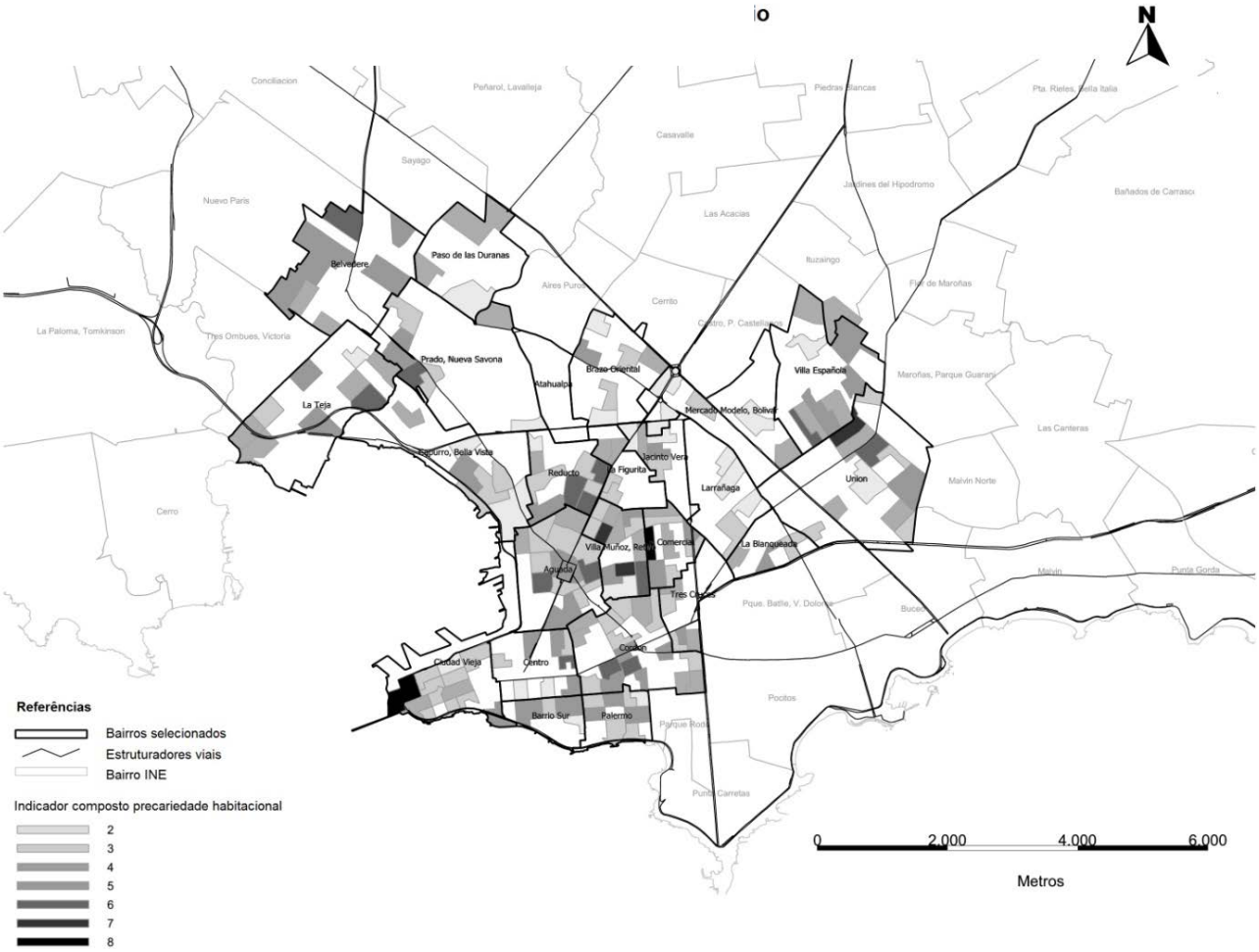
VS + IH: existe precariedade habitacional dispersa quando um setor censitário tem valores críticos em ao menos um indicador de Inadequação habitacional e ao menos um indicador de Vulnerabilidade social. É a soma aritmética dos indicadores VS + IH.

Gerou-se então um novo indicador, como soma desses dois grupos de indicadores, cujos valores vão de 2(1 + 1) a 9 (5 + 4).

Os tons de cinza que se veem no mapa correspondem aos valores de 2 a 9 dessa variável composta que soma as carências no social e no habitacional somente naqueles casos onde aparece ao menos uma de cada grupo de indicadores (Por isso o valor mínimo que toma é 2).

[11] Na construção do índice composto de precariedade habitacional dispersa não foi proposta a ponderação dos indicadores que o compõem. Entende-se que uma mais ajustada construção poderia considerar distinta incidência de cada um deles, mas não foi considerado nesta pesquisa.

Indicador composto de precariedade habitacional dispersa



Mapa 4.31.- Indicador composto precariedade habitacional (vulnerabilidade social + inadequação habitacional) por setor censitário para zona de detalhe (2011)
Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da ECH 2011 e do censo 2011 e cartografia do censo do INE 2011

4.3- Resultados

Como primeira observação se pode estabelecer que existem setores censitários que apresentam igual nível de precariedade em zonas periféricas (tradicionalmente definidas como precárias) e zonas centrais. Isso foi observado na análise de cada um dos indicadores.

Também se observa que nenhum setor dessa zona da cidade apresenta os nove indicadores com valores críticos.

Por outro lado, se prefiguram manchas no mapa que configuram zonas de interesse para ser estudadas em profundidade que coincidem com as zonas mais críticas em relação à pobreza inercial (zonas 1, 2, 3 e 4 do mapa de pobreza inercial).

Nesse último mapa do indicador composto de precariedade dispersa se prefiguram duas grandes regiões:

- uma região mais central (correspondente ao Solo urbano consolidado central) que contém as zonas 1 e 2 do mapa de pobreza inercial;
- outra região mais periférica (no Solo urbano consolidado intermédio) que contém zonas adjacentes ao Solo urbano não consolidado. Apresenta concentração de setores censitários com registro de precariedade habitacional dispersa ao leste e ao oeste (as zonas 3 e 4 do mapa de pobreza inercial).

Separando essas duas regiões se observa um anel que não apresenta setores com maiores problemas.

Esse anel que se encontra em melhores condições, está conformado basicamente pelo Bairro Prado e pelo corredor delimitado por Br. Artigas, Av. Luis Alberto de Herrera e o Br. Batlle y Ordóñez. Também o corredor de 18 de Julio e a zona da orla marítima apresentam melhores condições.

46% dos setores correspondentes a toda a área de detalhe apresenta valores de 2 a 8 nesse indicador, ou seja, que **quase a metade** apresenta algum problema de precariedade habitacional.

Não se pode estabelecer que hajam bairros INE completos nessas situações desfavoráveis. Trata-se de setores desses bairros, pelo qual é necessário um estudo mais profundo desses

setores detectados. Nos bairros mais centrais é onde aparece maior quantidade de setores afetados por bairro.

Salvo o bairro Atahualpa, que não apresenta setores censitários com precariedade segundo o indicador construído, o resto dos bairros apresentam 30% ou mais setores com essa condição, cinco bairros apresentam valores entre 50 e 69% e cinco bairros apresentam mais de 70% de setores com esse indicador de precariedade.

Tabela 4.3.- Bairros e setores censitários com registro de precariedade habitacional segundo o índice composto de precariedade habitacional dispersa.

nome do bairro	código do bairro	quantidade total de setores do bairro	setores com indicador PREC	% de setores com precariedade por bairro	domicílios particulares	% em Montevidéu	Pessoas totales	%em Montevidéu
Ciudad vieja	1	18	12	**67**	5886		12555	0,95
Centro	2	20	7	**35**	11091	2,27	22120	1,68
Barrio Sur	3	10	6	**60**	5848	1,20	12639	0,96
Cordón	4	34	17	**50**	20758	4,25	42456	3,22
Palermo	5	11	8	**73**	5772	1,18	12992	0,98
Unión	23	37	11	**30**	15456	3,17	39880	3,02
Villa Española	24	18	9	**50**	8297	1,70	23472	1,78
Mercado Modelo, Bolívar	25	16	5	**31**	6206	1,27	15572	1,18
Paso de las Duranas	33	9	3	**33**	4290	0,88	12093	0,92
La Teja	38	20	9	**45**	7278	1,49	20054	1,52
Prado, Nueva Savona	39	20	6	**30**	7380	1,51	20199	1,53
Capurro, Bella Vista	40	18	6	**33**	6626	1,36	17295	1,31
Aguada	41	18	13	**72**	7844	1,61	18557	1,41
Reducto	42	14	10	**71**	5566	1,14	14096	1,07
Atahualpa	43	6	0	**0**	3264	0,67	8607	0,65
Jacinto Vera	44	9	5	**56**	3543	0,73	8767	0,66
La Figurita	45	11	4	**36**	4447	0,91	11273	0,85
Larrañaga	46	13	4	**31**	7345	1,51	17956	1,36
La Blanqueada	47	10	3	**30**	4234	0,87	9600	0,73
Villa Muñoz, Retiro	48	14	12	**86**	5593	1,15	13866	1,05
La Comercial	49	11	8	**73**	4819	0,99	11444	0,87
Tres Cruces	50	13	5	**38**	7820	1,60	15926	1,21
Brazo Oriental	51	17	6	**35**	6538	1,34	16812	1,27
Belvedere	54	19	8	**42**	7993	1,64	21970	1,67
suma		**386**	177	**46**	**173894**		**420201**	

Fonte: Elaboração própria

Marcam-se em tons de cinza os bairros mais afetados, seja pela porcentagem de setores registrados de precariedade habitacional segundo o índice composto de precariedade habitacional dispersa, como pelo peso populacional em relação ao total de Montevidéu.

No Anexo 2 se listam os setores censitários e os indicadores que registram valores de precariedade em cada um deles.

Como foi definido, todos os setores que aparecem com algum nível de precariedade habitacional tem valores críticos em ao menos um indicador de vulnerabilidade social e indicador de inadequação habitacional.

Uma observação é que não aparece nenhum setor que apresente todas as variáveis negativas (9), pelo tanto os valores vão de 2 a 8.

Tabela 4.4.- Quantidade de setores segundo quantidade de variáveis com valores críticos

Quantidade de variáveis com valores críticos	Quantidade de setores em que aparecem
8	2
7	3
6	14
5	40
4	37
3	54
2	23

Fonte: elaboração própria

A maior quantidade de setores afetados têm entre 3 e 5 variáveis críticas.

A maioria apresenta mais ou menos equilibrado o grau de inadequação habitacional em relação à vulnerabilidade social. Quando esses graus se encontram desequilibrados, em geral, a inadequação habitacional apresenta mais quantidade de variáveis críticas que vulnerabilidade social. (Vide Anexo 2).

Existem dois setores censitários com oito variáveis críticas. _Que tipos de carência se encontram aí?

Setor censitário 102001 – bairro Ciudad Vieja.

Variáveis críticas:

- Ocupação precária
- Clima educativo baixo
- Domicílios estendidos ou compostos
- Chefia feminina com dependentes
- Banheiro compartilhado
- Cozinha compartilhada
- Superlotação
- Famílias conviventes

Esse bairro ademais tem 67% de setores com indicadores críticos de precariedade. Foi e tem sido objeto de programas especiais devido a sua importância por ser a origem de Montevidéu e albergar atividades financeiras e administrativas, ademais de ser destino turístico. O Capítulo 2 fez referência à evolução populacional de Montevidéu que mostrou que o esvaziamento dessa zona havia diminuído. Apesar disso, parece necessário continuar trabalhando aí.

Setor censitário 119114 – bairro La Comercial.
Variáveis críticas:

Ocupação precária
Domicílios estendidos ou compostos
Chefia feminina com dependentes
Moradia com problemas graves
Banheiro compartilhado
Cozinha compartilhada
Superlotação

Ambos os setores censitários se encontram na zona mais central dentro do Solo urbano consolidado central e não na zona mais periférica dentro da zona de detalhe.

São três setores censitários os que têm sete variáveis críticas:
Setor censitário 110004 – bairro Unión e adjacente a Villa Española

Clima educativo baixo
Domicílios estendidos ou compostos
Chefia feminina com dependentes
Banheiro compartilhado
Cozinha compartilhada
Superlotação
Famílias conviventes

Unión, apesar de que não tenha uma alta porcentagem de setores censitários afetados, apresentam uma importante porcentagem de população em relação ao total de Montevidéu (vide tabela da página 46), pelo qual as famílias que vivem em condições menos favoráveis, representam um número importante. Villa Española apresenta 50% dos setores censitários que a integram com o indicador de precariedade crítico.

Setor censitário 119201 – Villa Muñoz-Retiro

Ocupação precária
Domicílios estendidos ou compostos
Chefia feminina com dependentes
Banheiro compartilhado
Cozinha compartilhada
Superlotação
Famílias conviventes

Setor censitário 119211 – Villa Muñoz-Retiro

Ocupação precária
Clima educativo baixo
Domicílios estendidos ou compostos
Chefia feminina com dependentes
Banheiro compartilhado
Cozinha compartilhada
Superlotação
Famílias conviventes

Como se vê, o bairro Villa Muñoz-Retiro ademais de conter dois de três setores censitários que contam com mais variáveis críticas, tem uma alta porcentagem de setores censitários afetados (vide tabela da página 46), portanto seria oportuno realizar ali um estudo mais profundo. Ademais o setor censitário 119114 que tem oito variáveis críticas está adjacente a Villa Muñoz-Retiro.

Por outro lado, os bairros Reducto e Aguada que estão adjacentes a Villa Muñoz-Retiro apresentam setores censitários com seis variáveis críticas e uma alta porcentagem de setores censitários afetados. Toda essa zona compreendida por esses bairros e La Comercial, deveria ser estudada em profundidade.

O extremo oeste da zona de detalhe apresenta maior dispersão de setores afetados e a quantidade de variáveis críticas nos setores censitários é menor ou igual a seis. Esse primeiro olhar parece indicar uma situação menos comprometida.

Dessa forma pode-se continuar analisando o comportamento de cada setor censitário, tarefa que vai além do alcance desse trabalho. De todas as formas, a informação já foi gerada e estará à disposição de futuros pesquisadores que queiram continuar aprofundando sobre algum aspecto em particular ou por quem compete a abordagem da temática a nível estatal.

Retomando a análise dos tipos de precariedade habitacional dispersa, pode-se concluir em função dos aspectos estudados que existem zonas com predomínio de um tipo sobre os outros:

Os casos de adensamento de terrenos formais podem predominar nas áreas mais periféricas da zona de detalhe estudada já que nessa zona é, por normativa edilícia, onde tem terrenos cuja ocupação do solo não é total, dispondo esses de área livre vacante onde se pode construir.

Os edifícios ocupados podem estar situados em qualquer dessas zonas já que na verdade a oportunidade é o que permite aos ocupantes realizar a ocupação. Não existem levantamentos de dados de edifícios desocupados de toda Montevidéu que possam expressar a predominância de alguma zona sobre outra.

As pensões e casas de aluguel se encontram em maior medida na zona mais central da cidade.

O material elaborado na análise territorial realizado contém muitos dados e resultados que não podem ser desenvolvidos aqui. A base de dados e o sistema de informação geográfica elaborado a partir dos dados do INE podem ser insumos importantes para o aprofundamento do estudo da precariedade habitacional dispersa ou com outros fins.

Outras perguntas que ficam formuladas e que podem ser respondidas em futuros trabalhos podem ser, entre muitas outras, as seguintes:

- Quais são as variáveis críticas mais frequentes?
- Existem zonas onde se concentra algum tipo específico de variável crítica?
- Existem zonas onde se concentram em maior medida variáveis críticas de vulnerabilidade social?
- Existem zonas onde se concentram em maior medida variáveis críticas de inadequação habitacional?
- Quais são as variáveis críticas que mais coincidem em sua localização com a pobreza inercial?
- Como se comporta uma variável selecionada em todo o território ou em uma zona em particular?

Capítulo 5
As Políticas Públicas de Habitação e Cidade no Uruguai e Montevidéu. A atenção à precariedade

Capítulo 5
As Políticas Públicas de Habitação e Cidade no Uruguai e Montevidéu
A atenção à precariedade

Um dos objetos da tese é contribuir com as Políticas Públicas para a melhora integral das situações de precariedade urbano – habitacional. Por essa razão, ademais de caracterizar e analisar os variados tipos que se apresentam em Montevidéu, faz-se necessário também estudar como o Estado aborda essa problemática.

Em relação a este tema, parte-se da hipótese que os programas de melhora habitacional vigentes nas políticas públicas atendem em maior medida à precariedade concentrada, deixando sem assistência (ou com menos assistência) os casos dispersos no território que são menos visíveis que os casos de precariedade concentrada como foi visto no Capítulo 3.

Considerando que o problema da precariedade ultrapassa o da habitação, seria necessária uma abordagem profunda dos programas que fornecem **infraestruturas e serviços** ao abarcar questões à escala urbana. Contudo, optou-se por enfocar nos programas habitacionais, apesar de que se descreve concisamente o estado atual de algumas infraestruturas para dar uma ideia geral da situação e do contexto.

Foi visto que Montevidéu é uma cidade muito estendida e pouco densa, pelo que a provisão de infraestruturas e serviços implica custos maiores por habitante. Apesar disso, em geral a cidade se encontra em condições adequadas, não obstante, apresenta algumas carências.

Montevidéu desenvolveu desde muito cedo o sistema de saneamento. Durante o período em que se desenvolve esse estudo, se executou o Plano de Saneamento Urbano que continuará até 2025. Sua realização possibilitou que em 2009, Montevidéu obtivesse o Prêmio de Água e Saneamento BID/FEMSA, por ser a cidade melhor saneada da América Latina, alcançando um 90% da área urbana.

No entanto, a população de Montevidéu teve um deslocamento desde a área central à periférica, da área saneada à área ainda não saneada. Isto implica que ao não poder impedir novas localizações além das fronteiras urbanas, ter que seguir estendendo as redes de esgoto. Os planos de saneamento que estão em desenvolvimento preveem uma cobertura de 100% da área urbana para 2025. Entretanto a extensão informal se adianta aos planos e obriga a contínuas ampliações.

O fornecimento de água potável e de energia elétrica é praticamente total, realizando-se conexões formais mesmo no caso dos Assentamentos Irregulares.

A coleta de resíduos é atualmente a problemática ambiental que mais preocupa e com maior dificuldade para resolver. Está em marcha o Plano de gestão de resíduos sólidos que implica varias ações: construção de plantas de classificação de embalagens descartáveis, extração de gás metano dos resíduos, classificação do lixo no lugar de origem, reinserção laboral para ex-catadores, entre outras. Os resultados de estas ações são insuficientes e seu rumo já foi mudado em várias ocasiões.

Existe uma importante rede viária de qualidade, extensa e em sua maioria equipada. O trânsito por esta rede é o que ainda não está resolvido em sua totalidade. O grande aumento da frota de veículos impede encontrar soluções que melhorem de maneira efetiva a situação. Tem-se trabalhado nisso, especialmente com o trânsito de carga para evitar interferências entre os usos residenciais, comerciais, industriais e logísticos. Faz-se necessário um sistema hierarquizado e diferenciado de vias que ordenem a circulação.

O transporte coletivo é um ponto fraco dentro do sistema de mobilidade, dificultado pela impossibilidade de instalar sistemas de transporte massivos pela baixa densidade de população.

Os espaços públicos, âmbito da socialização e convivência, têm sofrido um processo de deterioro físico. Apesar de que Montevidéu conta com os menores níveis de delinquência na América Latina, as ruas e espaços públicos deixaram de ser os centros de convivência como anos atrás. Atualmente, estão se levando adiante várias obras de importância em zonas socialmente vulneráveis.

Nas Diretrizes Departamentais de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável recentemente aprovadas, foi previsto a passagem de solo rural e suburbano a solo urbano. Estas ações vão possibilitar a regularização de Assentamentos Irregulares que por estar em solo rural não preenchem os requerimentos para isso.

Mais adiante se realiza uma análise que percorre a implementação de políticas e programas que têm abordado os problemas habitacionais no Uruguai e em particular em Montevidéu, e logo, serão analisados concretamente os programas recentes que têm o objetivo de melhorar as situações de precariedade urbano-habitacional.

5.1.- Análise temporal

5.1.1.- Fundamentação

Para analisar os programas que concretamente foram desenhados para atacar a problemática da precariedade habitacional é necessário previamente, realizar uma breve análise das políticas desenvolvidas no país desde que o Estado começou a intervir nesta temática.

Logo, dado que o objetivo de esta pesquisa é aportar às políticas habitacionais atuais, considera-se oportuno analisar de forma profunda um período mais recente da longa história da habitação pública uruguaia. Nesse sentido, consideram-se dois fatos que marcaram o acontecer institucional do país e ao mesmo tempo a abordagem da problemática habitacional. Em 1985 se reinicia a vida democrática no Uruguai, o que claramente provoca uma mudança nas políticas implementadas no país. Ademais, no ano 1990, como se detalha no próximo parágrafo, cria-se o Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente (MVOTMA), organismo que centraliza as ações em matéria de habitação social no Uruguai. Este último ano é tomado como início do período de estudo.

5.1.2.- As políticas habitacionais no Uruguai
Breve descrição de sua evolução. O papel do Estado

Habitação pública e política habitacional se referem à ação do Estado nessa matéria, entretanto no Uruguai as primeiras ações de promoção de moradia social estão nas mãos de promotores imobiliários[1] que as construíram para aluguel ou venda para a classe trabalhadora, ou de indústrias[2] que constroem para seu pessoal, mas muito cedo o Estado começa a propor ações para a solução da moradia das classes sociais menos abastadas, favorecendo o investimento privado ou outorgando empréstimos para a construção.

A final do século XIX criam-se diversos órgãos do governo que começam a atender as necessidades das famílias menos favorecidas (Banco Nacional com a Seção Imobiliária, Banco Hipotecário (BHU), Companhia Nacional de Créditos e Obras Públicas,) que constroem habitações para aluguel ou venda perto das indústrias, criando bairros “obreiros” na periferia, de baixa densidade, com casas térreas (de um nível) e total adaptação ao tecido urbano circundante.

[1] Rossell y Rius (Reducto, Villa Dolores), Emilio Reus (Villa Muñoz, Barrio Sur).
[2] Frigorífico Liebig, Frigorífico Artigas, Ferrovia-Peñarol.

Nos inícios do século XX começa no Uruguai, com o governo de José Batlle y Ordóñez um longo período de “Estado de bem-estar” que fortalecerá essas políticas habitacionais com a criação, por exemplo, do Instituto Nacional de Vivenda Econômica (INVE) em 1937, que até os anos 80 construiu um importante número de unidades. A Prefeitura de Montevidéu construiu entre 1948 e 1958 bairros para setores de baixa renda e em situação de emergência e alguns órgãos estatais construíram habitações para seus funcionários[3].

Nosso país tem uma profunda tradição de famílias autoconstrutoras que até os dias de hoje representam uma porcentagem importante da produção habitacional, sucessivamente nas periferias fracionadas por promotores imobiliários durante o século XIX e grande parte do XX.

Essa experiência é institucionalizada como modelo de produção em 1941 pelo programa do Plano Econômico do governo local que entrega uma planta como protótipo[4] de habitação para que a família construa num terreno próprio[5].

Figura 5.1.- Casas do “Plano Econômico”. Bairro Peñarol. (Esquerda *circa* 1965, direita *circa* 1935)
Foto: Arq. María del Huerto Delgado

Contudo a fines dos anos 50 e nos anos 60, as condições econômicas do país que vinham sendo favoráveis mudam, começando um processo de retração da economia do país que limita as possibilidades de acesso das famílias de setores médios às habitações por meios próprios, responsabilizando ao Estado desta demanda social, já que neste ponto, a tradição

[3] Exemplo: Banco de Seguros del Estado.

[4] A prefeitura tem desenhos de habitação feitos pelos técnicos da administração, de tamanhos variáveis (número de quartos variável) para sua adaptação aos diversos terrenos (onde as famílias constroem). Até agora aproximadamente 60.000 famílias construíram suas casas.

[5] Atualmente somente 40 ou 50 solicitudes a este programa são apresentadas anualmente. Continuando com a tradição autoconstrutora, com as possibilidades das famílias atuais, apenas se consegue, no melhor dos casos, construir com escassos recursos no terreno formal de familiares, sem apoio técnico.

dos grêmios já havia formado uma sociedade com forte capacidade de agenciamento e organização.

Ao mesmo tempo, desde o Estado cria-se a Comissão de Investimentos e Desenvolvimento Econômico (CIDE) que começa a dar importância ao planejamento de todas as ações do Estado desde um ponto de vista estratégico. A habitação não fica fora desse enfoque e o processo termina com a geração da **"Lei Nacional de Vivenda"** N°13728 (17 de dezembro de 1968) que também surge a partir da mobilização social, a preocupação pela existência de um déficit real de habitação, a incapacidade do Estado de responder às demandas e os aportes desde os âmbitos universitários.

Figura 5.2.- Cooperativa Mesa 2. 1975
Foto da autora

Essa lei, de absoluta atualidade, mudou substancialmente as políticas já que não só formalizou o cooperativismo de habitação, senão que realizou algumas definições como guia, tanto conceitual como administrativa, para qualquer programa habitacional no futuro.

Definiu-se o padrão mínimo habitacional (superfície e qualidade de construção), habitação adequada, habitação econômica, habitação média e de interesse social. Reestruturou-se a organização institucional (criando a Direção Nacional de Vivenda) e criou-se o Fundo Nacional de Vivenda para o financiamento dos programas públicos.

Também se estabeleceram os mecanismos de produção, as diversas modalidades de gestão (Obra Pública, Promoção Privada, Cooperativismo de Habitação (de Poupança e Empréstimo e de Ajuda Mútua) e Fundos Sociais) e os mecanismos de empréstimo e subsídios. Estabeleceu-se que deviam realizar-se os planos quinquenais para cada administração do governo. Desde uns anos antes (1965) já se manejavam os dados sobre déficit habitacional, promovendo de essa forma o planejamento.

O governo militar estabelecido no ano 1973 promove o investimento privado com um sentido financeiro e suprime o apoio ao cooperativismo até o fim da ditadura no ano 1985. A "Lei de Aluguéis Urbanos" de 1974, que liberou os preços, agravou o acesso às soluções habitacionais para a população, aumentando o déficit[6]. Durante este período foram construídos grandes complexos habitacionais, de importante densidade, altura e impacto urbano, nos quais foram experimentados sistemas construtivos não tradicionais, racionalizados ou industrializados. Neste período teve muito protagonismo o Banco Hipotecário do Uruguai.

Figura 5.3.- Complexos habitacionais em Malvín Norte. 1975 -1980
Foto: Arquivo da Faculdade de Arquitetura - UdelaR

O Estado teve uma forte presença, desde o século XIX nas questões habitacionais, gerando o marco legal e institucional para sua ação. Entretanto, nos finais do século XX começa um processo em que o papel do Estado como principal ator na realização e regulação das ações vai deixando passo ao do mercado e dos setores privados. Isto se acentua no período estudado.

Desde a prefeitura local também se aborda esta temática, embora não seja sua responsabilidade estabelecida pela lei. Um aspecto importante onde intervém este órgão é o fornecimento do solo para uso dos programas habitacionais e a realização das infraestruturas, que não estão integradas aos programas habitacionais, mas que são essenciais para o seu êxito. Outro elemento que deve ser estudado é a relação entre as políticas de ordenamento territorial (matéria da prefeitura) e as políticas habitacionais

[6] Segundo uma análise realizada por Di Paula e Lamoglie *"a livre contratação de aluguéis, o aumento do preço da terra, o deterioro da renda familiar, o aumento de famílias com uma só pessoa que recebe remuneração (geralmente a mulher), a redistribuição negativa nas políticas de vivenda, a focalização dos programas na pobreza crítica (deixando de lado os setores com capacidade para construir, mas não para pagar a terra urbanizada), são causas imediatas do crescimento dos assentamentos irregulares"* no período 1986-1996.
DI PAULA, Jorge; LAMOGLIE, Graciela. *"El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia".* Em Revista Vivienda Popular Nº5 – Montevidéu: Faculdade de Arquitetura, Universidade da República. Montevidéu, 1999.

(responsabilidade do Estado central), que mostram numa primeira aproximação, uma falta de coordenação.

Por outro lado, o Estado historicamente deixa um lugar importante à população para intervir nos processos de produção de habitação, tanto de forma individual-familiar como grupal, sendo as experiências de maior incidência, a participação de famílias no programa Plano Econômico desde 1947, através da autoconstrução de suas casas e da conformação das cooperativas de habitação desde 1967-8.

Período 1990-2014

O período em estudo foi e ainda está sendo revolucionário tanto pelas condições adversas que tiveram que superar como pela busca de novas formas de gerir o tão complexo sistema habitacional através de múltiplas inovações que serão analisadas sucintamente por quinquênio[7] no próximo título.

Preliminarmente se enumeram os aspectos mais marcantes ocorridos em todo o período.

No contexto geral.

Crescimento dos Assentamentos Irregulares (10% anual em alguns períodos).

Crise de 2002-2003.

Crescimento econômico desde 2008.

No âmbito institucional – legal.

Criação do Ministério de Vivenda Ordenamento Territorial e Meio Ambiente. (Lei 16.112/1990)

Modificação da Lei de Vivenda nº 13.728/1968

Mudanças institucionais com a aparição de novos organismos públicos. (Agencia Nacional de Vivenda (ANV)– Lei N°18125/2007)

Modificação de Leis que transformaram os produtos habitacionais obtidos. (Regulamento ministerial 539/2008, Modificação do Regulamento de Produto RM[8] 586/2009, etc.).

Promulgação de Leis que modificaram o rol dos organismos privados no sistema habitacional. (Lei de acesso à habitação de interesse social N°18.795/2011)

Ação de organismos não governamentais em processos de melhoramento habitacional em situações extremas (Um teto para mi pais, *Liceo Jubilar*).

[7] Os períodos de governo no Uruguai têm uma duração de cinco anos.

[8] Resolução Ministerial.

Criação da Carteira de Terras para habitação social no MVOTMA (Lei N°18.362/2008)

Em quanto às principais intervenções.

Início da regularização de assentamentos.

Construção de habitação mínima, de baixa qualidade, massiva e de baixa densidade.

Aumento no apoio ao cooperativismo de habitação.

Proposta de inovações tecnológicas e de gestão.

Aparição paulatina de programas para a manutenção do estoque habitacional.

Até 1990 as políticas habitacionais se baseavam na entrega da unidade terminada. Neste período se diversificou a oferta de soluções habitacionais, gerando-se programas que possibilitaram a entrega da unidade "sem terminar", os núcleos básicos evolutivos, compra de moradia usada, garantia de aluguéis e atenção à moradia existente, através do outorgamento de empréstimos para o melhoramento habitacional, programas de recuperação de conjuntos habitacionais, etc.

Outras propostas não habitacionais com possíveis impactos no sistema habitacional.

Plano de ordenamento territorial.

Plano de saneamento urbano.

Lei de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável.

Diretrizes de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável.

5.1.3.- Análise geral da política pública habitacional por quinquênio.

Neste título realiza-se a análise da ação do MVOTMA já que é o órgão a quem se encomenda o propósito de solucionar a problemática habitacional e destina recursos para isso, e outros organismos públicos que também contribuem ao melhoramento das condições de precariedade.

Realiza-se um comentário geral da política habitacional aplicada por quinquênio, mostrando os fatos que marcaram cada momento. No próximo título se descreverão os programas que tiveram como objetivo o melhoramento das situações de precariedade.

Período 1990-1994

Cria-se o Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, mostrando a importância com que o governo trata este tema, devido à deterioração das condições habitacionais. Com a Lei N° 16.112 de junho de 1990 cria-se este Ministério, mas é somente em 1992 que, por um lado, se modifica a Lei de Vivenda permitindo algumas intervenções que não poderiam ter sido autorizadas com a lei anterior, e por outro lado se estabelecem mediante decreto as incumbências do novo Ministério e do Banco Hipotecário do Uruguai.

A modificação da Lei de Vivenda possibilitou várias propostas novas

- A construção dos Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), soluções habitacionais de 30m^2 estabelecendo assim este mínimo habitacional sem relação com o tamanho da família.
- Possibilitou à banca privada investir em habitação para as faixas socioeconômicas altas quando antes os investimentos estavam limitados ao BHU.
- Derrogou a norma que dava especial atenção à construção por esforço próprio e ajuda mútua, o que dava previamente impulso às cooperativas.
- Começou-se a outorgar empréstimos em função unicamente da capacidade de pagamento.

A partir do Decreto 239/92 o Ministério se encarrega do planejamento, execução e concessão de habitações de interesse social destinadas aos setores de rendas menores e o BHU se encarregará das famílias de maiores rendas.

As estratégias que propõe o Plano de Habitação de este quinquênio se baseiam na descentralização e o transpasso da construção de habitações ao setor privado. Não é o Estado o que constrói diretamente, senão que isso é feito através de empresas privadas.

Figura 5.4.- Núcleos básicos evolutivos. Santa Lucía II. Circa 2005
Foto da autora

Nesse período se desenvolve o Sistema Integrado de Acesso à Habitação que compreendia vários programas:

- Núcleos Básicos Evolutivos em conjuntos de diversos tamanhos.
- Cooperativas de ajuda mútua e poupança prévia.
- Programa de crédito para materiais – Credimat.
- Movimento de Erradicação de Vivenda Insalubre Rural – MEVIR.
- Convênio com prefeituras.

Em 1993 se implementa o Programa Credimat, com o qual começa a atenção ao estoque de habitação, e por outro lado se realiza uma intervenção única para o ensaio de sistemas construtivos inovadores no Conjunto V Centenário.

A Prefeitura de Montevidéu fica em mãos do partido de esquerda, é seu primeiro período de governo. A problemática habitacional não é incumbência direta municipal, mas historicamente aportou soluções a este problema. Desde 1970, vinha regularizando Assentamentos Irregulares, chamados “condomínios”.

A Prefeitura começa neste momento um período de inovação com a intenção de diminuir custos de produção apostando ao cooperativismo de habitação, experimentando a reciclagem de imóveis e a utilização de sistemas construtivos inovadores. Foram realizadas várias experiências piloto repetindo as experiências de reciclagem por ajuda mútua, modalidade que foi adotada pelo MVOTMA. Implicou a recuperação de estoque habitacional degradado.

Também se cria a Carteira de Terras, que facilita a destinação de solo para a habitação de interesse social.

Começa um processo de desconcentração administrativa da Prefeitura de Montevidéu criando-se os Centros Comunais Zonais (CCZ), 18 em total no departamento, desde onde é gerida a Cesta de Materiais.

Em síntese, com respeito ao apoio à reversão da precariedade habitacional se reconhece a capacidade da população de autoconstruir através de dois programas que tanto servem para o crescimento como para o mantimento da unidade existente: Cesta de materiais (IM) e do Programa CREDIMAT (MVOTMA) e ao mesmo tempo ações desde a Prefeitura de Montevidéu em Assentamentos Irregulares e a recuperação de estoque.

Período 1995-1999

Continua o enfoque do período anterior, fortalecem-se os programas e se observa algumas modificações.

Começa-se a executar os Núcleos Básicos Evolutivos Melhorados (NBEM) que aumentam a 32m2 de superfície e constrói a cimentação para uma futura possível ampliação a dois quartos. É o momento de auge de este programa.

Desde o âmbito do governo local se aprova o Plano de Ordenamento Territorial de Montevidéu (POT). Este plano propõe algumas zonas de crescimento urbano em solo suburbano com distintos destinos. Algumas de estas áreas estavam "reservadas" para habitação. Passados 18 anos, apenas algumas de estas áreas começaram a ser desenvolvidas. Também estabelece a necessidade de gerar um Plano Setorial de Habitação que nunca foi realizado.

Por outro lado determina Áreas de Promoção que veriam fomentado seu desenvolvimento, mas nas quais não se executaram ações concretas e se começaram a formular Planos Especiais em algumas zonas com normativa particular que não gerou mudanças na dinâmica habitacional (salvo na Cidade Velha que foi revitalizada). Em alguns eixos viários a normativa municipal permitiu a construção sobre a altura máxima permitida se o destino é para habitação social. Essa promoção também não teve um impacto visível.

Reconhece-se com mais profundidade a necessidade de promover o mantimento do estoque habitacional existente através do Escritório de Reabilitação (aplicado em habitação formal) que entra em funcionamento em 1998.

Período 2000-2004

A principal inovação deste período, que na verdade vem desde o período anterior no qual não se conseguiu a execução, mas sim a formulação, é a regularização de Assentamentos Irregulares desde o governo central, com a influência de organismos financiadores estrangeiros que condicionam as ações do Estado através de um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. É a primeira ação forte que busca diminuir a situação de maior precariedade habitacional concentrada e crítica reconhecida no momento, que se torna ainda mais crítica pela ocorrência da crise do ano 2002.

Esta foi a crise mais grave da história provocada pelo colapso do sistema financeiro e aumentando de maneira alarmante a pobreza e o desemprego. Isto se viu refletido de forma direta no sistema habitacional, produzindo o aumento dos Assentamentos Irregulares e o começo de uma nova situação de precariedade manifesta através da tugurização nas áreas centrais.

Figura 5.5.- Regularização de assentamentos
Foto: Arquivo da Faculdade de Arquitetura - UdelaR

A Prefeitura de Montevidéu continua com a política anterior, agregando neste período o programa de terrenos com serviços e autoconstrução.

Em 2003 se instala no país a organização Um Teto (*Un Techo*), que tem presença em toda a América Latina e que tem como finalidade a luta contra a pobreza crítica. Uma de suas preocupações é a precariedade habitacional que aborda através da construção de moradia de emergência. Esta ONG se agrega a outras que já vinham atuando em áreas vulneráveis da cidade (Padre Cacho, Tacurú) de forma muito localizada e limitada.

Período 2005-2009

Em 2005 começa o primeiro governo nacional do Frente Amplo (*Frente Amplio*), coalizão de esquerdas. É um período de transformação institucional e de preparação administrativa para futuras realizações. A principal mudança que se produz é que os programas que anteriormente se executavam desde a oferta começaram a ser desenhados desde a demanda. O que Anteriormente se oferecia e se destinava em função da capacidade econômica das famílias começou a orientar-se para as necessidades familiares a demanda e subsidiando a quota.

O regulamento de cooperativas de vivenda é modificado com o fim de promover seu desenvolvimento e facilitar a gestão administrativo-institucional.

Cria-se a Agencia Nacional de Vivenda (ANV) que fica responsável da carteira de unidades existentes dos conjuntos habitacionais realizados anteriormente. Dentro deste grupo se encontram conjuntos habitacionais deteriorados. Começa um processo de regularização das situações de titularidade e de deterioro físico.

Figura 5.6.- Conjunto habitacional degradado. Construção ano 1959. Unidade Casavalle
Foto: Plan Casavalle. IM

O BHU permanece como instituição financiadora atendendo a população que pode satisfazer suas necessidades habitacionais sem a ajuda de subsídios.

Desde 2005, os programas habitacionais oferecidos pelo Ministério tem tentado diversificar a oferta habitacional para as diversas possibilidades da população, mas são as cooperativas de habitação as mais desenvolvidas neste momento[9]. Também surgiram outros programas de acesso à habitação como é o apoio a aluguel através do fornecimento de garantias.

O Programa de Integração de Assentamentos Irregulares (PIAI) muda a Programa Melhoramento de Bairros (PMB), ampliando as áreas a ser regularizadas nos entornos urbanos dos Assentamentos Irregulares e também possibilitando algumas melhoras nas moradias.

Pela primeira vez o *Frente Amplio* governa o país e o departamento dando maior oportunidade à coordenação de ações. Em geral esta coordenação designa os papeis dos órgãos, sendo a Prefeitura de Montevidéu a provedora de terras e executora e o MVOTMA como financiador.

Neste período é criado o Ministério de Desenvolvimento Social que atende as situações críticas das famílias mais desfavorecidas, tendo em conta a situação de vulnerabilidade gerada pela “crise do ano 2002”. Um dos programas que põe em prática é o da cesta de materiais.

[9] A regulamentação ministerial 555/2011 finalmente atualizou as condições e procedimentos de gestão dos empréstimos para cooperativas.

Em síntese, diversificam-se profundamente as ofertas de soluções habitacionais. O aluguel privado com o apoio do Estado é incorporado como forma de acesso à moradia mostrando ao mesmo tempo o interesse em usar o estoque existente. Também é foco de atenção o estoque de habitações estatais produto de ações anteriores. Reconhece-se que a integração socio-habitacional de Assentamentos Irregulares implica território fora de sua própria fronteira.

Período 2010-2014

Neste período continua a diversificação de programas. Por isso estão presentes neste plano quinquenal: reparação de moradia (individual), reparação de complexos habitacionais, garantia para o aluguel social, mostrando uma mudança de paradigma desde a promoção do acesso à habitação para o da permanência na mesma. A Lei de Promoção de Vivenda de Interesse Social Lei Nº18795 (10 agosto 2011) promulgada neste período procura dar impulso também ao investimento privado na produção de moradia social. Está também em estudo uma lei para a gestão de propriedades abandonadas para utilizá-las nos programas habitacionais.

Figura 5.7.- Programa Nacional de Relocalizações Zum Felde. 2014
Foto da autora

A federação de trabalhadores, *Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores* (PIT-CNT) propõe o Plano de Vivenda Sindical para a construção de habitações em regime de cooperativas aplicando um sistema construtivo não tradicional. Gerou-se uma regulamentação especial para esta modalidade apostando à redução de custos da construção, porém tem tido que superar dificuldades internas à organização, não havendo obtido até o momento, resultados materiais.

Reconhece-se neste período que algumas situações de precariedade extrema foram deixadas de fora de programas existentes. É por isso que se gera o Programa Nacional de Relocalizações (PNR) dependente de MVOTMA-DINAVI. Atua em Assentamentos Irregulares que por suas condições de vulnerabilidade e por não cumprir com os requisitos para ser regularizados são relocalizados em novos lugares.

Por outro lado, se cria o Plano de Integração socio-habitacional JUNTOS ao mesmo tempo em que se decreta a “urgência habitacional”. É um programa também estatal paralelo ao plano de melhoramento habitacional e ao plano de relocalizações dependente diretamente da Presidência da República.

Na Prefeitura de Montevidéu, cria-se a Divisão Terras e Hábitat, e continua a colaboração entre esta instituição e o MVOTMA, propiciando convênios que determinam o aporte orçamentário do ministério, e o aporte de terra, execução e também investimento em infraestruturas por parte da Prefeitura, especialmente para a execução do programa de relocalização de Assentamentos Irregulares.

Em resumo, este período enfatizou a atenção a situações de precariedade, especificamente da precariedade concentrada e extrema, sem desatender os casos de precariedade isolada ou pontual.

5.1.4.- A ação do Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente O lugar da precariedade habitacional em seus planos quinquenais

O organismo do Estado que tem a incumbência direta na problemática habitacional é o MVOTMA. Por essa razão se analisa especificamente o proposto e realizado pelo mesmo, segundo os planos quinquenais formulados. É o organismo que tem as maiores possibilidades de realizar as ações e obter os resultados mais significativos no relativo à problemática habitacional, e que ao mesmo tempo através de convênios com outras instituições pode multiplicar os impactos.

Mostra-se um quadro comparativo da atuação do MVOTMA no que se refere à manutenção e melhoramento do estoque habitacional, já que se considera que é através desses programas onde é possível atacar a precariedade habitacional existente.

Tabela 5.1.- Atuação do MVOTMA sobre o estoque habitacional

	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Medição das necessidades habitacionais	Não estabelece déficit habitacional. Extrai dados do Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre habitação.	Análise de estoque, demanda explícita e estimada e déficit absoluto. Logo – 60% do estoque necessitam reparação ou ampliação.	Quantitativo e qualitativo. Demanda registrada.	Situação socioeconômica, Índice de Desenvolvimento Humano, déficit quantitativo e qualitativo. Necessidade de reparações.	Déficit quantitativo e qualitativo. Situação de Assentamentos Irregulares, áreas inundáveis, regime de aluguéis e área rural (coesão social, vulnerabilidade social).
Objetivos declarados	Descentralização e transferência ao setor privado.		Melhora da situação habitacional da população meta.	Acesso e permanência na moradia.	Equidistribuição. Ampliar a cobertura de moradia em qualidade e quantidade assegurando sustentabilidade do sistema e das soluções.
Estratégias	Acesso à moradia através de unidades novas e aluguel.	Acesso à moradia. Moradia nova. Melhoramento de habitações. Regularização de Assentamentos Irregulares (não começa até o seguinte período).	Aproximar oferta e demanda, utilizar o estoque de áreas centrais, evitar formação de assentamentos irregulares.	Integração, participação, descentralização, demanda como fator principal. Articulação público-privada.	Integração social, enfoque territorial, descentralização, relação oferta/demanda, diversificação de soluções, inovação tecnológica, recuperação de dívidas, promoção de investimento privado.
Ênfase segundo os programas propostos	CREDIMAT: 2,78%	Regularização de assentamentos e reparação e ampliação são o 7,07% do orçamento.	Recuperação de estoque: 3,75% Saneamento: 1,23%	Sem dados.	76,72% do orçamento previsto para ações de recuperação e melhora habitacional existente.
Programas de recuperação de estoque	Explicita a preocupação pelo estoque deteriorado e a necessidade de "instrumentos ainda não desenvolvidos suficientemente".	Reparação e ampliação.	Propõe linhas para a reparação e ampliação de estoque, conexão ao esgoto, reabilitação de estoque existente.	Melhoramento de bairros (Assentamentos Irregulares). Recuperação de esqueletos, reparação de unidades vazias, manutenção, reparação, ampliação, reabilitação urbana.	Autoconstrução assistida, reabilitação e consolidação urbano-habitacional, recuperação de obras paralisadas, reabilitação de terrenos vacantes, melhora do estoque privado e público, conexão ao esgoto, recuperação de imóveis ocupados.
Realizações	Foi realizado um Plano Piloto de CREDIMAT (1993-1995) - 2859 empréstimos ("soluções", não habitação nova).	Previsto para a recuperação de estoque: 20.000 empréstimos. Realizado 7649. É o 24,76% do total executado.	19.737 créditos concedidos para reparação e ampliação (56% do total das soluções dadas). Foi o 49,5% do orçamento previsto.	Executado para recuperação de estoque: 22.936 soluções (45% do total de soluções).	Executado para recuperação de estoque: 9789 soluções (24% do total de soluções) mais 11208 aluguéis (21%). Total 45% do total de soluções executadas.

Fonte: Elaboração própria em base aos planos quinquenais

O que está expresso na tabela é a quantidade de créditos outorgados. A proporção de investimento efetivo em relação ao total é muito menor dado que cada crédito para manutenção do estoque é menor que o crédito para construção de unidades novas.

Como se vê, foi aumentando a porcentagem de soluções em melhora do estoque habitacional existente desde um mínimo em 1990 a maiores porcentagens, alcançando sucessivamente 24,76%, 49,5%, 45% nos últimos períodos. Nestes cálculos não se inclui o Programa Nacional de Relocalizações (iniciado no último período de governo) que está eliminando uma pequena porcentagem de Assentamentos Irregulares e o programa de

Integração de Assentamentos Irregulares que no período 2000-2004 esteve na órbita do Escritório de Planejamento e Orçamento (fora do MVOTMA).

O diagnóstico da situação de partida em cada Plano Quinquenal mostra mudanças com o transcurso do tempo. Cada um foi incorporando informação sobre necessidades, começando pelo déficit habitacional quantitativo que implica a necessidade de habitação nova, o déficit qualitativo que mostra a necessidade de recuperar o estoque habitacional e outros dados socioeconômicos que denunciam também a situação em geral da população. Por exemplo, no último Plano Quinquenal se analisa especificamente a situação dos Assentamentos Irregulares. Isso mostra uma mudança no enfoque desde a atenção da problemática de *acesso* à habitação nova à atenção da problemática da *permanência* na mesma. Com o passar do tempo se destinam mais recursos ao estoque habitacional existente.

Um elemento que não é tido em conta nas análises de situação de partida em todos os planos quinquenais é a localização do déficit tanto quantitativo como qualitativo. Conhecer o lugar onde se encontra a necessidade a satisfazer faria mais eficiente a localização das ações.

Em quanto à precariedade que se apresenta em casos isolados, dentro do tecido urbano consolidado, onde se encontra de modo disperso, não se consegue localizar nem caracterizar as situações a atender.

5.1.5.- Apresentação de programas que atendem a precariedade habitacional por organismo e por quinquênio

Somente se apresentam programas que atendem a situações existentes de precariedade, atuando no próprio lugar e sem relocalizar famílias em novos lugares. Entende-se que não é objeto deste estudo a análise de programas de construção de habitação nova.

Apresentam-se todos os programas que foram executados desde vários organismos públicos, desde o âmbito do governo nacional ao o governo departamental e o órgão desconcentrado (Centro Comunal Zonal).

Tabela 5.2.- Programas habitacionais públicos por período

Organismo	Divisão	Programa	Período				
			1990 1994	1995 1999	2000 2004	2005 2009	2010 2014
MVOTMA	PIAI	Programa de integração de assentamentos irregulares			X	X	X
		Programa melhoramento de bairros					X
	DINOT	Regularização de assentamentos		X			
	DINAVI	Credimat	X	X	X	X	
		Tu casa como la soñaste. Empréstimo para reparação e materiais					X
ANV		Ação em conjuntos habitacionais				X	X
		Resgate de prédios em construção				X	X
MIDES		Cesta de materiais				X	
		Programa Cercanias - Mitigação					X
Presidência da República		*Plan Juntos*					X
IM	Serviço de terras e vivendas	Escritório de reabilitação		X	X	X	X
		Conformação de cooperativas	X	X	X	X	X
		Recuperação de imóveis municipais	X	X	X	X	X
	Unidade Executora do PIAI	Regularização dos assentamentos			X	X	X
	CCZ	Cesta de materiais	X	X	X	X	X
	Serviço de administração de saneamento	Conexão à rede de esgoto				X	X
	Inspeção geral	Controle Pensões	X	X	X	X	X
Grupo interinstitucional de imóveis						X	X

Fonte: elaboração própria

5.1.6.- Síntese

Em uma primeira análise, sem aprofundar na aplicação real dos programas e seus produtos, resultados e impactos obtidos pode-se chegar a algumas conclusões.

Como se pode observar na tabela anterior, uma maior quantidade de programas atende à precariedade concentrada e dentro deste grupo aos Assentamentos Irregulares. Também é a situação que interessa a todas as instituições. Essa situação é a que tem tido maior visibilidade desde o início do período em estudo. O maior impacto urbano é provocado pela regularização de Assentamentos Irregulares.

A Prefeitura de Montevidéu é o organismo que mais inovou na aplicação de programas específicos para o melhoramento de situações de precariedade, tanto por haver começado com algumas das práticas, como pela atenção à maior diversidade de estas situações. É possível que por suas tarefas desenvolvidas no próprio território, ao ter conhecimento das situações particulares, ao ser a primeira janela de atenção ao cidadão, seja capaz de interpretar as necessidades da população.

A Prefeitura de Montevidéu, também tem a possibilidade de atuar, dado que em algumas das linhas de trabalho mencionadas, é a proprietária do solo sobre o qual se trabalha; é o caso da recuperação de imóveis, por exemplo.

O tipo de precariedade que mais recentemente suscita a atenção do Estado é o de conjuntos habitacionais degradados, também uma situação de precariedade concentrada, mas de visibilidade mais tardia.

Os programas foram sendo diversificados e a também a atenção às distintas situações, com maior atenção às situações dispersas nos últimos anos. Também se evidencia através de ações concretas, a mudança de paradigma do acesso à permanência na habitação.

Na gestão dos programas desenvolvidos, é necessário notar que nos casos de precariedade concentrada é o organismo atuante o que tem a iniciativa de implementar os programas. Não obstante, no caso da precariedade dispersa é o interessado que toma a iniciativa, aproximando-se às instituições. Isto último implica a necessidade de dar a conhecer os programas e a necessidade dos beneficiários de contar com o capital humano e social que lhe possibilite o seu acionar.
Por outro lado, como última apreciação vale dizer que assim como existem situações de precariedade concentrada ou dispersa também existem programas de aplicação “concentrada” ou “dispersa”. No próximo item será realizada a análise dos programas

existentes em função de seu âmbito de aplicação e não a partir das situações de precariedade como estava sendo analisado até agora.

5.2.- Descrição dos programas habitacionais. 1990-2013

Assim como existe distinta visibilidade das situações de precariedade concentrada e dispersa como se depreende da caracterização destas situações (Capítulo 3), também se entende que os resultados dos programas aplicados de forma concentrada e dispersa (a casos individuais) implicam distintos impactos e compartem entre si similares desafios de gestão. Como se viu anteriormente, na apresentação dos programas existem alguns que exclusivamente se aplicam a situações de precariedade concentrada enquanto que outros se aplicam tanto a situações de precariedade concentrada como dispersa (se aplicam a casos individuais dentro de situações de precariedade concentrada).

Entende-se que os resultados dos programas podem ter impactos distintos conforme sua aplicação seja concentrada ou dispersa, portanto são organizados dessa forma para sua análise. Esta organização permite (especialmente considerando a finalidade desta tese de poder realizar uma contribuição aos programas habitacionais) fazer ênfase nos mecanismos de aplicação e gestão.

Previamente, ao analisar as políticas de forma mais geral e não especificamente os programas, estes serão apresentados organizados em função da instituição que os implementam. Em seguida, são apresentados em função de sua aplicação concentrada, ou seja, atendendo a uma coletividade, a um bairro, ou dispersa, atendendo a casos individuais e se adota que são programas respectivamente dirigidos a situações que designamos nesta tese como de precariedade concentrada e de precariedade dispersa.

Realiza-se a análise a partir dos programas e não do tipo de precariedade urbano-habitacional. Será feita uma breve resenha de cada um deles.

Tabela 5.3.- Programas habitacionais públicos segundo sua aplicação e tipos de precariedade

				Concentrada			Dispersa		
					Resultados da ação estatal				
				Assentamentos irregulares	Assentamentos regularizados	Conjuntos habitacionais degradados	Terrenos formais com ocupação precária	Imóveis ocupados	Pensões
programas por tipos de aplicação	aplicação concentrada	PIAI	Programa de integração de assentamentos irregulares	X					
			Programa melhoramento de bairros	X					
		DINOT	Regularização de assentamentos DINOT	X					
		ANV	Ações em conjuntos habitacionais degradados			X			
		Presidência da República	*Plan Juntos*	X	X	X			
		IM	Regularização de condomínios	X					
	aplicação dispersa	DINAVI	Credimat	X	X	X	X		
			Tu casa como la soñaste. Empréstimo para reparação e materiais	X	X	X	X		
		ANV	Resgate de prédios em construção					X	
		MIDES	Cesta de materiais de MIDES	X	X		X		
			Programa Cercanias - Mitigação	X					
		IM	Escritório de reabilitação				X		
			Conformação de cooperativas					X	
			Recuperação de imóveis municipais					X	
			Cesta de materiais de IM	X	X		X		
			Conexão à rede de esgoto	X	X		X		
			Inspeção geral						X
		Grupo interinstitucional de imóveis						X	

Fonte: elaboração própria

5.2.1.- Programas de aplicação concentrada

Programa de Integração de Assentamentos Irregulares – PIAI

Objetivos e população-alvo

A partir de 1997 começa a gerenciar desde o Escritório de Planejamento e Orçamento da Presidência da República, o Programa de Integração de Assentamentos Irregulares, financiado pelo BID, com contrapartida nacional. O objetivo do mesmo é *"contribuir com a melhoria da qualidade de vida dos residentes nos assentamentos irregulares do país, e ao mesmo tempo, promover a integração física e social a seu entorno urbano, ou seja, o melhoramento do bairro. Para isso, as propostas do programa giram em torno a dotar de infraestrutura básica, serviços e equipamento social e título de propriedade aos residentes dos mesmos"*[10].

A terra sobre a que se encontra o assentamento deve ser do Estado, em geral das Prefeituras, sendo que estas são o braço executor do programa.

Melhorias propostas

Este programa não previa em seus inícios a atuação dentro do terreno de cada família, deixando as construções no estado de precariedade em que se encontravam, provocando que os assentamentos logo de regularizados, contassem com uma boa infraestrutura física e social no bairro (gerando associatividade), mas as pessoas continuassem com carências de habitabilidade e salubridade (em geral muito graves) dentro de suas próprias casas.

Nessa etapa correspondente ao Empréstimo 1186 – 1999/2008 houve intervenções em ocupações irregulares de terras públicas com uma visão limitada e fragmentada do bairro. Segundo o Censo de 2011, em Montevidéu existem 332 assentamentos, totalizando 112.101 pessoas e 31.921 domicílios. Desde o inicio do programa já existem 45 assentamentos regularizados em Montevidéu, o que significa 49.545 pessoas e 14.683 domicílios.

Mostra-se abaixo um detalhe dos assentamentos irregulares de Montevidéu incluídos neste programa até o momento.

Neste caso as intervenções têm a população-alvo concentrada. A seleção das intervenções é realizada pelos organismos que as aplicam, sendo os que têm a iniciativa. Desta maneira

[10] Préstamo BID Nº 1186/OC-UR

tem-se a oportunidade de incidir de maneira direta e ter um impacto importante desde o ponto de vista da população-alvo. Por outro lado, como se pode inferir dos dados expostos sobre as realizações, a quantidade de casos com intervenções supera a de outros programas. Existem resultados a nível urbano.

Ao mesmo tempo as intervenções realizadas se concentram nas infraestruturas e serviços e não provoca mudanças na própria habitação. Em alguns casos se realizam traslados das unidades pela necessidade de realizar obras de infraestruturas onde se encontram localizadas ou por ter condições de habitabilidade muito graves.

O impacto global do PIAI é o maior de todos os programas existentes e ao mesmo tempo o de maior visibilidade tanto a nível técnico como na percepção da população em geral.

Programa de Melhoramento de Bairros

Objetivos e população-alvo

Os objetivos e população-alvo são compartilhados com o programa de integração de assentamentos irregulares.

Melhorias propostas

O Programa de Integração de Assentamentos Irregulares foi evoluindo, modificando o tipo de intervenções. As primeiras ações consistiam em realizar melhorias em banheiros, fazer a conexão à rede de esgoto, atendendo desta forma as situações sanitárias mais graves das unidades. Também se modificaram os critérios para realizar relocalizações de maneira de conseguir as melhores condições finais de habitabilidade. As relocalizações são justificadas por situações de superlotação ou outras condições sociais desfavoráveis da família, quando previamente se realizavam somente por interferir com as obras de infraestruturas.

Ademais do anterior, tomando a regularização como critério geral de atuação em todos os casos:

> *"a partir do ano 2005 os projetos financiados pelo **PMB** (Empréstimo 2052 – 2008/2023), tendem progressivamente a intervenções sobre **áreas precárias** do tecido urbano formal que contêm um ou mais bairros Irregulares. Promove **intervenções integrais** sobre as unidades territoriais, articulando o conjunto de políticas públicas orientadas à infância, ao trabalho, à educação, ao emprego e à saúde,*

entre outras. A intervenção é concebida como ***oportunidade estratégica*** *para potenciar os efeitos das distintas ações realizadas ou previstas no território. Estão em fase de projeto duas amostras de intervenção em áreas precárias localizadas em Montevidéu e Canelones. Culminadas e avaliadas a intervenção das duas amostras, se reorientará o acionar do Programa".* (PMB-PIAI[11])

Essas intervenções ainda não foram realizadas. A amostra de Montevidéu se encontra no Bairro La Paloma, inclui 1673 pessoas que conformam 493 domicílios.

O Programa de Melhoramento de Bairros incluiu intervenções na própria unidade que não estavam presentes na etapa anterior e ademais o âmbito de intervenção supera os limites do próprio assentamento. Dessa forma, o impacto das intervenções é maior desde esses dois pontos de vista, tanto desde o socio-habitacional como do urbano em relação à implementação original deste programa.

Regularizações de DINOT

Objetivos e população-alvo

Durante um curto período se realizou a regularização de assentamentos irregulares desde outro organismo, a Direção Nacional de Ordenamento Territorial. Tratava-se de assentamentos irregulares que se encontravam em terrenos de sua propriedade.

Melhorias propostas

Esse programa implementou a mesma metodologia que o Programa de Integração de Assentamentos Irregulares, apesar de que em sua maioria se tratou de regularizações da situação de posse das unidades, outorgando simplesmente a documentação comprobatória da titularidade já que as condições físicas dessas localizações não revestiam gravidade em quanto às infraestruturas. Reduz-se também a oportunidade de gerar capital social na população concernente.

Os impactos deste programa foram então menores que o dos programas anteriormente descritos desde o ponto de vista de geração de capital social, melhoramento das condições físicas (já que se parte de uma melhor situação).

[11] INE- PIAI. Instituto Nacional de Estadística – Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. *"Relevamiento de asentamientos irregulares".* Documento de trabajo. 2005-2006. Montevideo, 2006.

Ações em Conjuntos Habitacionais degradados

Objetivos e população-alvo

Com a criação da Agência Nacional de Vivenda, os conjuntos habitacionais realizados anteriormente pelo Banco Hipotecário do Uruguai, através de diferentes modalidades, passaram a ser responsabilidade de esta instituição. Já era conhecida a situação de irregularidade legal, dado que em muitos casos não se havia realizado a alienação e em outros as casas haviam sido ocupadas ilegalmente. A isto se juntam problemas sociais e deterioro físico da construção, tanto em áreas comuns como individuais.

Melhorias propostas

Os programas que a ANV levou adiante são os seguintes:

- Programa de regularização de ocupantes irregulares. Realizam-se convênios com os ocupantes para o pagamento de quotas atrasadas. A inadimplência baixou de 70 a 40%.
- Fortalecimento de Comissões Administradoras cujo objetivo é estimular a autogestão dentro dos Conjuntos Habitacionais.
- O Programa de Manutenção de Estoque foi pensado para a reparação dos bens comuns, financiando obras que permitam a melhoria e posta em condição das áreas e bens de uso comum.

Ao mesmo tempo, se está trabalhando na definição de indicadores de vulnerabilidade, para sua aplicação em cada um dos conjuntos habitacionais. Está em etapa de ajuste dos indicadores que se organizam em seis temas: social, manutenção e obras de arquitetura, espaços circundantes, serviços, posse (situação notarial, titularidade, passos que deve realizar a ANV para escriturar), situação de pagamento (divisa, valor do imóvel).

Os dados disponíveis se encontram fragmentados. A carteira de conjuntos habitacionais está integrada por **mais de 200 complexos, 74 localizados em Montevidéu**. Começa-se a trabalhar realizando uma priorização de alguns conjuntos frente a outros.

Este processo conduz a que houve que relocalizar a 100 famílias habitantes de um prédio que começou a ser construído em 1964 (adjudicado em 1970) e que por ser declarado em perigo de desabamento foi designado a ser demolido, sendo o primeiro caso no Uruguai em que um prédio passou por esse procedimento extremo gerando enorme debate público.

As melhorias propostas impactam sobre todo o conjunto habitacional, seu entorno imediato e também particularmente nas habitações, tanto na sua materialidade como na condição de posse que em muitos casos se encontra sem resolver. Também força ao reconhecimento de sua população e o ressurgimento dos vínculos entre os vizinhos.

***Plan Juntos* -** Plano nacional de integração socio-habitacional

Objetivos e população-alvo

É um programa que depende diretamente da Presidência da República, criado pelo governo 2010-2015. Realiza intervenções onde outros programas estatais que por diversas causas não podem agir. Trata-se majoritariamente de assentamentos irregulares localizados em terrenos privados, em áreas inundáveis ou com outros riscos sanitários, nas situações mais precárias e com a população mais crítica.

Melhorias propostas

Trata-se de obras de mitigação da situação de risco ou intervenções maiores com relocalizações dentro do mesmo terreno. As ações se realizam com a intervenção dos próprios vizinhos e foram feitas chamadas para o trabalho voluntário.

O problema a ser resolvido nestas grandes intervenções é o da construção das infraestruturas já que o programa não conta com os recursos para executá-las. Intervir em localizações em condições extremas pela situação física (ao lado de correntes de água e inundáveis e em terrenos contaminados) implica altos custos de remediação. Por outro lado, o programa tem sido gerenciado desconhecendo outras ações ou previsões estatais, provocando dificuldades para a coordenação.

Também se interveio na ajuda a famílias para o melhoramento de suas casas. É o caso de um assentamento já regularizado em *Nuevo París*, Montevidéu.

Para setembro de 2013 o plano já tinha começado intervenções em 21 áreas de Montevidéu e área metropolitana e 13 localidades do interior. Em Montevidéu e área metropolitana se alcançaram 1394 intervenções em diferentes unidades (terminada, em execução e projetada). Até o momento não se construíram as infraestruturas urbanas. Alguns bairros nos quais se está atuando em Montevidéu são os seguintes: *Cabañitas, Cachimba del Piojo, Saint Bois, Batlle Berres, Casavalle, Verdisol, Bairros Unidos.*

O alcance deste programa é relativo já que os recursos financeiros com que conta são escassos e dependem, em sua maioria, tal como foi concebido, do aporte voluntário. Também se esperava o trabalho voluntário na obra, mas tem sido escasso.

A primeira contribuição foi apoiar as famílias que de outra maneira não teriam sido atendidas, principalmente em questões relativas à saúde e formalização social e sobretudo, sua integração à sociedade, fazendo-as sentir-se parte dela.

A intervenção se dá em áreas muito deprimidas, o impacto é muito significativo já que implica regularização, relocalizações no próprio assentamento, geração de infraestruturas e importante apoio social e geração de capacidades sociais e individuais, mas com problemas de gestão que as tornam menos eficientes do que poderiam ser.

Regularização de condomínios

Objetivos e população-alvo

Este programa é levado desde 1970. Os condomínios são ocupações de terrenos (em total 18 em Montevidéu) geralmente localizados em área rural, detalhados na Lei N°13.939. Por esta lei ficam sob a competência da IM, pelo que esta deve proceder à regularização e posterior alienação a seus ocupantes.

Melhorias propostas

Trata-se de ocupações organizadas, com condições físicas relativamente boas, portanto a regularização implica a passagem à área urbana e se centra em aspectos legais já que aliena a propriedade a favor dos ocupantes. No momento, essas regularizações estão culminando.

O impacto é relativo já que as condições de partida e culminação são semelhantes, pelo menos em relação às características físicas, apesar de que essas condições não são críticas. E um programa que não vai ser replicado.

5.2.2 Programas de aplicação dispersa

Credimat - Programa de crédito para materiais

Objetivos e população-alvo

É um programa de créditos de materiais para famílias de baixos recursos. Passou por diversas etapas:

- plano piloto 1993-1995
- proposta de massificação 1996-1998
- proposta de massificação de executores 1998-2002
- ajustes ao modelo 2002-2006

É um fundo rotatório autossustentável e que é administrado através de executores intermediários públicos ou privados.

Melhorias propostas

São empréstimos para ampliar ou reparar a casa.

Durante o desenvolvimento do programa foram dados empréstimos, sendo 61% a proprietários, 29% a usufrutuários e 10% a habitações em regularização.

Entre 1996 e 2006 se entregaram em total 34.559 empréstimos em todo o país. Não se conhece a porcentagem que foi outorgada em Montevidéu, mas pelo tipo de programa estima-se que pôde ter alcançado 40%, ou seja, 14.223 empréstimos nesse período.

O impacto não é urbano, trata de melhorias nas unidades. O efeito se produz na família, gera capital social e depende da capacidade de gestão das mesmas. É importante e positiva a aposta da intervenção da população nesse processo. Isso torna o programa mais eficiente na medida em que a aplicação de recursos humanos institucionais é substituída pela autogestão.

Tu casa como la soñaste

Empréstimo para reparação e materiais

Objetivos e população-alvo

Este programa retoma a proposta de Credimat. Para obter o empréstimo, é necessário ter direitos legais ou de usufruto sobre a habitação ou terreno (ser legal).

Melhorias propostas

Ao igual que no programa Credimat o empréstimo se destina à compra de materiais de construção e contratação de mão de obra.

Este programa contribui à conservação do estoque habitacional formal. Está vigente desde 2010. Tem sido aplicado em diversos bairros. Trata-se de um empréstimo rotatório para a realização de obras pequenas em habitações formais.

Correspondem os mesmos comentários que o programa Credimat.

Resgate de prédios em construção
Programa de recuperação urbana e social

Objetivos

Trata-se de prédios que foram sendo abandonados durante sua construção, algum dos quais foram ocupados.

Melhorias propostas

Realizam-se chamadas públicas para Projetos de Negócios com Investidores Privados, com o fim de recuperar as obras paralisadas.

Foram recuperadas 2000 unidades no período 2005-2009.

O programa tem um relativo impacto urbano no seu entorno imediato. Não há uma população diretamente implicada já que ó que se persegue é voltar a colocar no mercado oferta habitacional que havia ficado em suspenso. São as condições próximas ao edifício e a população adjacente a que se vê beneficiada em primeira instância. O uso de estruturas existentes e de terra servida e vacante beneficia à cidade toda.

Cesta de materiais MIDES. Ministério de desenvolvimento social

Objetivos e população-alvo

O programa esteve vigente até abril de 2011. Inicialmente formou parte do Plano Nacional de Emergência - Programa Melhoramento do Hábitat. Pela falta de orçamento e equipe, as intervenções foram sendo reduzidas, priorizando dois aspectos: famílias com muitas crianças e chefia feminina e famílias com algum integrante que apresentasse patologias médicas (estes últimos derivados de hospitais, etc. através dos serviços sociais dos organismos). Também as famílias podiam vir derivadas de outros programas do MIDES, pelo Poder Judicial ou até pelo MVOTMA e a Agência Nacional de Vivenda.

O programa esteve embasado na autoconstrução, particularidade que tinha que ser considerada na hora da entrega de materiais. Ademais se abordavam todas as temáticas com respeito a esta população tão excluída.

Melhorias propostas

Segundo expressões da Arq. Llobet, técnica deste programa: *"A cesta completa alcançava para construir um banheiro e um dormitório de 4x3, com teto de chapa. Segundo a evolução e o esforço da família podiam-se adjudicar também as aberturas e encanamento do banheiro, materiais para fossa séptica ou em muito poucos casos a conexão ao esgoto".*

Durante 2009, 2010 e 2011 trabalhou-se somente em Montevidéu, área metropolitana e algumas zonas de Canelones. Os resultados foram na maioria animadores, melhoraram não a moradia, senão sua forma de viver e de se relacionar.

Atende situações de irregularidades físicas com impacto nas famílias de baixa renda e sem impacto urbano. O apoio social a essas famílias também é uma ajuda importante do programa.

Programa cercanias. Mitigação

Objetivos e população-alvo

Dado que os programas de integração de assentamentos irregulares e de melhoramento de bairros não incluem dentro de suas ações a intervenção nas unidades, algumas famílias que estão sendo atendidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social através de um grupo de proximidade, são derivadas para a aplicação de medidas de Mitigação Habitacional: ações nas unidades ou soluções transitórias para melhorar a qualidade de vida das famílias.

Melhorias propostas

Apoia-se na elaboração e realização de projetos de melhorias das casas ou novas construções, a articulação com diferentes atores públicos e privados ou a gestão de acesso preferencial a programas gerais do MVOTMA.

Explora a coordenação interinstitucional tão necessária nos programas sociais. A aplicação tem sido muito limitada e também seu impacto.

Escritórios de Reabilitação

Objetivos e população-alvo

Trata-se de um programa de empréstimo para melhoramento da habitação com a possibilidade de subsídios para a reparação da fachada. Foi iniciado outorgando empréstimos individuais, mas as sucessivas avaliações provocaram que fossem incluídos empréstimos coletivos para o melhoramento de espaços comuns. Tem como objetivo tanto a revitalização habitacional como urbana. Começou em um bairro tradicional da área consolidada, o *Barrio Sur*, que foi objeto de planos e intervenções várias e foi replicado em outras centralidades locais, sempre do tecido consolidado da cidade.

Melhorias propostas

Em geral se trata de intervenções de substituição de instalações, manutenção de revestimentos e pinturas e pequenas ampliações.

Desde que se começou a trabalhar nessa linha foram outorgados um total de 869 empréstimos, que correspondem 808 a propriedade comum e 61 a propriedade horizontal.

O programa tem tido sucesso, já que contribui ao melhoramento de bairros tradicionais, ajuda a famílias que têm alguns recursos, mas não podem intervir nas suas casas, as quais continuariam com um processo de deterioro.

O impacto no bairro é relativo, mas aporta ao entorno imediato. A somatória de intervenções em uma área delimitada aumenta o efeito nesse entorno.

Esse programa também está embasado na capacidade das famílias de gerenciar tanto a solicitude como a obra de melhora e o pagamento do empréstimo cuja devolução permite

manter em funcionamento o fundo rotatório (a devolução de um empréstimo permite financiar sucessivos empréstimos).

Um caso particular deste programa ou adaptação que lhe foi realizada, é o Programa "*Renová Goes / Fondo de refacción y mejora de vivienda"*[12]. A manutenção e melhoramento de habitação através de um fundo rotatório (de maior volume) foram incluídos num pacote de ações a escala urbana que se potenciaram entre si. Este programa também gerou e melhorou espaços públicos e reparou habitações sociais.

Conformação de cooperativas

Objetivos e população-alvo

Desde finais dos anos 90 se realiza a recuperação de imóveis e conformação de cooperativas. Uma parte dessas experiências foi realizada através do Programa Piloto de Reciclagem da Prefeitura de Montevidéu que teve como fim realizar experiências demonstrativas de reciclagem participativo através da ajuda mútua e a autogestão. O programa estava destinado à população de muito baixos recursos econômicos, mas com certa capacidade de pagar o empréstimo, com organização e possibilidades de trabalhar em ajuda mútua e pertencentes ao bairro.

Melhorias propostas

Trata-se da recuperação total de imóveis de propriedade do governo local ocupadas, através da ação de uma cooperativa de ajuda mútua.

Das experiências que foram desenvolvidas, em três casos as cooperativas foram integradas por ocupantes de imóveis nas áreas centrais, incluso ocupantes dos próprios terrenos recuperados (Covigoes I, Casa Verde, Ana Monterroso).

O programa significa um aporte ao capital social das famílias envolvidas a través da organização que implica a conformação das cooperativas. Além disso suporta famílias em situações socioeconômicas extremas que moram nas áreas consolidadas da cidade e utiliza edifícios vacantes.

[12] Renove Goes / Fundo de reparação e melhora da habitação

Recuperação de imóveis

Objetivos e população-alvo

Nas áreas centrais as ações tendem a facilitar a permanência da população em suas casas e devolver ao estoque habitacional imóveis em situações irregulares. Trata-se da recuperação de imóveis de propriedade da Prefeitura, inutilizados, deteriorados e em alguns casos ocupados ilegalmente.

Melhorias propostas

O programa inclui:

-. Desocupação dos imóveis.

-. Demolição / consolidação de estruturas edilícias em risco.

-. Relocalizações permanentes.

-. Relocalizações transitórias (em pensão social).

-. Organização de grupos cooperativos.

-. Incorporação dos imóveis recuperados à Carteira de Terras.

Vem sendo implementado na área consolidada central, em um princípio no marco de programas de revitalização urbana e que se estendeu a outras áreas.

Desde 1990 até maio de 2014 foram desenvolvidas as seguintes ações:

- Recuperação e reciclagem de nove lotes.
- Recuperação e venda de quatro lotes.
- Recuperação e adjudicação ao espaço público de seis lotes.
- Recuperação e adjudicação ao espaço público de uma fração de quarteirão.
- Recuperação e adjudicação para integrar a Carteira de Terra de uma fração de quarteirão e 10 lotes.

Totalizam 29 lotes e uma quadra completa.

O programa tem tido importância já que significa a recuperação de imóveis em processo de deterioro começando ter impacto negativo no seu entorno e em alguns casos tem provocado importantes melhorias que tem contribuído com outros programas urbanos mais amplos.

Permite usar solo vacante e provido de infraestruturas para programas habitacionais. Todo o processo de recuperação dos imóveis é muito longo e complicado principalmente pelas

questões legais a resolver. O trabalho com a população ocupante (nos casos em que existe) também torna lentos os processos, embora sejam necessários para obter bons resultados.

Cesta de materiais da Prefeitura de Montevidéu

Objetivos e população-alvo

A Prefeitura de Montevidéu através de seus Centros Comunais Zonais propôs essa modalidade para a realização de melhorias nas casas. É destinada à população vulnerável. Os critérios considerados para o outorgamento da cesta variam segundo o CCZ que o implemente. Alguns atendem a famílias que ocupam terras irregularmente, outros CCZ somente outorgam materiais a ocupantes legais das unidades. Conta-se com um mínimo assessoramento técnico para a autoconstrução.

Melhorias propostas

Complementação ou pequenas melhoras nas unidades.

É um programa “próximo” para as famílias dado que é coordenado desde o próprio território através dos CCZ. Lamentavelmente, os recursos são limitados, chegando a esgotar-se e suspender a implementação.

Também os recursos ao ser limitados tornam pouco possível que as melhorias a ser realizadas revertam as condições de habitabilidade; apenas se alcança a mitigar a precariedade.

Empréstimos para conexão ao esgoto

Objetivos e população-alvo

Montevidéu está implementando o Plano de Saneamento Urbano que implica enormes obras de extensão da rede de esgoto. Nesse momento mais de 90% do departamento conta com esta infraestrutura. Este programa não realiza a conexão das casas às instalações e ao mesmo tempo a Lei 18.840 de 2011, estabelece a obrigação de conectar-se às redes públicas de saneamento para todos os imóveis que dão frente às mesmas.

Melhorias propostas

Por essas razões a Prefeitura propôs um programa através do Serviço de Administração de Saneamento a efeitos de facilitar as obras internas necessárias para conectar os imóveis ao saneamento. Outorgam-se empréstimos que podem incluir subsídios totais ou parciais para

famílias de poucos recursos. Os empréstimos são em dinheiro ou em materiais, financiando-se em até três ou cinco anos.

As zonas da cidade onde se está ampliando o saneamento é a periferia. Ali se desenvolve este programa que impacta sobre as condições sanitárias da população.

Controle de Pensões

Objetivos e população-alvo

Existe uma quantidade importante de pensões em Montevidéu, que cobra uma mensalidade também importante, no caso de situações de vulnerabilidade de pessoas ou famílias que tem alguma renda, mas não alcança para o aluguel de uma casa muitas vezes pela falta de uma garantia.

A prefeitura somente realiza controles na habitabilidade das pensões que estão registradas formalmente. Mas há muitas não registradas e em condições de falta de habitabilidade.

Melhorias propostas

O controle da prefeitura não realiza ações no estoque. Não são atendidas as famílias que habitam em pensões informais que tem importante insuficiência de habitabilidade.

Grupo Interinstitucional de imóveis

Objetivos e população-alvo

Este grupo foi formado a iniciativa do Defensor do Vizinho em 2010, ante a denúncia de existência de imóveis de propriedade privada ocupadas por intrusos, deterioradas e tugurizadas.

O Grupo está conformado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, Instituto da Criança e o Adolescente do Uruguai (INAU), o Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, a Prefeitura de Montevidéu e a Defensoria do Vizinho. Realizam-se coordenações com Julgados, Ministério do Interior, Polícia Comunitária, Ministério de Saúde Pública.

Melhorias propostas

Recorre-se a distintos procedimentos conforme seja a situação legal e a situação social das famílias ocupantes, chegando a distintas soluções. Conseguiram-se avanços em três localizações:

Ex - COMAEC: conseguiu desalojar e relocalizar as famílias ocupantes e a demolição das edificações.

Edifício José P. Varela: foi declarada a clausura do prédio por parte do Ministério do Interior. Prédio atualmente desocupado e tapado.

Ex – Hotel Cassino: o imóvel já foi comprado em leilão judicial. Está se trabalhando com equipes técnicas de INAU, IM e MVOTMA para relocalizar as famílias. Atualmente existem nove famílias ocupantes.

Está iniciando-se ações em um prédio de propriedade do Ministério de Educação e Cultura localizado também na área central.

Essas atuações têm um importante impacto (físico e social) nos arredores dos edifícios recuperados cujo estado anterior ao processo desencadeia a ação dos vizinhos que se transformam por necessidade nos principais promotores dos procedimentos desenvolvidos mesmo que hajam sido organismos públicos os que tomaram a responsabilidade na execução.

Esse grupo está trabalhando ativamente na promulgação de uma Lei para estatizar a titularidade de bens que se declarem abandonados.

5.3.- Comentários preliminares

Os programas de aplicação concentrada tiveram maior oportunidade de ser avaliados e adaptados. Os de aplicação dispersa ainda estão sendo provados.

Pode-se concluir que os programas que atendem a situações de precariedade concentrada terão um maior impacto a nível urbano, por um lado pela própria concentração dos resultados, e por outro porque incluem acesso a serviços de infraestrutura e equipamentos sociais e/ou culturais. Também será maior a quantidade de beneficiários. É provável que

desde os órgãos promotores, essa seja uma causa para resolver atender as situações de precariedade concentrada em primeira instância.

Os programas de aplicação dispersa se limitam a intervenções nas habitações, e seu alcance ainda está sendo limitado. Entretanto, podem atender a situações que promovam a conservação do estoque construído, salpicando, regando de melhorias o tecido formal em processo de deterioro. Esses programas apesar de não propor o melhoramento do espaço público, em alguns casos aportam à imagem urbana que geram as melhorias nos imóveis.

Os programas de aplicação dispersa também propõem melhorias nas condições das habitações dos que habitam o tecido informal, melhorias que não são propostas pelos programas existentes de regularização. Já em alguns casos se começou a coordenar programas de um e outro tipo na mesma localização.

Nesse ponto, vale a pena recordar um dado expressado na justificação deste trabalho que indica que existem três casos de pobreza no tecido formal por cada caso de pobreza em um assentamento irregular. Haveria três casos de precariedade a atender no tecido formal por cada um em um assentamento irregular. Foi visto que diversas instituições estão pondo a atenção e estão gerando programas que se dirigem a esses casos, contudo pareceria ainda insuficiente o alcance real.

Tabela 5.4.- Impactos dos programas de aplicação concentrada e dos programas de aplicação dispersa

De aplicação concentrada	Tipo de impacto	De aplicação dispersa
Maior	entorno urbano (área circundante)	Menor
Maior	imagem urbana (fachada)	Menor
Maior	infraestruturas – espaço público	Menor
Menor	habitações	Maior
Maior	capital social	Menor
Maior	integração física	Menor
Maior	inclusão social	Menor

Fonte: elaboração própria

Essas conclusões serão retomadas no capítulo final.

Capítulo 6
Conclusões e desdobramentos

Capítulo 6
Conclusões e desdobramentos

A situação socioeconômica geral do país e de Montevidéu resulta menos crítica que a de outros países da América Latina e vem apresentando uma evolução positiva nos últimos anos, resistindo-se até agora aos impactos negativos das condições desfavoráveis regionais. Não obstante, a leve desaceleração da economia que vem ocorrendo ultimamente, trará consequências para as classes más vulneráveis.

Durante a última década, diminuiu de forma considerável a pobreza e a indigência, melhorou levemente a desigualdade social medida através do índice Gini, mas se manteve estável o índice de Duncan que mostra a segregação urbana.

As famílias que saíram da pobreza no último período de bonança estão nesse novo período de incerteza econômica, com risco de voltar a situações mais desfavoráveis em quanto à satisfação de suas necessidades.

O desemprego e a precariedade laboral são fatores determinantes da pobreza e exclusão social; geram um processo paulatino de mobilidade social descendente que atravessa distintas etapas de criticalidade cada vez maior. Parte-se de diversos graus de vulnerabilidade social passando logo à pobreza inercial, pobreza recente e pobreza crônica, acompanhado de uma piora da qualidade do trabalho, redução do capital social, redução da proteção e da segurança social.

6.1.- Demarcando um conceito: precariedade habitacional dispersa

É possível relacionar pobreza inercial com precariedade habitacional no tecido urbano formal. Trata-se de famílias morando em condições precárias, convivendo com outras em situações de bem-estar. É o que se denominou precariedade habitacional dispersa.

A primeira grande conclusão que pôde ser extraída e que guiou os passos posteriores dados nessa pesquisa se refere à falta de informação disponível dos tipos de precariedade dispersa, sua invisibilidade e desconhecimento, fator que gera o primeiro grande obstáculo para reverter essa problemática.

Os distintos tipos de precariedade dispersa se conhecem muito parcialmente. Os dados que se manejam, ou melhor, dito, os casos que se conhecem, são produto de pesquisas

pontuais, denúncias realizadas por interessados, que são obtidas através de estudos específicos e não consideram o universo total de casos carentes de atenção. São escassos e extremamente incompletos.

Para contribuir ao conhecimento mais amplo desse fenômeno, se procedeu a identificar a precariedade habitacional dispersa no território a partir das particularidades que a definem:

- Trata-se de população que sem estar dentro das estatísticas conformando o estrato pobre pelo método da renda, sim conta com características que a colocam como pobres inerciais (tem ao menos uma NBI, mas não estão por debaixo da linha de pobreza) ou estão em condições de vulnerabilidade social. Essa situação implica que ainda contam com certo grau de capital humano e social.

- É população que não se encontra em condição de exclusão sócio-urbana, senão que se encontra beneficiada pelas vantagens que implica habitar na cidade formal. Não vive marginalmente, senão integrada à vida urbana, provida das infraestruturas, serviços e em boas condições ambientais.

- Não obstante, por incapacidade das próprias famílias, em ocasiões poderiam não aceder a esses serviços e infraestruturas.

- As condições das moradias, do espaço habitável familiar, apresentam características que impedem satisfazer adequadamente a necessidade de um refúgio y apresenta distintos graus de insegurança na posse.

Apesar de poder caracterizar em geral a precariedade habitacional dispersa nos pontos anteriores, podem-se expor algumas particularidades de cada um dos tipos.

- Sua visibilidade é diferente.

O tipo “ocupação precária de terrenos formais”, não é considerado uma problemática pelos organismos competentes, apenas há alguns anos desde o mundo acadêmico tem-se abordado essa temática.

As pensões e casas de aluguel (habitação em casa de cômodos) tampouco são uma preocupação para o Estado, apesar de que existem regulamentações que cumprir. Existem pensões informais que não são fiscalizadas, portanto se desconhece se cumprem com as condições de habitabilidade mínimas.

Os edifícios ocupados sim tem sido objeto de ações concretas, já que a precarização (tugurização) gera impactos em seu entorno e com isso a ação de vizinhos que denunciam sua existência.

- A situação de vulnerabilidade social das famílias é diferente.

Em relação à situação da posse, no caso da ocupação precária de terrenos formais, as famílias contam com a permissão dos proprietários e em geral são parentes. De todas as formas, isso não é garantia de segurança em quanto à posse. No caso da ocupação de edifícios, a situação é totalmente irregular. Ademais de ser uma ocupação ilegal, muitas vezes se desconhece a titularidade do edifício, e a dificuldade de dar os passos legais para formalizar a posse para depois agir sobre o mesmo, detém os processos. No caso das pensões, as famílias não têm nenhum elemento que garanta sua permanência, no caso das casas de aluguel existe um contrato de arrendamento formal.

Em quanto ao capital humano e social, no caso das famílias das ocupações precárias de terrenos formais, é maior que nos outros, já que se encontram totalmente integradas à sociedade e as redes familiares de ajuda e apoio aumentam capacidades.

- As condições materiais das moradias.

Nas pensões, o aspecto que sobressai é o de superlotação. A materialidade e conservação podem ter distintos graus e a conexão á infraestruturas se realiza normalmente.

No caso da ocupação precária de terrenos formais, a insuficiência material passa pela falta de iluminação e ventilação, pelo uso de materiais de menor qualidade e falta de acabamentos.

No caso da ocupação de edifícios, se dão condições críticas de habitabilidade, falta de aberturas, instalações fora de funcionamento, deterioração das superfícies.

Para identificar essa precariedade habitacional dispersa, à qual se associa a pobreza inercial, se propuseram indicadores a partir das características definidas no Capítulo 3, se aplicaram em todo o território de Montevidéu, verificando comportamentos variados, mas que permitiram concluir que alguns mostravam similares resultados em áreas periféricas e do centro, que se foram repetindo comportamentos em determinadas zonas que permitiram detectar algumas particularidades.

A partir desses primeiros resultados se realizou uma seleção de variáveis com as que se construiu o ***indicador composto de precariedade habitacional dispersa*** que foi aplicado ás zonas centrais da cidade onde os índices de pobreza inercial são maiores. Foram excluídas as zonas periféricas que é onde se localiza a precariedade habitacional concentrada já conhecida e atendida em alguma medida pelas políticas públicas.

O indicador composto de precariedade habitacional dispersa está conformado por nove variáveis reunidas em dois grupos, Vulnerabilidade social e Inadequação habitacional. Foram selecionados indicadores que mostram níveis críticos (altos) nas zonas centrais e intermédias ou que apresentam particularidades que implicam a necessidade de aprofundar a análise nas zonas de interesse. Estabeleceu-se um limiar de valor sobre o qual essas variáveis mostram condições de precariedade que se denominaram valores críticos. Existe vulnerabilidade habitacional dispersa quando se dá pelo menos uma variável com valor crítico de Vulnerabilidade social e uma de Inadequação habitacional. Os valores vão de dois a nove. Esse gradiente é expresso em cada setor censitário e mostra diferentes graus de precariedade.

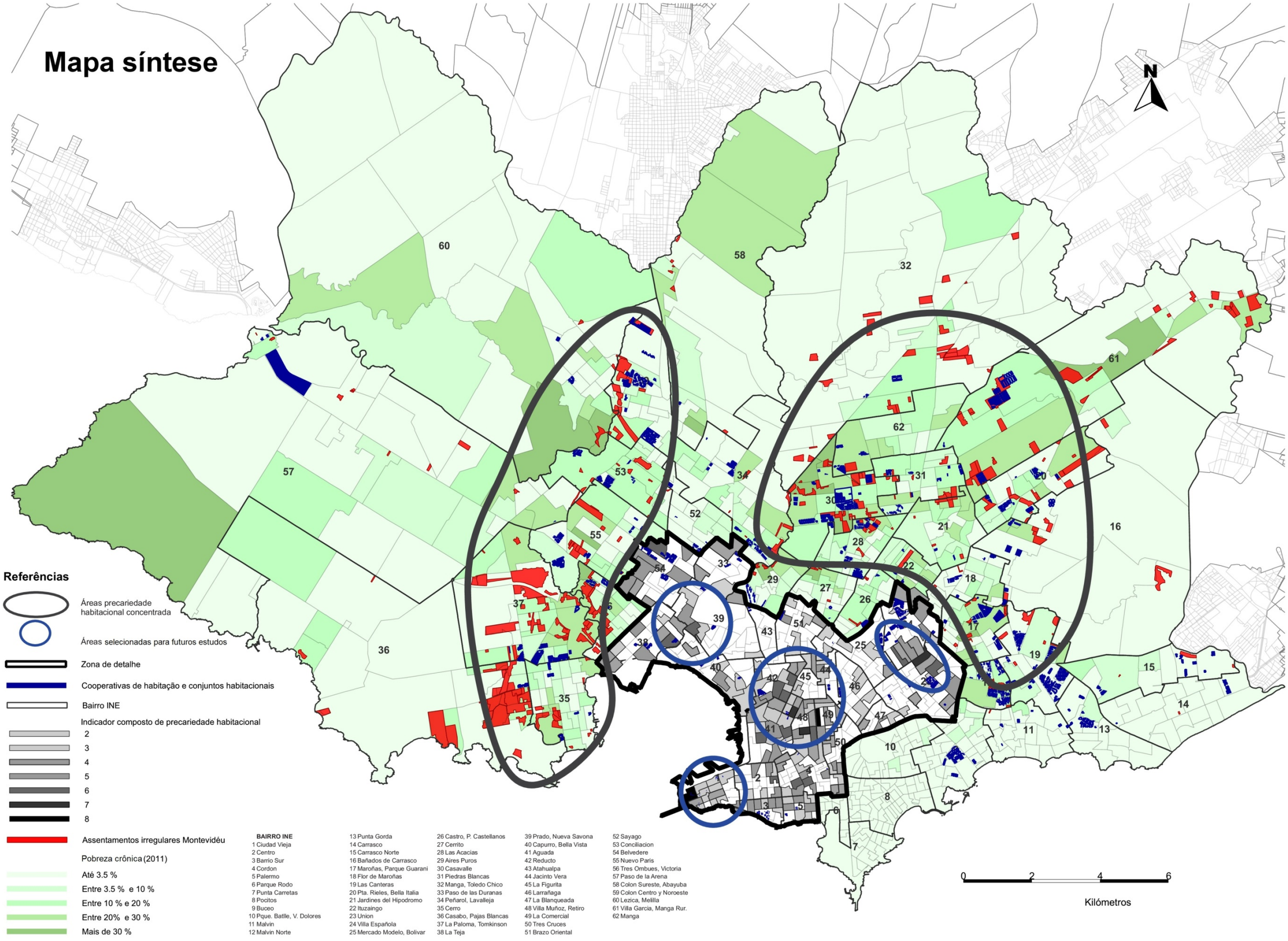
Essa análise permitiu comprovar:

- Que coincidem no território pobreza inercial e vulnerabilidade social com e precariedade habitacional dispersa.
- Que não existem grandes regiões homogêneas no tecido formal mais central da cidade no relativo à precariedade habitacional.
- Que os bairros definidos pelo INE também não apresentam comportamento homogêneo em seu interior.
- Que podem dar-se contrastes entre dois setores censitários contíguos.
- Entretanto, podem-se definir algumas zonas delimitadas onde os resultados mostram concentração de setores censitários afetados pelos valores mais altos do índice composto de precariedade habitacional (Vide Mapa 6.1. Síntese da análise territorial da página 203).

A análise de alguns dos indicadores mais alguns dados analisados no Capítulo 3 permitem expor que:

A ocupação precária de terrenos formais se localiza na parte mais periférica da zona de detalhe. A ocupação de edifícios se dá em toda a área estudada já que responde à oportunidade de aceder a uma construção abandonada. As pensões se encontram concentradas nas zonas mais centrais.

Mapa síntese



BAIRRO INE

1 Ciudad Vieja
2 Centro
3 Barrio Sur
4 Cordon
5 Palermo
6 Parque Rodo
7 Punta Carretas
8 Pocitos
9 Buceo
10 Pque. Batlle, V. Dolores
11 Malvin
12 Malvin Norte
13 Punta Gorda
14 Carrasco
15 Carrasco Norte
16 Bañados de Carrasco
17 Maroñas, Parque Guarani
18 Flor de Maroñas
19 Las Canteras
20 Pta. Rieles, Bella Italia
21 Jardines del Hipodromo
22 Ituzaingo
23 Union
24 Villa Española
25 Mercado Modelo, Bolivar
26 Castro, P. Castellanos
27 Cerrito
28 Las Acacias
29 Aires Puros
30 Casavalle
31 Piedras Blancas
32 Manga, Toledo Chico
33 Paso de las Duranas
34 Peñarol, Lavalleja
35 Cerro
36 Casabo, Pajas Blancas
37 La Paloma, Tomkinson
38 La Teja
39 Prado, Nueva Savona
40 Capurro, Bella Vista
41 Aguada
42 Reducto
43 Atahualpa
44 Jacinto Vera
45 La Figurita
46 Larrañaga
47 La Blanqueada
48 Villa Muñoz, Retiro
49 La Comercial
50 Tres Cruces
51 Brazo Oriental
52 Sayago
53 Conciliacion
54 Belvedere
55 Nuevo Paris
56 Tres Ombues, Victoria
57 Paso de la Arena
58 Colon Sureste, Abayuba
59 Colon Centro y Noroeste
60 Lezica, Melilla
61 Villa Garcia, Manga Rur.
62 Manga

6.2.- A tradição das políticas públicas de habitação no Uruguai

A problemática habitacional tem sido abordada pelo Estado a mais de um século já. Sempre existiu ação através de políticas públicas, com distintos ênfases em diversos períodos, através de diversos tipos de intervenções e também promovendo a ação do mercado e da autogestão dos usuários.

O desenho dessas políticas públicas, primordialmente levadas adiante pelo governo central através do MVOTMA, se realiza a partir de um diagnóstico de situação que nos primeiros períodos analisados, baseavam-se quase exclusivamente no déficit habitacional quantitativo. Lentamente, em sucessivos Planos quinquenais de vivenda, foi-se dando atenção ao déficit qualitativo que mostra as condições das moradias do estoque habitacional existente que não devem ser substituídas, mas sim ser melhoradas.

Não se realizam diagnósticos particularizados que mostrariam necessidades mais específicas das famílias. Por essa razão, as situações de precariedade habitacional mais evidentes são as que se reconhecem e atendem, como no caso da precariedade concentrada, em desmedro das situações de precariedade dispersa.

O reconhecimento de um déficit qualitativo tem promovido o desenvolvimento de programas que têm como objeto o estoque habitacional existente. Passou-se de um paradigma de provisão de moradia nova (acesso) ao de mantimento (permanência). Também se passou de uma abordagem pontual da problemática a um enfoque mais integral, no que se relaciona ao melhoramento físico do entorno dos pontos problemáticos.

Assim como se adotou nessa tese os tipos de “precariedade concentrada” e de “precariedade dispersa” foi atribuído aos programas habitacionais a designação de “programas de aplicação concentrada” e de “programas de aplicação dispersa”, ou seja, aplicados a casos que conformam um conglomerado no território, ou a casos individuais disseminados nele. É assim que programas de aplicação dispersa podem ser aplicados em casos de precariedade habitacional dispersa e concentrada e os de aplicação concentrada somente em casos de precariedade concentrada.

No Capítulo 5 se apresentaram esses programas de aplicação concentrada e dispersa e os efeitos de cada um, descrevendo os aspectos mais importantes.

Para o Estado é mais eficiente (mais benéfica a relação recursos / resultados) a aplicação de programas de aplicação concentrada. E é mais fácil também chegar á população objetivo que se encontra identificada e localizada.

Quantitativamente o impacto dos programas de aplicação concentrada é consideravelmente maior que o de programas de aplicação dispersa. E ao mesmo tempo se tornam mais eficientes no sentido que atendem a maior quantidade de população com menores esforços na gestão.

Os programas de aplicação dispersa necessitam de maior difusão e avizinhamento à comunidade devido a que é essa a que se aproxima à instituição para solicitar sua inclusão no programa. Será por isso que é o governo departamental, (Prefeitura departamental), quem mais atenção tem dado a essa problemática. É uma instituição de maior proximidade e conhecimento da realidade quotidiana. Por sua vez, a Prefeitura também coordena com outras instituições mais próximas á população, os Municípios e os Centros Comunais Zonais.

Por outro lado, os programas de aplicação concentrada necessitam de maior quantidade de recursos econômicos já que se centram na provisão de infraestruturas. Necessitam de menor gestão e realizam um maior investimento.

No caso dos programas de aplicação dispersa, é necessária maior gestão já que se atende caso a caso. Não existem situações que se repitam onde se possa aplicar exatamente a mesma solução de maneira estândar. Contudo, o investimento é menor já que as intervenções que se realizam são pontuais e se trata de reparações ou melhorias em uma moradia já existente e com a possibilidade de realizar as mesmas através da autoconstrução (ou autogestão) procedimento que é valorado favoravelmente desde os organismos atuantes, mesmo que signifique brindar apoio técnico, realizar o seguimento das obras e controles de avances.

Nesses programas a participação da população é essencial, é o beneficiário do programa é quem busca soluções a sua problemática habitacional sendo protagonista desde antes de aceder ao mesmo. Também esses programas se embasam na autogestão ou cogestão e na autoconstrução. Agrega-se a dificuldade que as famílias estão morando na casa que será melhorada. Essa participação no processo de melhoria das moradias gera nas famílias capital humano e capacidades de gestão, e inclusive habilidades de trabalho na área da construção.

Deve ser aclarado que apesar do exposto anteriormente, a Prefeitura não tem a competência de agir para a resolução de problemáticas habitacionais. Contudo, desenvolveu uma multiplicidade de programas nos últimos anos, algum dos quais, logo de ser provados como programas pilotos, passaram a ser implementados em coordenação com o MVOTMA que brinda financiamento e confia na capacidade da Prefeitura de gerenciá-los. Existe uma distribuição de responsabilidades em função das capacidades e possibilidades de cada organismo, aspecto que mostra que se vão realizando aprendizagens nos processos realizados, buscando os melhores resultados possíveis com os recursos com que se conta. Também se realizam coordenações entre a Prefeitura de Montevidéu e os Municípios. A experiência do "Grupo Interinstitucional de Fincas" que trabalha para a recuperação de edifícios ocupados é outro exemplo de ações coordenadas que estão gerando uma boa experiência de articulação.

Outro tipo de articulação é necessária nos casos em que se queira planejar ações de distinto tipo: habitacionais e de requalificação urbana, ademais de sociais. Já existem experiências que estão se desenvolvendo em duas zonas de extrema precariedade, onde se conformaram âmbitos de ação conjunta e integrada por diversos organismos. Trata-se do "Conselho Casavalle" e o "Conselho Chacarita". São experiências muito recentes e processos de contínua aprendizagem, o primeiro dos quais já mostra resultados.

O Escritório de Reabilitação, programa da Prefeitura de Montevidéu, rota de bairro em bairro. Desde os Centros Comunais Zonais se observa a problemática e se coordena sua aplicação. Atualmente os bairros Villa Española e Unión estão sendo objeto de estudo para a aplicação de um programa similar a "Renová Goes" devido á gestão do Município que havia detectado a necessidade de realizar uma intervenção. Os estudos desenvolvidos nesta tese poderão contribuir para detectar casos desse tipo de um modo mais sistemático, já que recorre a bases de dados referentes ao conjunto da cidade.

6.3.- Os aportes da tese

O objetivo dessa tese é de contribuir a abordagem da problemática dos tipos de precariedade habitacional, especialmente aos tipos de precariedade habitacional dispersa. Por isso, para finalizar o trabalho se propõem alguns aspectos a ser considerados, que surgem da análise realizada e que podem contribuir a facilitar a ação dos organismos competentes.

Para identificar os casos

Como é possível contribuir aos diagnósticos dos Planes quinquenais da Política habitacional?

Entende-se que é imprescindível poder identificar com a maior exatidão possível o fenômeno que se quer afrontar para de essa forma, formular os programas que resultem mais eficientes, aproveitando os recursos existentes da melhor maneira. Um diagnóstico afinado contribui a um desenho mais acertado dos programas e a uma maior eficácia em sua aplicação.

Localização

Ademais de estabelecer os déficits habitacionais nacionais, os planos quinquenais deveriam localizar de maneira mais precisa as situações precárias a atender. Foi explicado anteriormente que houve um avance na visualização da problemática nos sucessivos planos quinquenais. Contudo, para afinar ainda mais o diagnóstico é necessário georreferenciar as diferentes situações.

É necessário determinar em que partes da cidade predomina a precariedade e quais zonas têm que ser exploradas com maior intensidade no caso de querer detectar o maior universo possível de casos. A análise territorial elaborada nesse trabalho é uma contribuição que se encaminha nesse sentido. No Mapa 6.1. Síntese e no Anexo 2 se mostram os resultados obtidos. Desse último se pode extrair informação sobre o grau de precariedade habitacional por setor censitário que é proporcionado pelo *índice composto de precariedade habitacional dispersa.* No mapa síntese se indicam zonas da área mais central da cidade onde existe certa aglomeração de setores censitários afetados por essa problemática e que é necessário estudar com maior profundidade.

Podem-se estabelecer diversos critérios para futuros análises a partir da informação gerada nesse trabalho. Entre muitos possíveis se enumeram:

- Limitar zonas segundo a concentração de setores censitários afetados pelo indicador composto de precariedade habitacional.

- Limitar zonas que contenham os setores censitários com maiores carências.

- Analisar individualmente os setores censitários que mostrem determinadas carências que sejam de interesse.

- Analisar os componentes do índice composto de precariedade habitacional dispersa em forma individual em todo Montevidéu ou por zonas ou regiões.

O sistema de informação geográfica gerado ficará a disposição da comunidade acadêmica e do âmbito institucional competente em temas territoriais e habitacionais.

Precisão da informação

Como se viu, ao descrever os distintos tipos de precariedade dispersa, os dados que foram expostos são parciais, não abarcam todo o universo de casos existentes. Não se geram dados precisos de precariedade habitacional em toda a cidade, apenas alguns levantamentos parciais de adensamento de terrenos formais. Isso implica que é necessário recorrer a dados disponíveis de toda a área urbana que indiretamente estejam mostrando situações de precariedade habitacional. Como foi visto no final do Capítulo 4, o indicador da pobreza inercial é o que nos aproxima à identificação dessas zonas.

Também, como se desprende da análise territorial realizada, a aplicação dos indicadores de vulnerabilidade social está possibilitando uma aproximação aos casos de precariedade habitacional, de forma que uma análise de alguns indicadores bastaria para localizar zonas para a aplicação de programas de mantimento do estoque habitacional.

Para complementá-lo se poderia realizar um levantamento em uma área que tenha determinados índices (selecionados especialmente) e extrapolar os resultados a outras zonas de iguais valores. Contudo, para conseguir uma identificação exata é necessário realizar levantamentos em todas as zonas de interesse.

A partir dos resultados obtidos também se pode reflexionar sobre os dados necessários para chegar a diagnósticos mais exatos. _Que dados faltam que deveriam ser gerados para detectar situações de precariedade?

No procedimento seguido na análise territorial, os dados com que se trabalhou provinham do Censo realizado em 2011 e da ECH desse ano (vide Anexo 1). Para garantir uma boa representatividade, os dados a utilizar deveriam ser os gerados pelo Censo, já que os da ECH, por se tratar de uma amostra, pode não alcançar a representatividade necessária. Os

dados sobre a renda, emprego e conservação da moradia não são originados pelo Censo. Para obter dados representativos sobre esses aspectos, é necessário agregar campos de informação a essa ferramenta.

Para desenhar e implementar os programas

A precariedade habitacional dispersa representa um importante desafio para os organismos competentes. Resulta uma questão complexa como toda problemática habitacional, onde intervêm múltiplos fatores, pelo tanto sua mitigação ou eliminação deverá ser de igual modo conseguida através de múltiplos aspectos ou ações. Necessita de uma abordagem interdisciplinar e um enfoque intersetorial já que como foi expresso, estão presentes problemas de vulnerabilidade social e inadequação habitacional.

Os programas de aplicação dispersa que atendem tipos de precariedade dispersa têm particularidades que lhes dá certo grau de dificuldade.

Os casos a resolver estão dispersos no território. As instituições não se aproximam ao beneficiário, senão que é o beneficiário que tem que acudir a elas. Por essa razão é que quanto mais perto esteja o organismo do beneficiário haverá um melhor vínculo. É necessário coordenar com instituições locais já que mesmo que não tenham a competência para realizar a tarefa, podem facilitar a gestão ou instalar espaços transitórios de atenção à população nos bairros durante a execução de programas que não sejam permanentes.

A complexidade da precariedade dispersa coloca a dificuldade de atender a população com os recursos humanos técnicos existentes, já que a cobertura desses casos deverá ser por sua dispersão e por suas especificidades, mais personalizada. Por essa razão, os programas que se implementem deverão no possível ser autogerenciados (ou cogerenciado) havendo menor incidência do trabalho de técnicos estatais e onde a participação dos interessados seja maior. O papel dos organismos públicos deveria estar centrado na facilitação de ações. Como já foi dito, parte da população potencial a ser atendida conta com certo grau de capacidades.

Podem diferenciar-se os aspectos mais relevantes a considerar em cada um dos tipos de precariedade habitacional dispersa estudados; e com isso responder quais são os aspectos más importantes a resolver.

Ocupação precária de terrenos formais

As principais questões a se resolver nesse caso são as condições de habitabilidade e aspectos legais vinculados à posse.

Em quanto à materialidade da moradia podem distinguir-se duas possíveis intervenções. Por um lado está a intervenção para o melhoramento ou conservação da construção existente, e por outro lado a intervenção na construção de uma segunda moradia em um terreno já ocupado, que sem o apoio de programa algum, se realiza de maneira espontânea, sem assessoramento técnico e por etapas.

Como foi expresso no Capítulo 5 existe no Uruguai uma longa tradição de autoconstrução, assim como também existe a longa tradição de construção de cooperativas habitacionais. Sem embargo, nos últimos anos se deu um incremento do assistencialismo e, portanto se espera por parte da população que o Estado resolva os problemas, produzindo-se em consequência, a perda de capacidades.

Por outro lado, a participação dos usuários nos programas, ao mesmo tempo em que previamente requer de certo grau de capital humano e social, gera capacidades e habilidades de gestão e conhecimento de procedimentos construtivos.

A participação da população pode dar-se no planejamento das intervenções (prioridades e ações), na programação e orçamento (para usar corretamente os recursos), no desenho (da solução a adotar), na realização (criando capacidades para a ação) ou em atividades de mantimento e gestão.

Será necessário tomar em conta as capacidades dos interessados, seu capital humano e social ademais do capital físico para considerar sua participação. Também deve considerar-se a provisão de assessoramento técnico da maneira mais eficiente possível.

O capital acumulado pode ser multiplicado se existe colaboração entre famílias. É por essa razão que resulta de interesse propor que a designação dos empréstimos e o começo das obras estejam coordenadas de maneira que os usuários possam por um lado capacitar-se no necessário para a construção, compartilhar conhecimentos prévios que possuem, dividir tarefas de maneira de aproveitar as capacidades individuais e ademais coordenar seus trabalhos e a compra de materiais com a possível vantagem de preços que se pode obter.

Deverá considerar-se a possibilidade de coordenar a colaboração entre beneficiários, gerando uma associatividade positiva ainda que não se encontrem próximos geograficamente.

A Rede de Assentamentos Humanos, Hábitat e Vivenda trabalhando com estudantes da Faculdade de Arquitetura, havia proposto ao final de uma pesquisa, a instalação de um Armazém de Materiais que dá a possibilidade ao autoconstrutor de receber apoio técnico e de gestão, entrega de materiais ao preço de custo, fabricação assistida de componentes, aluguel de máquinas entre outros serviços.

Essa ideia pode ser retomada para ser adaptada e executada pelos organismos competentes.

Os usuários devem ser protagonistas. _Que outros atores relevantes devem estar envolvidos? Analisou-se a importância dos governos de cercania, e também as ONGs podem agir no território. O governo central e o departamental cumprem papéis importantes na distribuição de recursos e na articulação dos diferentes níveis de governo.

Atualmente faltam recursos financeiros; alguns dos programas não estão sendo implementados, é o caso do programa Cestas de Materiais da Prefeitura de Montevidéu.

Para conseguir financiamento para esse tipo de intervenções será necessário conscientizar sobre a importância de manter o estoque existente em boas condições, alertar sobre as condições de vida das famílias, dar a conhecer que atualmente algumas famílias resolvem suas necessidades habitacionais de forma insuficiente, habitando moradias que não têm condições de habitabilidade adequadas. Esse trabalho pode contribuir com essa tarefa.

Por outro lado, como a maioria das segundas moradias são construídas e ocupadas por familiares, as condições de formalidade legal não se cumprem. Em geral se realizam sem a permissão da Prefeitura, não estando regularizadas. Se os arranjos familiares mudam em algum momento e a família necessita vender essa segunda moradia, pode que não cumpra com as condições para poder dividi-la em propriedade horizontal ficando impossibilitada de ser fracionada em unidades. A família fica então sem possibilidade de usar a moradia como um bem de troca ou esse se realiza de maneira informal.

Para realizar o processo de adensamento de forma legal desde o início, o terreno original deve ser dividido em unidades antes[1] da construção da segunda moradia, mas a normativa atual o impede. Seria necessário uma mudança nessa normativa para possibilitar essa ação. Existe a Lei N°17292 de Urbanizações em propriedade horizontal que habilita a realizar essa ação em solo rural, mas não está regulamentada no departamento de Montevidéu. Trabalhou-se nisso na Prefeitura para poder adensar terrenos urbanos, mas o processo se encontra parado.

Edifícios ocupados

Nesse caso a problemática principal já anterior a qualquer intervenção física se centra nos temas legais a resolver: proprietários inexistentes, imóveis embargados, sucessões familiares inconclusas, etc.

Uma forma de saldar os problemas legais a favor dos ocupantes é a aplicação do artigo 65 da Lei N°18.308 de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (2008), que estabelece a prescrição aquisitiva, mas que foi regulamentada para sua aplicação recém em 2014 pelo Decreto N° 389/014. Pode ser aplicada:

- Quando os terrenos: não são públicos nem fiscais, não são rurais, têm aptidão de ser urbanizados conforme o instrumento de ordenamento territorial, foram– destinados à moradia durante cinco anos, não excedem em superfície mais que a necessária para cumprir com o fim habitacional básico.
- Quando os ocupantes: são pessoas cujo núcleo familiar não supere o nível de pobreza com sua renda, não sejam proprietários de imóveis.

Não se reconhecerá o direito mais de uma vez a um mesmo possuidor e se prevê a gestão da prescrição coletiva quando o terreno seja parte de um imóvel em que existam outros em similar situação.

Até o momento foi aplicado em poucos casos. Os ocupantes devem começar uma ação legal em um Juizado, comprovar as condições que se lhes exigem e apresentar propostas. Conhecer esse recurso já requer de capacidades e habilidades que não estão presentes na população ocupante.

Por outro lado se encontra o problema dos edifícios abandonados, que mesmo não ocupados, estão propensos a estar. Existe um projeto de lei cuja análise está parada, que propõe que a justiça declare em estado de abandono aqueles imóveis onde não se

[1] Atualmente somente se pode dividir em propriedade horizontal construções já culminadas.

cumpriram os “deveres territoriais” estabelecidos pela Lei N°18.308. Dessa forma, o Estado poderá solicitar a disposição do bem para sua reutilização para fins específicos -sempre sociais- e de interesse geral, incluso para destiná-lo a habitação social. O estudo dessa proposta se encontra demorado no Parlamento.

Por outro lado, o Poder Legislativo aprovou em 2007 a Lei Nº 18.116, Delito de Usurpação que estabelece como delito penal a ocupação de imóveis alheios. Esse delito já existia, porém logo de modificada a normativa, se flexibilizaram as condições para poder atuar, tanto porque mudou o significado de usurpação (se considera agora a ocupação pacífica como causal) como por quem pode denunciar a situação (antes era de ofício, ou seja, um juiz, atualmente qualquer pessoa ou organismo pode fazê-lo). Anteriormente deveria atuar antes das 48 horas, na atualidade não existem prazos. Dessa forma se facilita a ação legal em contra de ocupações.

Desde há alguns anos, se começaram a propor instrumentos legais para superar as travas que impedem resolver esses problemas, porém os processos são muito lentos e a tomada de decisões muito complicada já que a propriedade privada é uma “instituição” muito arraigada no Uruguai. O Parlamento deve atuar ativamente para destravar os processos que se vem sucedendo.

Pensões

Esse tipo de precariedade nem sequer é considerada como tal, apesar de que se sabe das condições ruins em que algumas famílias vivem nesse tipo de alojamento. A fiscalização que se realiza é somente sobre as pensões que estão registradas e contam com habilitação, mas se sabe que existem muitas que funcionam de forma clandestina e é onde maior é a insegurança e a falta de condições de habitabilidade.

Os Municípios e Centros Comunais Zonais são os órgãos com maiores possibilidades de poder diagnosticar a situação real desse tipo de instalações, realizar levantamentos físico-sociais das habitações e da população que ali mora e desde o conhecimento das condições reais, buscar a forma de possibilitar em primeira instância a regularização da situação das pensões ilegais, que não cumprem com a normativa de higiene da moradia que é a que aplica a Prefeitura.

A partir da situação social das pessoas e famílias que aí moram, devem ser analisadas as possibilidades que essa população tem de aceder a outro tipo de solução habitacional. As

pessoas em situações mais críticas que moram nesse tipo de alojamento geram sua renda dia a dia e não têm nenhuma capacidade de poupança.

Existem programas que outorgam garantias de aluguel, mas de todas as formas essa população em condições tão críticas não tem a possibilidade de acesso a esse beneficio.

Sinergia entre programas

Por último cabe uma referência à articulação entre os programas estatais. Já se vem interagindo entre organismos coordenando programas existentes. A formulação de planos interinstitucionais específicos para as problemáticas que foram abordadas pode potenciar a articulação já que se estariam desenhando programas já com esse objetivo e não somente utilizando programas existentes desenhados individualmente. É um ponto de partida diferente no desenho das intervenções.

Outra aposta é a formulação de planos que incluam melhoramento urbano e habitacional e a geração de capital humano e social.

Em síntese

Conforme proposto na construção desta tese, os trabalhos puderam caracterizar, evidenciar e desenvolver elementos para localização no território, da moradia e de suas condições, daqueles “três pobres existentes no tecido urbano formal para cada um que se encontra na periferia”, identificados pela ECH 2008. Feito isso, alguns pontos podem ser ressaltados.

A população do tecido formal que apresenta insuficiências em suas condições de vida corresponde a pobres inerciais (famílias vulneráveis) que mesmo não estando em condições estritas de pobreza, requerem de atenção para superar essa situação. Uma vez que a população nessas condições vive em meio ao tecido urbano formal, a precariedade habitacional a que estão sujeitos, que designamos por **precariedade habitacional dispersa,** se encontra subdiagnosticada e oculta.

Cada tipo de precariedade habitacional dispersa tem uma localização de maior ocorrência no território e apresenta diferente visibilidade. A população relacionada a cada uma dessas condições apresenta situações de vulnerabilidade social com diferentes ênfases e as condições de habitabilidade são diversas e apresentam problemas legais a resolver, alguns

dos quais estão sendo estudados no âmbito parlamentar, porém com dificuldades para chegar a acordos.

O **indicador composto de precariedade habitacional dispersa** dá pistas sobre a localização no território desse fenômeno. Foram detectadas zonas sobre as quais é necessário aprofundar a análise e se propõem outros possíveis enfoques a partir dos insumos gerados. Os resultados obtidos apontam para a necessidade de um diagnóstico mais detalhado para um desenho mais certeiro de programas públicos em quanto à localização, características da população e condições materiais do hábitat residencial.

A evidência contundente da existência de situações de precariedade habitacional dispersa reforça a necessidade de se aprofundar, nas políticas públicas habitacionais, a mudança do paradigma de **acesso** ao de **acesso e permanência** na moradia. Também fundamenta a necessidade de reforçar e multiplicar os **programas habitacionais de "aplicação dispersa"** que contribuem à manutenção do estoque habitacional existente, mas que tem maiores dificuldades em sua implementação que os de "aplicação concentrada".

Na implementação dos programas de aplicação dispersa é necessário apostar no capital humano e social das famílias, na colaboração entre elas, bem como no papel e atribuições dos organismos competentes na função de facilitadores, financiadores e fornecedores de apoio técnico para a autogestão. O governo local, por sua presença próxima à população, pode exercer um papel fundamental na coordenação e articulação de programas habitacionais, urbanos e também sociais. Mas realizá-lo requer um programa político que promova compromisso entre partes e uma constante revisão e adaptação. O conhecimento gerado a partir de trabalhos acadêmicos pode ser um complemento valioso a ser considerado no momento da elaboração desses programas.

Bibliografia

Bibliografia

ÁLVAREZ, María José. *"Asentamientos irregulares montevideanos, la desafiliación resistida"*. Documento de trabajo IPES. Monitor social del Uruguay. UCUDAL. Montevideo, 2000.

BARRETO, PELLI, ALCALÁ, GIRÓ, BENITEZ, FERNÁNDEZ, PELLI, ROMAGNOLI. "*Síntesis de factores deficitarios predominantes en las condiciones de vida en las áreas urbanas deficitarias críticas según las distintas dimensiones".* Revista INVI N°69. Volumen N°25. Santiago de Chile, 2010. p. 161-187.

BORONAT, Yolanda; RISSO, Marta. "*La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983".* 1°edición. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1992.

CABELLA, Wanda; FERNÁNDEZ SOTO, Mariana; PRIETO, Victoria. *"Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011".* UdelaR, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, 2015.

CALVO, Juan José. *"Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996".* Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Programa Población. Montevideo, 1999.

CALVO, Juan José; BORRÁS, Víctor; CABELLA, Wanda; CARRASCO, Paula; DE LOS CAMPOS, Hugo; KOOLHAAS, Martín; MACADAR, Daniel; NATHAN, Mathías; NÚÑEZ, Santiago; PARDO, Ignacio; TENENBAUM, Mariana; VAREL, Carmen. "*Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011".* Instituto Nacional de Estadística Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales – Udelar. Fascículo N°1. Montevideo, 2013.

CANDIA BAEZA, David. *"Metas del milenio y tugurios, una metodología usando datos censales".* Serie Población y Desarrollo. CELADE. Santiago de Chile, 2005.

CARBAJAL, Fedora; ROVNER, Helena, *"Clases medias en Uruguay, entre la consolidación y la vulnerabilidad"*. Cuadernos sobre desarrollo humano. PNUD, 2014.

CASACUBERTA, Carlos. *"Situación de vivienda en Uruguay".* Informe divulgación. INE. Montevideo, 2006.

CECILIO, Martha; COURIEL, Jack. *“Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos”.* Proyecto PNUD URU 05/005. Informe final. MVOTMA-PIAI. Montevideo, 2008.

CEPAL, OMS, UN-HABITAT. *“Vivienda saludable: reto del milenio en los asentamientos precarios de América Latina y el Caribe. Guía para las autoridades nacionales y locales”.* Organización Panamericana de la Salud, 2006.

CEPAL*. “Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiación de políticas y programas”*. Colección: Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2007.

_____. *“Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”.* Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2015.

_____. *“Panorama social de América Latina”.* Colección: Informes anuales. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2014.

CONTI DI QUEIRUGA, Nydia. Historia de los problemas de la arquitectura nacional. La Vivienda de Interés Social en el Uruguay. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, 1972.

CORBO, Horacio; DARRÉ, Cristina; JORGE, María; IGLESIAS, María José; RECALDE, Sharon; TORRES, Claudia. Complejos habitacionales, propuesta para su mejoramiento. Caso: COMPLEJO América en Villa Colón-Montevideo. CH77. Trabajo final: Curso Introducción a la gestión social del hábitat. Inédito.

COURIEL, Jack, MENÉNDEZ, Florentino. Fascículo “Vivienda” de la Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios. Montevideo, 2013.

CRUZ FOSTIK, Pablo. *“Estado y segregación residencial. el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004)”.* Tesis (Maestría Centro de estudios demográficos, urbanos y ambientales). México, 2005.

D’ALENCON, JUSTINIANO, MÁRQUEZ, VALDERRAMA. *“Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno inmediato y el conjunto habitacional”*. En: Camino al bicentenario. Propuestas para chile. Capítulo IX. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 2009. p. 271-304.

DEFENSORÍA DEL VECINO. "*Fincas abandonadas. Respuestas interinstitucionales para un fenómeno urbano de afectaciones múltiples"*. Serie Investigaciones: derechos humanos en las políticas públicas. N°4. Montevideo, 2014.

DELGADO, María del Huerto*. "Análisis de la política habitacional en Uruguay 1990- 2009"*. Monografía. Formulación y Análisis de Política. Inédito. 2007.

_____. *"La informalidad visible e invisible del hábitat popular en Montevideo"*. Capítulo en el libro: Casas de infinitas privaciones ¿Germen de ciudades para todos? Volumen I. p. 145-166. Ediciones Abya–Yala – CLACSO – Universidad Central de Venezuela – Universidad Politécnica Salesiana. Editorial: Abya–Yala, Quito–Ecuador, 2014.

_____. *"Hábitat, vivienda y espacio urbano. Territorio, vivienda y procesos de producción del hábitat en la época contemporánea".* En: BORONAT, j. Yolanda; DELGADO, María del Huerto; DÍAZ PEDEMONTE, Olga; DI PAULA, Jorge; LORENZO, Alejandra; NAHOUM, Benjamín; ROMERO GORSKI, Sonnia; YGLESIAS, Arturo J*. "Derecho a la vivienda. Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias".* REHAVI, Red de asentamientos humanos, hábitat y vivienda. Montevideo, 2014. p. 129-140.

DI PAULA, Jorge; DELGADO, María del Huerto; RECALDE, Sharon. Periferias urbanas: normas de asentamiento y formas de habitar. El caso del Bairro Peñarol en Montevideo, Uruguay. Inédito.

DI PAULA, Jorge. Políticas habitacionales en Uruguay – En Revista Vivienda Popular Nº13 – Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, 2004. p. 19-25.

DI PAULA, Jorge; LAMOGLIE, Graciela. El descubrimiento de nuevas tierras, su conquista e independencia. En Revista Vivienda Popular Nº5 – Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, 1999. p. 3-10.

FACULTAD DE ARQUITECTURA | Cátedra de arquitectura y teoría. *"La ciudad desnuda. Estudio sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo entre 1989 y 2013".* Responsable: Arq. Gonzalo Bustillo León; Ayudante: Bach. Agustín Fiorito Mondino. Informe final. Universidad de la República. Montevideo, 2014.

FERNÁNDEZ AGUERRE, Tabaré. *"Algunas aproximaciones al concepto de pobreza".* Tercer borrador (inconcluso). COLMEX. Diciembre 2002. Revisado: julio 2008.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. *"Atlas Regional 2009. Región metropolitana de Santiago".* Gobierno de Santiago. Santiago de Chile, 2009.

HIDALGO, Rodrigo. *"Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria".* Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2008.

IM, Intendencia de Montevideo. "Informe de la Comisión de Viviendas Municipales". Documento de trabajo. Montevideo, 2005.

IM, Intendencia de Montevideo. Departamento de Planificación. Unidad de Estadística. *"Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana".* Publicación interna. Montevideo, 2013.

IM. Intendencia de Montevideo. Departamento de Planificación – Departamento de Acondicionamiento Urbano. "Hacia un plan de espacios públicos de Montevideo". Documento de trabajo. Montevideo, 2015.

INE- PIAI. Instituto Nacional de Estadística – Programa de Integración de Asentamientos Irregulares. *"Relevamiento de asentamientos irregulares".* Documento de trabajo. 2005-2006. Montevideo, 2006.

INE. Instituto Nacional de Estadística. División Estadísticas Sociodemográficas. Departamento Encuesta Continua de Hogares. *"Ficha técnica Encuesta Continua de Hogares"*. 2016. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=8567a6a1-9c93-419e-9ce5-70d7e861a294&groupId=10181 Acceso en: 01.07.2016.

ICE, Instituto de la Construcción de Edificios. *"La vivienda social. Evaluación de programas y tecnologías".* Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Montevideo, 1990.

ITU, Instituto de Teoría y Urbanismo. *"Usos residenciales. Convenio revisión del Plan de Ordenamiento Territorial"*. Informe de convenio. Universidad de la República. Montevideo, 2009.

_____. *"Correlación entre densidades y morfología"*. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo,1999.

JORDÁN, Ricardo; MARTÍNEZ, Rodrigo. *"Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y políticas y programas públicos."* CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Santiago de Chile, 2009.

KAZTMAN, Rubén. "*La heterogeneidad de la pobreza. El caso Montevideo".* Revista CEPAL N°37. Santiago de Chile, 1989. p. 141-152.

_____. *"Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social".* Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales Nº2. UCUDAL. Montevideo, 2000.

_____. "*Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos".* Revista de la CEPAL 75. Santiago de Chile, 2001. p. 171-189.

_____. *"La dimensión espacial en las políticas de* superación de la pobreza urbana". CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No.59. Santiago de Chile, 2003.

KAZTMAN, Ruben; RETAMOSO, Alejandro. *"Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo."* Documento de Trabajo del IPES. Monitor social del Uruguay. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2005. (La versión original de este documento fue publicada en Revista CEPAL No 85 en Abril, 2005).

KESSLER, Gabriel. DI VIRGILIO, María Mercedes. *"La pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas".* Revista de CEPAL Nº95. Santiago de Chile, 2008. p. 31-50.

LEVINAS, LENA. "*Rede Urbal: Documento Base URB-AL 10. REDE URBAL 10 Luta Contra a Pobreza Urbana, Documento de Guia"*, In: Rede Urbal. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Internacionais, texto, 2003.

MACDONALD, Joan. *"Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe"*. CEPAL. Colección Series de la CEPAL. Santiago de Chile, 2004.

MAGRI, Altaïr Jesica. *"De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012".* Universidad de la República. Montevideo, 2015.

MENÉNDEZ, Florentino. *"Condiciones de vida en Montevideo. Análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal, a la luz de la Encuesta Continua de Hogares".* Segundo semestre 2008. Instituto Nacional de Estadística. Serie documentos temáticos N°1. Montevideo, 2009.

MVOTMA. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, KfW-entwicklungsbasnk. 10 años de Credimat. Folleto. Montevideo, 2006.

MVOTMA. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Documentos internos:

Plan quinquenal 1990-1994
Plan quinquenal 1995-1999
Plan quinquenal 2000-2004
Plan quinquenal 2005-2009
Plan quinquenal 2010-2014
Plan quinquenal 2015-2019

NAHOUM, Benjamín. *"Elementos para un contexto: la política del Ministerio de Vivienda en la década del noventa".* Inédito.

NAHOUM, Benjamín. "*Déficit habitacional. Uruguay*". Documento de trabajo (inédito). 2004.

NAHOUM, Benjamín. "Conteo 2004: algunos datos; unas cuantas sorpresas". Revista Vivienda Popular, n° 16, 2005. p. 51-56.

Observatório das metrópoles. Instituto nacional de ciência y tecnología. *"IBEU. Índice de bem-estar urbano".* Letra Capital. Río de Janeiro, 2013.

PIAZZA, Mario. *"Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras".* Tesis (Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano). Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo, 2005.

PIZARRO, Roberto. *"La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina"*. Serie Estudios estadísticos y prospectivos. CEPAL. Santiago de Chile, 2001.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS. Unidad de evaluación y monitoreo. *"Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011".* Informe interno. Montevideo, 2012.

REAHVI, Red de Asentamientos Humanos, Hábitat y Vivienda de la Universidad de la República. "producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda. Estudio interdisciplinario". Universidad de la República. Montevideo, 2008.

REVISTA INVI Nº53. *"Mantenimiento y manutención del parque habitacional urbano".* Santiago de Chile, 2005.

RISSO, Marta. BORONAT, Yolanda. *"La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983"*. Fundación de cultura universitaria. Montevideo,1992.

RODRÍGUEZ, Alfredo. SUGRANYES, Ana. *"Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social"*. Ediciones Sur. Santiago de Chile, 2005.

ROFMAN, Rafael; AMARANTE, Verónica; APELLA, Ignacio. *"Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI"*. BID-CEPAL. 2016.

SABORIDO, Marisol. *"Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda".* Documentos de proyectos, estudios e investigaciones. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2006.

STAMPINI, Marco; ROBLES, Marcos; SÁENZ, Mayra; IBARRARRÁN, Pablo; MEDELLÍN, Nadin. *"Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina"*. Documento de trabajo del BID N°591. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud, 2015.

SUPERVIELLE, Marcos; QUIÑONES, Mariela. *"La evolución del trabajo en el Uruguay y los significados atados a su desarrollo*". Relaciones Laborales, Número 16 (abr. 2008). Montevideo, 2008. p.11-33.

SZALACHMAN R, Raquel. *"Perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994".* CEPAL. Serie financiamiento del desarrollo. N°76. Santiago de Chile.1999.

VEIGA, Danilo; RIVOIR, Ana Laura. *"Fragmentación socio-económica y desigualdades: desafíos para las políticas públicas".* 2ª Reunión Anual de Investigadores del Departamento de Sociología, FCS, Universidad de la República, Montevideo, 2003.

Consultas realizadas

Arq. Ana Llobet. MIDES, JUNTOS – Programa Cesta de Materiais.
Arq. Mario Piazza. IM. Serviço de Terras e Vivenda. Regularização de condomínios.
Arq. María del Huerto Delgado. Assessora do Liceu Jubilar.
Arq. Jorge Franco. ANV – Conjuntos Habitacionais degradados. Programas de ANV.
Arq. Pablo Mederos. CEEI PIAI, IM. Regularização de assentamentos irregulares.
Lic. Trab. Soc. Gustavo Machado. ANV. Conjuntos Habitacionais degradados. Programas de ANV.
Lic. Trab. Soc. Amparo Domenech. IM-CCZ 11- Cesta de materiais da IM.
Lic. Trab. Soc. Elena Goirena. Defensoria do Vizinho- Grupo interinstitucional de imóveis - imóveis ocupados.
Lic. Trab. Soc. Claudia Torres. MVOTMA-DINAVI- Programas desenvolvidos.
Virginia Raissignier. Setor Hoteis, pensões. Secretaria geral. IM - pensões e casas de aluguel.

Anexos

Anexo 1

Anexo 1

Descrição de indicadores utilizados na análise territorial

Variável	Origem do dado	Descrição	Definições auxiliares
Porcentagem de domicílios pobres crônicos	Censo INE 2011-ECH 2011	Porcentagem de domicílios por setor censitário que se encontram por debaixo da linha de pobreza e têm ao menos 1 NBI (metodologia do Censo 2011).	
Porcentagem de domicílios pobres recentes	Censo INE 2011-ECH 2011	Porcentagem de domicílios por setor censitário que estão por debaixo da linha de pobreza e não têm NBI (metodologia do Censo 2011).	
Porcentagem de domicílios pobres inerciais	Censo INE 2011-ECH 2011	Porcentagem de domicílios por setor censitário que sem encontrar-se por debaixo da linha de pobreza, têm ao menos 1 NBI (metodologia do Censo 2011).	
Porcentagem de domicílios pobres por bairro no tecido formal	ECH 2011	Porcentagem de famílias por setor censitário por debaixo da linha de pobreza e que não habitam uma moradia situada em um assentamento irregular.	
Porcentagem de domicílios ocupação precária	ECH 2011	Porcentagem de domicílios por setor censitário nos quais a ocupação principal do chefe de família é a de um trabalhador por conta própria em ocupações como: serviços pessoais, vendedores, peões, operários, artesãos e outros ofícios.	
Porcentagem de domicílios que não recebem ajuda	ECH 2011	Porcentagem de domicílios que não recebe ajuda. Refere-se à ajuda de qualquer tipo, sejam monetárias ou de serviços.	
Porcentagem de domicílios com clima educativo baixo	Censo INE 2011	Definido como "clima educativo" a média de anos de estudo dos membros da família, calculado para os domicílios onde mora pelo menos uma pessoa entre 21 e 65 anos de idade. Baixo corresponde à situação quando a média é menor aos 9 anos de estudo. Realiza-se a média dos domicílios particulares com clima educativo baixo por setor censitário.	
Quantidade média de integrantes do domicílio	Censo INE 2011	Média do quociente entre quantidade de pessoas em domicílios particulares e quantidade de domicílios por setor censitário.	
Porcentagem de domicílios estendidos ou compostos	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário com as seguintes caracteristicas: domicílio estendido inclui: estendido biparental: chefe + cônjuge + filho(s) de ambos + outro parente. (Outro parente compreende todas as pessoas aparentadas com o/a chefe de família excluindo cônjuge e filhos do/a chefe ou de seu cônjuge). Estendido monoparental: chefe + filho(s) + outro parente. Estendido reconstituído: chefe + cônjuge + filho(s) do cônjuge ou do/a chefe + outro parente. Outros estendidos: chefe + outro parente; chefe + cônjuge + outro parente. Domicílio composto: Unipessoal, ou casal sem filhos ou biparental (chefe + cônjuge + filho(s) de ambos). Reconstituído (chefe + cônjuge + filho(s) do/a chefe ou do cônjuge). Monoparental (chefe + filhos do chefe) + outra pessoa não parente.	
Porcentagem de domicílios monoparentais	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário integrado pelo/a chefe de família e seus filhos.	
Porcentagem de domicílios monoparentais com chefia feminina	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário integrado pelo chefe de família se é mulher e seus filhos.	
Porcentagem de mães com primeiro filho nascido vivo menor de 18 anos	Censo INE 2011	Porcentagem das mulheres, por setor censitário que tiveram seu primeiro filho antes dos 18 anos.	

Porcentagem de menores de 18 anos	Censo INE 2011	Porcentagem da totalidade da população por setor censitário integrada por menores de 18 anos.	
Porcentagem de domicílios com ao menos uma mulher trabalhando	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios por setor censitário onde ao menos uma mulher está ocupada.	Trabalho é toda tarefa que realize uma pessoa e pela qual é seu principal responsável, independentemente de que receba uma remuneração em dinheiro ou em espécie, ou a realize sem remuneração alguma em uma empresa familiar. A condição de "ao menos uma hora durante a semana anterior à entrevista" responde às recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a medição das estatísticas de emprego. (Manual do censista (recenseador), INE 2011)
Porcentagem de domicílios com todas as mulheres desocupadas	Censo INE 2011	Porcentagem de famílias por setor censitário nos quais todas as mulheres do domicílio estão desocupadas.	Desocupado: Pessoa de 12 anos ou mais que durante o período de referência não tem trabalho, busca trabalho e está disponível nesse momento para começar a trabalhar. (Manual do censista (recenseador), INE 2011)
Porcentagem de domicílios que não fazem aportes ao BPS	ECH 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário nos quais nenhum integrante ocupado realiza aportes à previdência social (ao *Banco de Previsión Social*) em sua ocupação principal ou secundária.	
Porcentagem de domicílios com NBI moradia decorosa	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário que cumprem com a condição: Moradia decorosa. Um domicílio particular terá uma necessidade básica insatisfeita na moradia se apresenta uma carência crítica em ao menos um dos seguintes indicadores: Materialidade: O indicador considera carências críticas nos materiais da moradia (telhado, paredes e pisos). O critério de agregação dentro dessa subdimensão implica que se de constatarem-se carências em ao menos um dos componentes, tem-se uma carência crítica na materialidade da moradia (piso, paredes, telhado). Espaço habitável (superlotação) e espaço apropriado para cozinhar.	
Porcentagem de moradias com problemas graves	ECH 2011	Porcentagem de famílias por setor censitário que habitam moradias que apresentam: muros rachados ou se alaga quando chove ou está em perigo de desmoronamento (Casacuberta - INE 2006).	
Porcentagem de moradias com problemas moderados	ECH 2011	Porcentagem de famílias por setor censitário que habitam em moradias que apresentam: umidade no telhado ou goteiras no tetos ou caída de reboco das paredes ou telhados ou tetos desprendidos ou umidade nos alicerces (Casacuberta - INE 2006).	
Porcentagem de moradias com problemas leves	ECH 2011	Porcentagem de famílias por setor censitário que habitam moradias que apresentam: portas ou janelas em mal estado ou rachaduras em pisos ou pouca luz solar ou escassa ventilação (Casacuberta - INE 2006).	

Porcentagem de domicílios sem banheiro	Censo INE 2011	Porcentagem de famílias por setor censitário que habitam moradia sem banheiro. "Uma moradia tem banheiro quando conta com uma peça que possui ao menos um vaso sanitário, latrina ou vaso sanitário ao estilo turco podendo ter ou não cisterna". (Manual do censista (recenseador), INE 2011)	
Porcentagem de domicílios com banheiro compartilhado	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário que declaram ter banheiro compartilhado com outro domicílio.	Banheiro compartilhado com outras famílias: quando o banheiro é utilizado quotidianamente pelos membros de outras famílias, residam ou não na mesma moradia.
Porcentagem de domicílios com NBI cozinha	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário que cumprem com a condição: Apresenta carências críticas nesse indicador todo domicílio particular que não disponha de um lugar apropriado para cozinhar com pia e torneira, seja o mesmo privado ou compartilhado com outras famílias.	
Porcentagem de domicílios com cozinha compartilhada	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário que declaram ter cozinha compartilhada com outro domicílio.	Cozinha compartilhado com outras famílias: quando a cozinha é utilizada quotidianamente pelos membros de outras famílias, residam ou não na mesma moradia.
Porcentagem de domicílios com NBI habitável (superlotação)	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios particulares por setor censitário que cumprem com a condição "Em um domicílio particular existe superlotação se a quantidade de pessoas da família em relação à quantidade total de cômodos da moradia, excluindo o banheiro e a cozinha, é maior estrito que dois." (*INE, Atlas de la desigualdad en el Uruguay. Tomo 1 Las NBI a partir dos Censo 2011*).	
Porcentagem de moradias com mais de una família	Censo INE 2011	Porcentagem de moradias por setor censitário nas que reside mais de uma família particular.	
Porcentagem de domicílios com posse precária	Censo INE 2011	Porcentagem de domicílios por setor censitário nos quais a condição sobre a posse da moradia pode variar entre: ser proprietário da casa e não do terreno, ser ocupante gratuito (foi emprestada) ou ocupante sem permissão do proprietário.	
Porcentagem de pessoas morando em pensões	Censo INE 2011	Porcentagem de pessoas por setor censitário que habitam em domicílios coletivos comoas pensões. "São moradias coletivas quando as pessoas que as alugam recebem serviço de roupa de cama e limpeza nos dormitórios" (Manual do censista (recenseador), INE 2011)	

Indicador de vulnerabilidade social (VS)	Censo INE 2011- ECH 2011	Considera-se esse indicador quando um setor censitário tem indicadores críticos em ao menos uma das seguintes dimensões: clima educativo baixo, famílias monoparentais chefia feminina, precariedade na ocupação, domicílio estendido ou composto. É contabilizado segundo quantas de essas dimensões alcançam um determinado limiar.	
Indicador de inadequação habitacional (IH)	Censo INE 2011- ECH 2011	Considera-se esse indicador quando um setor censitário tem indicadores críticos em ao menos uma das seguintes dimensões: banheiro compartilhado, cozinha compartilhada, superlotação, mais de uma família por moradia, problemas graves de moradia.É contabilizado segundo quantas de essas dimensões alcançam um determinado limiar.	
Indicador composto de precariedade habitacional dispersa (VS + IH)	Censo INE 2011- ECH 2011	Indicador composto de VS + IH: Considera-se esse indicador quando um setor censitário tem indicadores críticos em ao menos uma dimensão da Inadequação habitacional e ao menos uma dimensão da vulnerabilidade social. É a soma aritmética dos indicadores VS + IH	

Anexo 2

Anexo 2
Lista de indicadores com valores críticos por setor censitário da zona de detalhe
Indicador composto de precariedade habitacional dispersa

		vulnerabilidade social				inadequação habitacional							
codseg	COD_ Bairro	ocupação precária	baixo clima educ	domicílios esten + comp	domicílios com cheifas femeninas	prob grave na moradia	banheiro compart	cozinha compart	superlotação	famílias conviventes	IH	VS	PREC
102003	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	2
104203	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2
105201	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2
115211	5	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
110009	23	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
117319	24	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1	2
112206	25	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
122119	25	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
122228	25	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	2
121039	33	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
120217	38	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
114219	39	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
114024	40	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
114113	40	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
114120	42	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	2
112014	44	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2
112116	44	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2
112136	46	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
112219	46	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
123112	46	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
119010	48	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
112008	51	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
122103	51	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	2
101001	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
102102	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
102202	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
103102	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	2	1	3
103104	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
103201	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	3
103204	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	3
101104	2	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3

		vulnerabilidade social				inadequação habitacional							
codseg	COD_ Bairro	ocupação precária	baixo clima educ	domicílios esten + comp	domicílios com cheifas femeninas	prob grave na moradia	banheiro compart	cozinha compart	superlotação	famílias conviventes	IH	VS	PREC
106202	2	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
105203	3	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
107205	4	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
115001	4	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
115002	4	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
115104	4	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
115203	4	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
118224	4	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
107010	5	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
107107	5	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
115111	5	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
115114	5	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
110114	23	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
114107	39	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
114023	40	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
114122	40	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
108002	41	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
108003	41	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
108007	41	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
108012	41	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
108105	41	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
108114	41	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
112127	42	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
112129	42	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
114026	42	1	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	3
112022	44	0	0	0	1	1	1	0	0	0	2	1	3
112130	45	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
112230	45	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
123206	46	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
123110	47	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
119101	48	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
119102	48	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3

		vulnerabilidade social				inadequação habitacional							
codseg	COD_ Bairro	ocupação precária	baixo clima educ	domicílios esten + comp	domicílios com cheifas femeninas	prob grave na moradia	banheiro compart	cozinha compart	superlotação	famílias conviventes	IH	VS	PREC
119204	48	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
119205	49	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
119206	49	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	3
119207	49	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
118127	50	1	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	3
123202	50	0	0	1	0	0	1	1	0	0	2	1	3
112204	51	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	1	3
122205	51	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	3
102004	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	2	3
110021	23	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	2	3
110107	23	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	2	3
111019	23	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	2	3
122225	25	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	2	3
120003	38	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	2	3
120037	39	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	2	3
103101	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	4
115103	4	0	0	0	1	1	0	0	1	1	3	1	4
121141	33	0	0	0	1	1	1	1	0	0	3	1	4
119003	48	0	0	0	1	0	1	0	1	1	3	1	4
103003	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	2	2	4
105106	3	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
107001	4	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2	2	4
107102	4	1	0	0	1	0	0	0	1	1	2	2	4
118123	4	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
118223	4	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
110005	23	0	0	1	1	0	1	1	0	0	2	2	4
110111	23	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
122033	25	0	0	1	1	0	1	1	0	0	2	2	4
121034	33	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2	2	4
120001	38	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
120002	38	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
120013	38	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4

		vulnerabilidade social				inadequação habitacional							
codseg	COD_ Bairro	ocupação precária	baixo clima educ	domicílios esten + comp	domicílios com cheifas femeninas	prob grave na moradia	banheiro compart	cozinha compart	superlotação	famílias conviventes	IH	VS	PREC
120019	38	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
120040	39	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2	2	4
108001	41	0	1	0	1	0	0	0	1	1	2	2	4
114121	42	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
112015	44	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
112125	45	1	0	0	1	0	0	0	1	1	2	2	4
112225	45	0	0	1	1	0	0	0	1	1	2	2	4
123207	47	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
119013	48	0	0	1	1	0	1	1	0	0	2	2	4
119202	48	0	1	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
119015	49	0	0	1	1	0	1	1	0	0	2	2	4
119105	49	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
118228	50	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
123102	50	1	0	1	0	0	1	1	0	0	2	2	4
122118	51	1	0	0	1	0	1	1	0	0	2	2	4
110217	23	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	3	4
111016	24	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	3	4
117119	24	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	3	4
117224	24	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1	3	4
122130	24	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	3	4
114105	40	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	3	4
108004	41	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	3	4
120122	54	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	3	4
120221	54	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	3	4
104202	1	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
105202	2	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
106101	2	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
106102	2	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
104204	3	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
105103	3	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
105104	3	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
105204	3	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5

		vulnerabilidade social				inadequação habitacional							
codseg	COD_ Bairro	ocupação precária	baixo clima educ	domicílios esten + comp	domicílios com cheifas femeninas	prob grave na moradia	banheiro compart	cozinha compart	superlotação	famílias conviventes	IH	VS	PREC
107206	4	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
115106	4	1	0	0	0	0	1	1	1	1	4	1	5
115207	4	1	0	0	0	0	1	1	1	1	4	1	5
115208	4	1	0	0	0	0	1	1	1	1	4	1	5
107108	5	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
107207	5	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
115013	5	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
108006	41	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
108013	41	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
108211	41	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
123109	47	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
119111	48	0	0	1	0	0	1	1	1	1	4	1	5
119008	49	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
119106	49	0	0	0	1	0	1	1	1	1	4	1	5
118227	50	1	0	0	0	0	1	1	1	1	4	1	5
110218	23	0	1	0	1	1	1	0	1	0	3	2	5
114225	42	0	0	1	1	1	0	0	1	1	3	2	5
122204	51	1	0	1	0	1	1	1	0	0	3	2	5
111017	24	1	1	0	1	0	1	1	0	0	2	3	5
117123	24	0	1	1	1	1	1	0	0	0	2	3	5
117124	24	0	1	1	1	0	0	0	1	1	2	3	5
120006	38	0	1	1	1	1	0	0	1	0	2	3	5
120009	38	0	1	1	1	0	1	1	0	0	2	3	5
120036	39	1	1	0	1	0	1	1	0	0	2	3	5
114016	40	1	1	0	1	0	1	1	0	0	2	3	5
114125	42	0	1	1	1	0	1	1	0	0	2	3	5
112117	44	1	0	1	1	0	1	1	0	0	2	3	5
119104	48	0	1	1	1	0	0	0	1	1	2	3	5
120023	54	1	1	0	1	1	1	0	0	0	2	3	5
120029	54	0	1	1	1	1	1	0	0	0	2	3	5
120033	54	0	1	1	1	1	1	0	0	0	2	3	5
120230	54	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	4	5

		vulnerabilidade social				inadequação habitacional							
codseg	COD_ Bairro	ocupação precária	baixo clima educ	domicílios esten + comp	domicílios com cheifas femeninas	prob grave na moradia	banheiro compart	cozinha compart	superlotação	famílias conviventes	IH	VS	PREC
121242	54	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	4	5
106204	2	1	0	0	1	0	1	1	1	1	4	2	6
107106	4	1	0	0	1	0	1	1	1	1	4	2	6
115206	4	1	0	1	0	0	1	1	1	1	4	2	6
108009	41	0	0	1	1	1	0	1	1	1	4	2	6
108205	41	0	0	1	1	0	1	1	1	1	4	2	6
112227	42	1	0	0	1	0	1	1	1	1	4	2	6
112228	42	1	0	0	1	0	1	1	1	1	4	2	6
112229	42	1	0	0	1	0	1	1	1	1	4	2	6
119009	48	0	0	1	1	0	1	1	1	1	4	2	6
110006	23	1	1	1	0	1	0	0	1	1	3	3	6
122230	24	0	1	1	1	1	0	0	1	1	3	3	6
120012	38	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	3	6
114006	39	1	1	0	1	1	1	1	0	0	3	3	6
121144	54	0	1	1	1	1	1	1	0	0	3	3	6
110004	23	0	1	1	1	0	1	1	1	1	4	3	7
119201	48	0	1	1	1	0	1	1	1	1	4	3	7
119211	48	1	0	1	1	0	1	1	1	1	4	3	7
119114	49	1	0	1	1	1	1	1	1	1	5	3	8
102001	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	4	4	8

26
24
25
23
44
46
47
48
49
10
9
8
5
6
4
AV. DE HERRERA
BV. JOSE BATLLE Y ORDÓÑEZ
AV 8 DE OCTUBRE
AV GRAL RIVERA
BV GRAL ARTIGAS