



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## LIMITES E DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL ANTE A EVOLUÇÃO DA MORADIA PRECÁRIA NA RM GOIÂNIA

**Elcileni de Melo Borges** (Governo de Goiás) - [elcimb@uol.com.br](mailto:elcimb@uol.com.br)

*Doutora em Geografia pelo Instituto de Estudo Socioambientais - IESA/UFG (2017), com doutorado sanduíche (PDSE/Capes) pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território - IGOT/Universidade de Lisboa - Portugal (2015). Mestre em Economia Social e do T*

**Débora Ferreira da Cunha** (Universidade Federal de Goiás) - [deboracunha.ufg@gmail.com](mailto:deboracunha.ufg@gmail.com)

*É professora adjunto da Universidade Federal de Goiás, da Faculdade de Ciências Sociais e do Curso de Especialização em Políticas Públicas, doutora em Geografia pela Universidade Federal de Goiás, área de concentração dinâmica socioespacial, mestre em Tra*

# LIMITES E DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL ANTE A EVOLUÇÃO DA MORADIA PRECÁRIA NA RM GOIÂNIA

## INTRODUÇÃO

A observação das formas de produção e consumo do espaço urbano de uma regionalidade/localidade é reveladora dos níveis de desigualdades e vulnerabilidades socioespaciais ali existentes, oferecendo os elementos necessários ao planejamento e implementação de estratégias adequadas as especificidades de cada área urbana. Destarte, a condição habitacional das ocupações urbanas é o principal indício de vulnerabilidade das famílias, seja em razão da baixa qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, déficit de infraestrutura urbana, carência de serviços de transporte, padrão urbanístico irregular, localização em áreas impróprias a ocupação etc., seja em razão do adensamento excessivo de moradores e coabitação familiar, indicando o déficit de moradias ou mesmo a precariedade das moradias existentes.

Tais vulnerabilidades tornaram-se mais explícitas, especialmente, no contexto da pandemia do novo coronavírus, doença respiratória viral (sars-cov-2) e as consequências da sua rápida disseminação em escala global. É sabido que nos assentamentos precários e territórios populares as principais recomendações para evitar o contágio da doença (estratégias de higienização, isolamento social, restrições de contato físico), são impraticáveis. As famílias moradoras dessas áreas estão mais sujeitas aos deslocamentos em transporte público lotado e/ou diminuição de suas rendas como efeito das crises econômicas geradas, uma vez que apresentam maiores vulnerabilidades (menores níveis de renda e escolaridade e os maiores níveis de desemprego e de trabalho precário), o que foi chamado, em recentes notas técnicas do Ipea, de “pandemia da pobreza” (PAIVA et al., 2020) ou de “dimensão socioterritorial da pandemia” (COSTA, et al., 2020), cujo enfrentamento demandam diferentes estratégias de políticas públicas em seus diversos níveis.

Em sua análise, Costa et al. (2020) cruzou indicadores das bases de dados das plataformas do Atlas do Desenvolvimento Humano, desenvolvida pelo Ipea, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD-Brasil e pela Fundação João Pinheiro – FJP (PNUD, Ipea e FJP, 2013) e do Índice de Vulnerabilidade Social – IVS desenvolvido pelo Ipea (Costa e Marguti, 2015), para identificar áreas intraurbanas – unidades de desenvolvimento humano (UDHs), que, a partir da combinação de diferentes características, apresentem maiores graus de vulnerabilidade socioespacial à disseminação da Covid-19.

Nesse sentido, este *paper* tomou como objetivo inventariar as condições de moradia e abrigo existentes na Região Metropolitana de Goiânia e relacionar as iniciativas e políticas públicas de habitacionais em vigor, bem como as novas estratégias lançadas no contexto da pandemia de Covid, especulando quanto a evidências de resultados alcançados e limitações da política em voga.

No campo da política pública habitacional, experiências já utilizadas em outros países e em outras unidades federativas do Brasil, visando atender demandas emergenciais de acolhimento e moradia, para mitigar o efeito da pandemia, mostram várias frentes de ação e possibilidades de estratégia, tais como: construção de moradias temporárias e priorização de testes para diagnóstico nas áreas que concentram domicílios precários e adensamento excessivo; uso de hotéis para o isolamento destas populações e/ou de moradores de rua; subsídios para a realização de melhorias habitacionais, de condições de ventilação e iluminação das residências, aplicando-se a lei federal de assistência técnica (Lei nº 11.888/2008), pausa no pagamento das parcelas de financiamento habitacional por até 180 dias (CAIXA, junho de 2021), proibição de despejo durante a pandemia (vetado pelo Presidente da República, mas restabelecida em outubro de 2021, com a Lei nº 14.216/2021), entre outras medidas.

Para o levantamento local dessas situações e o planejamento efetivo de ações no campo da política habitacional, um parâmetro pertinente para análise do cenário é o déficit habitacional, pois possibilita identificar os domicílios urbanos que não possuem condições adequadas para seus moradores, permitindo filtrar situações como a maior incidência da habitação precária, da coabitação familiar ou ônus excessivo com aluguel, em determinado território, como foi mostrado em nota técnica do Observatório das Metrôpoles, elaborada por Pacheco et al. (2020), sobre o caso da disseminação da pandemia do coronavírus na Área Metropolitana de Brasília, utilizando dados atualizados da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - Codhab.

No presente estudo sobre a RM de Goiânia, também foram apuradas informações primárias obtidas a partir de levantamentos em órgãos oficiais locais, como Agência Goiana de Habitação – Agehab e Secretarias municipais (de Planejamento e Habitação – SEPLAH, de Assistência Social – Semas e de Direitos Humanos e Políticas Afirmativas – SMDHPA), bem como levantamentos publicados na mídia regional. Especificamente quanto a precariedade da moradia o mapeamento apresentado para a RMG tem como fonte de informação os resultados preliminares dos Aglomerados Subnormais (AGSN), que seriam validados e utilizados na operação do Censo 2020, do IBGE (adiado para 2021 e para 2022), e foram antecipados para fins de subsidiar os gestores públicos, e a sociedade em geral, com informações importantes para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus nestas áreas vulneráveis das cidades brasileiras.

## **1. INFORMAÇÕES SOBRE O DÉFICIT DE MORADIAS E ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABRIGAMENTO IMPLEMENTADAS NA RMG**

No caso da Região Metropolitana de Goiânia as informações do déficit habitacional, compiladas pela Fundação João Pinheiro (2013), com base nos dados do Censo 2010, do IBGE, informavam um déficit absoluto de 95.377 moradias, ou 13,9% em relativo (o que corresponde a 43% do déficit habitacional total de Goiás), tendo maior incidência nos municípios de Goiânia (62.unidades habitacionais) e Aparecida de Goiânia (18.306), seguida por Trindade e Senador Canedo, ambos com mais 3,5 mil unidades de déficit quantitativo.

Além disso, diversas situações caracterizam déficit qualitativo de moradia na RMG: milhares de famílias vivem em situações de precariedade habitacional, em habitações improvisadas ou situações de constrangimento com outras famílias (coabitação), com comprometimento da pouca renda familiar com aluguel; outras demandam investimento para melhoria habitacional e ampliação, instalação de infraestrutura, unidade sanitária e/ou superação das questões de impedimento da propriedade ou posse legal do domicílio/regularização fundiária.

As pesquisas da Fundação João Pinheiro são atualizadas anualmente, mas apenas para o total das Unidades da Federação, não disponibilizando dados municipais atualizados. Visando cobrir tal lacuna, estudo elaborado pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), calculou o déficit habitacional em Goiás com base no número de famílias cadastrada no CadÚnico do Governo Federal, revisado na base de cadastros existente em maio de 2018, apontou um total de 156.159 famílias em condições de déficit em todo o Estado de Goiás (25,6% do total do CadÚnico),<sup>1</sup> sendo que a situação de maior expressividade é a do ônus com aluguel urbano (113 mil famílias ou 71% do total do CadÚnico); seguida pelo componente habitação precária por habitação improvisada (18% das famílias do CadÚnico); e em menor representatividade, em termos absolutos e relativos, o componente da coabitação por cômodo (equivalendo menos de 1% do déficit habitacional total).

Conforme o estudo, “o déficit habitacional é um problema relevante na Região Metropolitana de Goiânia”, sendo que o município de Aparecida de Goiânia é o lugar que mais suporta o problema de adensamento excessivo no Estado, concentrando aproximadamente 14,37% desse componente. Ao mesmo tempo, Goiânia é o município em que o déficit habitacional é mais intenso, onde vivem cerca de 13,65% das famílias goianas que enfrentam a questão do ônus excessivo com aluguel, componente que mais influencia o déficit habitacional em Goiás (IMB, 2018).

O cadastro do CadÚnico também tem sido o parâmetro usado para que as instituições municipais e estaduais que atuam na assistência social e nas campanhas de combate ao coronavírus, visando garantir a segurança alimentar das famílias, como a Organização das Voluntárias de Goiás – OVG, Agência Goiana de Habitação – Agehab, Secretaria Municipal de Assistência Social – Semas, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Políticas Afirmativas – SMDHPA, entre outras (um *pool* de instituições, universidades, empresas e Ong’s, participam na campanha de combate ao coronavírus desenvolvida pela OVG), façam o planejamento para distribuição de cestas básicas de alimentos, material de higiene e limpeza (álcool 70%), enfocando os territórios populares mais vulneráveis, com população predominantemente carente, para desenvolvimento da ação, tendo priorizado, inicialmente, as regiões: Oeste

---

<sup>1</sup> O Estudo registrou a existência de 797.924 famílias cadastradas no CadÚnico em Goiás, na base de maio de 2018 (com referência de março/2018), sendo que aproximadamente 76% destes satisfazem os requisitos quanto à renda e perfil das famílias, o que corresponde a 608.122 domicílios e um total de 1.625.533 pessoas.

(Jardim Cerrado e Vera Cruz); Noroeste (Setor São Carlos, Bairro Floresta e Bairro da Vitória); Norte (Residencial Vale dos Sonhos, Residencial Bela Goiânia, Jardim Guanabara I, Jardim Pompeia, Setor Asa Branca e Setor Vale da Serra); posteriormente estendendo a campanha para outras localidades e para outros municípios da RMG (Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade).

Quanto às ações específicas para a questão da moradia vale mencionar os esforços da Agehab, tais como a implementação de ações para evitar a paralisação de obras (várias obras em parceria com o Governo Federal, sob sua administração direta) e adoção de protocolos rigorosos para garantir a segurança dos trabalhadores nos canteiros de obras; prorrogação de convênios habitacionais com vencimento entre abril e junho de 2020 por mais 12 meses (construção e reforma), para possibilitar a conclusão das obras em vista de atrasos causados pela pandemia (Decretos nº 9.633 e 9.645/2020); chamamento público às Prefeituras goianas para formalização de novos convênios, para construção de 2 mil novas moradias em parceira direta com municípios e investimento estadual previsto de R\$ 40 milhões (recursos oriundos de Crédito Outorgado de ICMS, Fundo PROTEGE GOIÁS e emendas parlamentares).

Ao final de 2021, o órgão responsável pela execução da política habitacional goiana anunciou o lançamento de uma inovação na política estadual com o programa público “Pra Ter Onde Morar” - Aluguel Social (lançado em 26 de novembro de 2021), visando combater a falta de moradias de maneira emergencial, com subsídio para locação de imóveis: oferecimento de recurso mensal de R\$ 350,00 por 18 meses (oriundo do Fundo PROTEGE GOIÁS) , podendo ser prorrogado por igual período, caso as famílias continuem em situação de vulnerabilidade. não consigam evoluir em sua situação socioeconômica. A meta de atendimento estipulada é de até 30 mil famílias goianas, priorizando, inicialmente, candidatos ao benefício moradores de Goiânia e de Aparecida de Goiânia, que concentram o maior número de famílias em situação de déficit habitacional. A proposta do Governo de Goiás é subsidiar locação de imóveis até que as famílias estejam aptas a receber a moradia definitiva, estabelecendo-se algumas condicionantes para fruição do benefício: comprovar situação de moradia improvisada; ter perdido o financiamento imobiliário em virtude do não pagamento das parcelas; utilizar valor igual ou superior a 50% da renda ao custeio de aluguel ou estar com 75% da renda comprometida com endividamento; ser portador de deficiência ou tenha no núcleo familiar pessoa com deficiência - PCD; idoso; vítima de violência doméstica e familiar ou assistida por medida protetiva; ter família monoparental (somente pai ou mãe); estudante universitário da UEG ou beneficiário do ProBem (frequência mínima de 75%); ter renda familiar comprometida com dívidas formais, comprovado por pesquisa o SPC/Serasa; ser destinatário que tenha pleiteado a doação de imóvel de programa habitacional no Estado de Goiás com pedido pendente de apreciação; e/ou estar cadastrado em programas sociais do Estado de Goiás.

Importante mencionar que a proposta de criação de um programa de aluguel social no Estado foi apresentada pela primeira vez como estratégia de ação do Plano de Habitação de Interesse Social de Goiás, aprovado em 2014,

mas que até o final de 2021 ainda não tinha angariado força política para sua implementação, e nem mesmo na Assembleia Legislativa estadual encontrou entusiastas para levar adiante a proposta, evidenciando que a pandemia acentuou a incidência das carências habitacionais na região metropolitana e em todo o Estado podendo deixar como legado significativo saldo de iniciativas voltadas para a moradia.

## **2. PRODUÇÃO DE MORADIA E OBRAS PARADAS NA RMG NO DESPONTAR DE 2020**

Conforme dados apurados por Borges (2020; P. 198), o dinamismo da produção de moradia popular na RM de Goiânia, entre 2009 e 2019, fica evidente no inventário de quantidade de novas moradias produzidas pelos principais programas públicos. Somente pelo Programa MCMV foram construídas um total de 127.223 unidades habitacionais (posição em maio de 2019), distribuídas entre os 20 municípios do aglomerado metropolitano, chamando a atenção a concentração de novos empreendimentos no polo metropolitano: 56,2 mil unidades habitacionais (16% do total estadual e 44% do total da RMG). Em termos de investimentos, as contratações do PMCMV na RMG movimentaram um volume total de recursos de cerca de R\$ 12 bilhões (39% do total estadual), sendo que apenas Goiânia recebeu R\$ 4,9 bilhões (41% do investimento na RMG e 16% do total de Goiás). Por força da LCE nº 139, de 22/01/2018 foi adicionado ao aglomerado metropolitano o pequeno município de Santa Bárbara de Goiás (cerca de 6 mil habitantes), acrescentando nesse total de produção de moradia 30 unidades individuais na Faixa 1 de renda, sendo a maioria imóveis rurais (no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural – PNR) e outras 99 unidades habitacionais nas Faixas 2 e 3 de renda.

Com relação as obras paradas em Goiás, especialmente de empreendimentos contratados pelo MCMV Entidades e MCMV FAR, com a interrupção de repasse de recursos e atrasos por parte do Governo Federal, desde de 2015, acumulando mais de 3 mil contratos paralisados, ao início de 2019, por falta de verba para conclusão dos empreendimentos, conforme levantamento da Associação de Construtores do Estado de Goiás – Aceg (MARTINS, 2020) . No âmbito da moradia social na Região Metropolitana de Goiânia alguns casos são flagrantes do descaso com a política de moradia, várias obras ainda não foram concluídas, deixando de abrigar inúmeras famílias, especialmente nesse grave momento da pandemia: exemplo do conjunto de apartamentos na Chácaras São Pedro (900 unidades habitacionais), em Aparecida de Goiânia, localizado na divisa com Goiânia, de iniciativa conjunta do Movimento de Luta pela Casa Própria - MLCP, da Associação Cultura Educação Moradia Agronomia e Trabalho – Acemat e da Associação de Combate Social – Açodes, paralisado por mais de quatro anos, com mais de 70% das obras executadas (MEDEIROS, 2020).

**Figura 1: MCMV Entidades: Chácara São Pedro – Aparecida de Goiânia**

Fonte: Acervo próprio das autoras (novembro/2019).

Em obras de infraestrutura, levantamento do Tribunal de Contas da União – TCU, mostrou que em Goiás, existiam 56 obras paradas em 47 municípios do Estado (dados do final de 2019), a maioria de escolas básicas e creches escolares, tendo sido escolhido para dar início ao projeto piloto do programa “Destrava Brasil”, por meio de ação integrada entre os órgão de controle e o poder judiciário.<sup>2</sup> O plano anunciado pelo governo federal para a retomada da economia, o chamado “Mais Brasil” enfoca prioritariamente a produção habitacional e a regularização fundiária, tendo em vista a capacidade de geração de empregos locais, fortalecimento do desenvolvimento urbano, transformação social, melhoria da qualidade de vida e, também, o aumento da arrecadação tributária. Outrossim, há um consenso, entre gestores e empresários, da necessidade de se criar estratégias para concluir as obras paralisadas, visando minimizar os efeitos econômicos deletérios do não cumprimento dos contratos e os impactos socioeconômicos sobre as populações.

Para conter os impactos da crise do coronavírus no setor habitacional e no segmento imobiliário, a Caixa anunciou, em março, um pacote de R\$ 43 bilhões para financiar a construção de novas moradias e contratos em andamento relacionadas aos Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), incluído o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) operacionalizados com FGTS, e recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), de modo a evitar a paralisação de obras já em andamento, em especial, enquadradas no segmento mercado. O que na verdade são recursos que fazem parte do Sistema Financeiro de Habitação – SFH.

Com relação às populações vulneráveis e a novos aportes de recursos para o programa MCMV Entidades, por exemplo, não foram implementadas novas ações. Para a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, somente

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o “Destrava Brasil” ver matéria sobre a participação do STF, representantes do TCU e Tribunais de Contas dos Estados no lançamento do programa, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=437274&ori=1>. Acesso em 17/02/2020.

em 2020, são necessários aproximadamente R\$ 8 bilhões para a retomada de obras paralisadas. A entidade avalia que a edição de normas como forma de orientar procedimentos técnicos e administrativos são relevantes, mas chama a atenção para a necessidade de retomada dos investimentos voltados à promoção de ações de regularização fundiária (como, por exemplo, o PAC-Urbanização de Favelas e o Programa Papel Passado).<sup>3</sup>

Especificamente com relação ao empreendimento localizado na RM de Goiânia que ilustra a imagem anterior – apartamentos Chácara São Pedro (Aparecida de Goiânia), cabe referir que, em agosto de 2020, a Agehab anunciou a parceria efetivada com a Caixa Econômica Federal, oferecendo como contrapartida investimento de R\$ 4,5 milhões de recursos financeiros, oriundos do Orçamento Geral Estadual – OGE, retomando as obras que estavam paralisadas há 18 meses e assumindo o empreendimento como Entidade Organizadora em substituição das Entidades Sociais.

Todavia, desde as crises econômicas e políticas ocorridas entre 2015 e 2016 e o interregno do governo federal (2016-2018) observa-se a alteração radical do quadro político, com consequências importantes sobre a problemática habitacional e a capacidades da produção social de moradia, com a perda de capacidade das entidades sociais de acessar os recursos públicos destinados à produção habitacional. Com o lançamento do programa federal “Casa Verde Amarela” (MP nº 996, de 25 de agosto de 2020, substituto do Minha Casa Minha Vida, essa realidade se acentua ainda mais, uma vez que o novo programa não reservou recursos financeiros para a Faixa 1 de renda, dificultando o acesso por movimentos populares.

De parte da Prefeitura de Goiânia, para além das cesta básicas distribuídas nos territórios populares, merece destaque as ações desenvolvidas para garantir o abrigo das populações em situação de rua, como a instalação de pontos de higienização/chuveiros móveis para utilização dessas pessoas, que vem sendo desenvolvidas desde abril de 2020, em atendimento a uma solicitação judicial provocada pela Defensoria Pública de Goiás, como informado por Oliveira (2020). A decisão proferida determinou, também, a disponibilização de espaço específico, separado dos demais moradores de rua, para atendimento dos grupos de risco da Covid-19 (pessoas idosas, gestantes, com doenças crônicas), sujeitas a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio; bem como ações de fiscalização, a fim de garantir que não haja aglomeração de pessoas, e ações para manutenção da limpeza e higiene dos abrigos; devendo proceder ao atendimento e isolamento dos moradores de rua com sintomas de Covid-19, realizar os testes de prova do novo vírus, além das vacinações de H1N1.

Concomitantemente ao atendimento do pleito, a *Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas)* informou, na ocasião, que cerca de 200 pessoas

---

<sup>3</sup> Considerando o novo marco legal (Lei 13.465/2017; Decretos 9.130/2018 e 10.165/2019 e Instrução Normativa 4/2020), que traz normas e procedimentos para ações de regularização fundiária nas áreas urbana, rural, na Amazônia Legal e, também, para a avaliação e alienação dos imóveis da União; além da promoção da regularização fundiária, na modalidade de desapropriação de imóveis rurais ou indenização de benfeitorias, localizados em unidades de conservação federais de domínio público..

em situação de rua estão abrigadas em pelo menos três locais fornecidos pela Prefeitura de Goiânia: quem já conseguiu lugar para ficar está na Casa de Acolhida Cidadã I e II ou no Residencial Niso Prego, específico para crianças, no Setor Goiânia 2. Além disso, pelo menos outras 200 pessoas ainda estão nas ruas. As ações de acolhimento foram intensificadas no âmbito das medidas para contenção da Covid-19, visando evitar o rápido espalhamento da doença entre os moradores de rua de Goiânia e dar suporte para aqueles que não quiserem se abrigar, como a distribuição de refeições e a disponibilização de serviços de higienização em quatro pontos da Capital: *Mercado Aberto da Rua 74, Cepal do Setor Sul, Cepal do Jardim América e , por último, Cepal do Setor Campinas (PINHEIRO, 2020).*

*Digno de nota é outra iniciativa que vem dar sustentação a estratégia de acolhimento da população de rua de Goiânia, também movida pela Prefeitura, de contratação de um hotel popular na região do setor Campinas, com capacidade de atender pelo menos 60 pessoas (valor das diárias sairia por R\$ 11 a serem pagas pelo Paço Municipal), além de projeto para construção de um local que garanta dignidade nos pós-acolhimento.*

Além dessas populações vulneráveis, a Semas informa que em Goiânia, atualmente, existem 35 mil famílias cadastradas no Bolsa Família que, automaticamente, passarão a receber o auxílio emergencial do Governo Federal; e continua oferecendo orientações e esclarecimentos sobre benefícios às famílias e novas inscrição no CadÚnico, em atendimentos presenciais feitos por agendamento, com intuito de evitar aglomeração de pessoas.

Todavia, a distribuição e espacialização dessas famílias no território de Goiânia e região metropolitana não está disponível em mapeamento que permita verificar as regiões de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, os resultados preliminares dos Aglomerados Subnormais que seriam validados e utilizados na operação do Censo 2020, do IBGE (adiado para 2021), e que foram antecipados para fins de subsidiar os gestores públicos e a sociedade em geral com informações importantes para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 nestas áreas vulneráveis das cidades brasileiras, mostram-se uma ferramenta de grande valia para o aperfeiçoamento de políticas públicas, permitindo o mapeamento e a localização destas moradias em determinado território.

### **3. EVOLUÇÃO DOS AGLOMERADOS SUBNORMAIS NA RMG NA ÚLTIMA DÉCADA**

Conforme conceituado pelo IBGE, o Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros.

Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais (distritos, subdistritos, bairros e localidade), o Censo

Demográfico vem aprimorando a identificação dos aglomerados subnormais, possibilitando identificar, entre outros aspectos, como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica sobre esta parte das cidades.

Para tanto, o estudo intitulado “*Aglomerados Subnormais 2019 – classificação preliminar para o enfrentamento à Covid-19*”, apresenta a quantidade e a proporção de domicílios em quatro escalas: Aglomerado Subnormal, Município, Regiões de busca a serviços de saúde de baixa e média complexidade (resultados preliminares da pesquisa REGIC 2018) e Estados, oferecendo uma extensa base de dados com cruzamento das informações de distância, município, bairro, logradouro e número dos estabelecimentos de saúde mais próximos (unidade básica de saúde, unidade de saúde de família, pronto atendimento, estabelecimento de internação etc.), informando ainda o segundo e terceiro estabelecimento mais próximo para o caso de necessidade de deslocamento entre cidades.<sup>4</sup>

Apesar da intensa e numerosa produção de habitação popular na RM de Goiânia na última década, conforme números mostrados no tópico anterior, o crescimento vertiginoso da moradia precária e aglomerados subnormais na região chama a atenção.

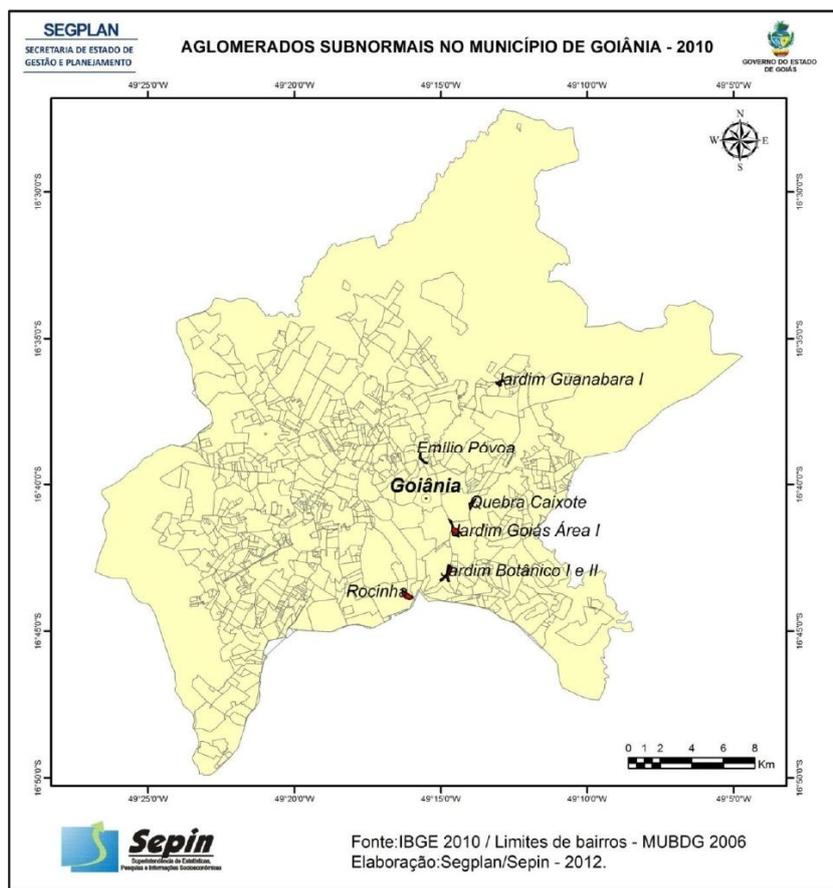
No levantamento anterior, o número de aglomerados subnormais identificados na RM de Goiânia, com base no Censo IBGE 2010, foi analisado por Cunha et al (2013), no âmbito da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil (IPEA, 2016), era substancialmente menor: em todo o Estado de Goiás apenas 12 aglomerados subnormais, sendo 07 localizados no Polo metropolitano, a capital, Goiânia; seguida por Anápolis, com 2; AGSN e os municípios do Entorno de Brasília, Novo Gama (2) e Valparaíso de Goiás (1). Do total da população residente em aglomerados subnormais (8.823), 40% estão em Goiânia; 20%, em Anápolis; 22%, em Valparaíso de Goiás; 18%, em Novo Gama. Dessa forma, observa-se que é na capital do Estado que se encontra a maior quantidade de pessoas residindo nesses aglomerados.

Quanto a localização destas moradias precárias dentro do território de Goiânia constava as seguintes regiões: Quebra Caixote (Leste Universitário); Jardim Goiás Área I (Jardim Goiás); Jardim Botânico I e Jardim Botânico II (Santo Antônio); Rocinha (Parque Amazônia); Emílio Póvoa (Criméia Leste); Jardim Guanabara I (Jardim Guanabara). A Figura 7, a seguir, ilustra a distribuição dos AGSN no território de Goiânia, com base nos dados do Censo 2010.

---

<sup>4</sup> Esta versão preliminar incorpora atualizações até dezembro de 2019 e é formada por 13.152 Aglomerados Subnormais, localizados em 734 Municípios, em todos os Estados e no Distrito Federal, e totalizam 5.127.747 de domicílios. Contudo, o usuário deve atentar às limitações desta base de dados. Em relação à estimativa de domicílios ocupados, o dado tem como ponto de partida os dados do Censo Demográfico de 2010. Para algumas áreas, ocorreram atualizações de campo e, para outras, foram feitas estimativas menos precisas, sempre usando as melhores informações disponíveis. Portanto, essa estimativa não é comparável com os resultados do Censo Demográfico de 2010 ou com outras fontes de informações de IBGE. Podem ser encontradas, nesta versão, diferenças de nome do aglomerado, extensão e sua classificação, pois estes dados ainda serão validados junto às prefeituras por meio de Reuniões de Apoio ao Censo – REPAC durante o processo de preparação do Censo Demográfico 2020.

**Figura 2 – Goiânia: Aglomerados subnormais**



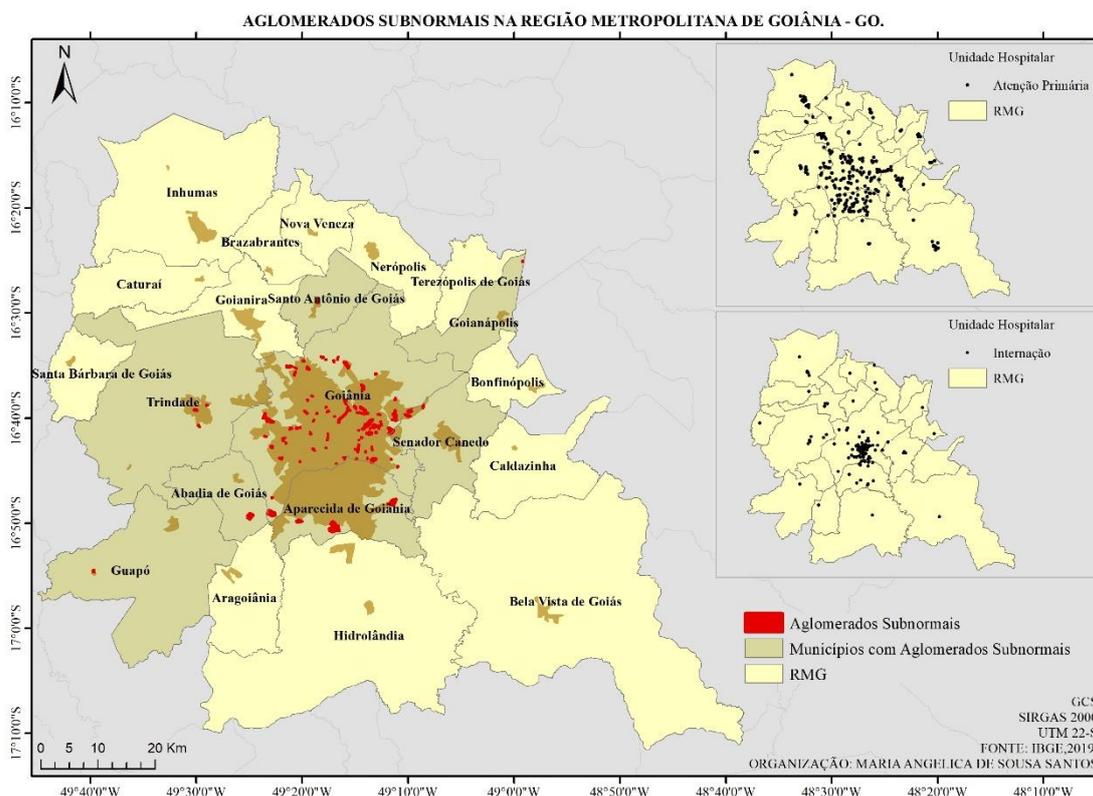
Complementarmente, o estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano” (CEM/CEBRAP, 2007), ofereceu um subsídio importante para a quantificação e espacialização das habitações precárias no Brasil, assim como no espaço metropolitano de Goiânia, ao incluir no seu levantamento informações que vão além dos dados de setores censitários do IBGE (setores subnormais), considerando que a questão da habitação precária envolve diversas situações distintas, como favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares e cortiços, marcadas também por intensa heterogeneidade interna e mesmo os conjuntos habitacionais em avançado grau de degradação.

Apenas em três municípios da RM de Goiânia (Aparecida de Goiânia, Goiânia, Senador Canedo) foram identificados assentamentos precários: a capital Goiânia apresentou o maior número absoluto de domicílios e pessoas vivendo em precariedade (6.898 domicílios em setores identificados como subnormais e precários ou o equivalente a 2,21% do total de domicílios urbanos; e 25.097 pessoas, ou 2,32% da população urbana de Goiânia): em Aparecida de Goiânia 3 setores censitários foram identificados como precários, totalizando 927 domicílios e cerca de 3.718 pessoas; e em Senador Canedo, apenas 1 setor censitário foi estimado como precário, com um total de 357 domicílios e uma população de 1.362 habitantes

A atualização dos dados de AGSN 2019, com base nos dados do IBGE, permitiu elaborar o mapeamento preliminar destas moradias precárias existentes na RM Goiânia: com um estoque total de 1.041.909 domicílios,

foram identificados 17.009 domicílios distribuídos em 114 Aglomerados Subnormais (o que corresponde à 1,64% do estoque total do país), presente em oito (8) municípios metropolitanos: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Abadia de Goiás, Guapó, Santo Antônio de Goiás e Goianápolis. O Polo metropolitano lidera o *ranking* dos AGSN, com 99 Aglomerados e 13.043 domicílios (ou 2,47% do estoque da região), seguido por Aparecida de Goiânia com 5 AGSN, somando 2.169 domicílios nessas áreas vulneráveis. Em termos de distância a ser percorrida pelos moradores dos AGSN até um estabelecimento de saúde mais próximo, tanto de atenção básica quanto de suporte de observação e internação, apurou-se a necessidade de deslocamento médio de 2,5 km. A Figura 3, a seguir, mostra a distribuição destes AGSN e a localização dos estabelecimentos de saúde mais próximos a cada aglomerado na RMG.<sup>5</sup>

**Figura 3 – Aglomerados subnormais na RM de Goiânia-GO.**



Fonte: IBGE, 2019.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta feita, por todo o exposto ao longo das informações apuradas neste estudo, fica evidente que os dados de 2019 mostram aumento significativo do número de domicílios e pessoas vivendo em aglomerados

<sup>5</sup> Agradecimentos a Maria Angélica de Sousa Santos responsável pela elaboração do mapeamento.

subnormais na região metropolitana de Goiânia, embora a ressalva feita pelo IBGE para evitar a comparação dos dados. Mas é curioso observar que diversos aglomerados subnormais listados no estudo preliminar de 2019, do IBGE, surgem a partir do lançamento dos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida, pois que coincidem exatamente com o nome dos empreendimentos do Programa entregues entre 2009-2019.

Outra hipótese a considerar é que as populações residentes nestas moradias e subnormais tenham sido atraídas para o entorno dos empreendimentos do MCMV devido a infraestrutura criada para servir estes assentamentos, situação que merece ser investigada posteriormente *in loco* para inquirir se são os mesmos empreendimentos em questão. Mas de antemão permite especular que o legado do Programa, frente a estas evidências, certamente impacta a formação do espaço urbano dessa jovem metrópole, pois vem ocasionando a formação de espaços periféricos, decorrentes de um crescimento não planejado.

## REFERÊNCIAS

ARRAIS, T. A. et al. Pandemia covid-19: o caráter emergencial das transferências de renda direta e indireta para a população vulnerável do estado de Goiás. Revista Espaço e Economia (Revista brasileira de geografia econômica). Ano 18, N 18. 2020.

BORGES, Elcileni M. Dinâmicas do mercado imobiliário e metropolização de Goiânia: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Editora Appris. Curitiba. 2020.

CEM/CEBRAP. Assentamentos Precários no Brasil Urbano. Publicação no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/019- Programa Habitar Brasil-BID". Ministério das Cidades. Brasília, 2007.

COSTA, Marco A. et al. Apontamentos sobre a Dimensão Territorial da Pandemia da Covid-19 e os 29 Fatores que Contribuem para Aumentar a Vulnerabilidade Socioespacial nas Unidades de Desenvolvimento Humano de Áreas Metropolitanas Brasileiras. Brasília: Nota Técnica. Dirur - Ipea n.15. Brasília: Ipea, abril/2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações. 2013.

IMB/GOIÁS. Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico. IMB/SegPlan – Estudos do IMB. Goiânia. Novembro de 2018.

IBGE. Aglomerados Subnormais 2019: Classificação Preliminar para o enfrentamento à COVID-19. IBGE – divisão de geociências. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 19 de maio de 2020. Acesso em 25 de maio de 2020.

IPEA. Governança Metropolitana no Brasil. Relatório – Componente 1: Região Metropolitana de Goiânia. Rio de Janeiro, 2015. In: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/rmg\\_livro\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rmg_livro_web.pdf). Acesso em: 20 abr. 2016.

MARTINS, V. Associação reúne autoridades para debater repasses do Minha Casa Minha Vida para Goiás. G1 Goiás. 20/05/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/mercado-imobiliario/noticia/2019/05/20/associacao-reune-autoridades-para-debater-repasses-do-minha-casa-minha-vida-para-goias.ghtml>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

MEDEIROS, E. Órgãos se unem para retomar as obras das moradias sociais na Chácara São Pedro. Prefeitura de Aparecida de Goiânia – Notícias, 15/04/2019. Disponível em: <https://www.aparecida.go.gov.br/orgaos-se-unem-para-retomar-obras-dos-conjuntos-habitacionais-chacara-sao-pedro/>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

OLIVEIRA, R. Juiz ordena que a prefeitura instale mais pontos de higiene e abrigos para moradores de rua em Goiânia. G1 Goiás. 29/03/2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/03/29/juiz-determina-que-a-prefeitura-instale-mais-pontos-de-higiene-e-abrigos-para-moradores-de-rua-em-goiania.ghtml>. Acesso em 10 de maio de 2020.

PACHECO, et al. A pandemia de coronavírus e as desigualdades socioespaciais no Distrito Federal. Observatório das Metrôpoles: Núcleo Brasília. Boletim, 09/04/2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-pandemia-de-coronavirus-e-as-desigualdades-socioespaciais-no-distrito-federal/>. Acesso em 25 de maio de 2020.

PAIVA, L. H. et al. Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. Nota Técnica Disoc – Ipea, n. 59. Brasília: Ipea, março/2020.

PINHEIRO, E. Cerca de 200 moradores de rua estão fora de abrigos em Goiânia. Mais Goiás, 22 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.emaisgoias.com.br/cerca-de-200-moradores-de-rua-estao-fora-de-abrigos-em-goiania/>. Acesso em 25 de abril de 2020.