



## **A melhoria das condições de vida de habitantes de assentamentos precários no Rio de Janeiro: uma avaliação preliminar da Meta II do Milênio**

**N° 20061202**  
**Dezembro - 2006**

Fernando Cavallieri e Soraya Oliveira (IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro)



**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**  
**Secretaria Municipal de Urbanismo**  
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos

## EXPEDIENTE

---

A Coleção Estudos Cariocas é uma publicação virtual de estudos e pesquisas sobre o Município do Rio de Janeiro, abrigada no portal de informações do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro (IPP) : [www.armazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br).

Seu objetivo é divulgar a produção de técnicos da Prefeitura sobre temas relacionados à cidade do Rio de Janeiro e à sua população. Está também aberta a colaboradores externos, desde que seus textos sejam aprovados pelo Conselho Editorial.

Periodicidade:

A publicação não tem uma periodicidade determinada, pois depende da produção de textos por parte dos técnicos do IPP, de outros órgãos e de colaboradores.

Submissão dos artigos:

Os artigos são submetidos ao Conselho Editorial, formado por profissionais do Município do Rio de Janeiro, que analisará a pertinência de sua publicação.

Conselho Editorial:

Ana Paula Mendes de Miranda, Fabrício Leal de Oliveira, Fernando Cavallieri e Paula Serrano.

**Coordenação Técnica:**

Cristina Siqueira e Renato Fialho Jr.

**Apoio:**

Iamar Coutinho

CARIOCA – Da, ou pertencente ou relativo à cidade do Rio de Janeiro; do tupi, “casa do branco”. (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio, versão 5.0)

# A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DE HABITANTES DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO RIO DE JANEIRO: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DA META 11 DO MILÊNIO

---

*Fernando Cavallieri e Soraya Oliveira (IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro)*

## I. Introdução

Em setembro de 2000, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas adotou a *Declaração do Milênio*, que consagrava o compromisso dos países membros com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que, associados à implementação de direito humanos universais, estabelecia metas a serem alcançadas nas próximas décadas. O tema moradia foi abordado no *Objetivo 7 – Garantir a Sustentabilidade Ambiental* cujas Metas 9, 10 e 11 consistem em:

- Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.
- Meta 10: Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável e esgotamento sanitário.
- Meta 11: Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

Com base em estudo divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (UnB, PUC Munias/IDHS e PNUD, 2004), que avalia o país e os estados quanto ao progresso do atendimento às metas estabelecidas pela ONU, este texto analisa a evolução do quadro carioca com vistas ao alcance da Meta 11, considerada também em relação às suas interfaces com a Meta 10.

Após uma breve leitura do processo de construção social do direito à moradia e das políticas cariocas para assentamentos informais de baixa renda, são apresentados os avanços na melhoria das condições de moradia dos cariocas, principalmente, no que se refere ao acesso aos serviços públicos e, a seguir, dos habitantes das favelas cariocas, tomadas como referência para a avaliação dos assentamentos precários.

As políticas habitacionais empreendidas no Rio de Janeiro nos últimos anos são recuperadas nas suas relações diretas ou indiretas com a evolução dos indicadores

apresentados e permitem uma avaliação preliminar das possibilidades e limites do atendimento da Meta 11.

## **II. A construção social do direito à moradia**

### **O debate internacional: Moradia como direito humano**

A partir da Conferência de Viena de 1993<sup>1</sup>, quando são reafirmadas a universalidade dos direitos humanos e sua relação com a democracia, o tema da moradia vai se incorporando ao direito internacional como parte integrante do seu processo histórico de formação.

Até o último decênio do século XX, as políticas habitacionais seguiam as premissas oriundas da Conferência de Vancouver<sup>2</sup>, ocorrida na década de 1970, que enfatizavam o papel centralizador do Estado nacional. Vinte anos depois, a Conferência de Istambul<sup>3</sup> propôs a formulação de um novo papel para o Estado e sobretudo de novas formas de relação deste com os demais atores que incidem diretamente na constituição das cidades, apontando para a descentralização da gestão urbana, para a autonomia local e para a construção de parcerias com a sociedade civil (Rolnik, 1996)<sup>4</sup>.

Mais ainda, a Conferência de Instambul aprovou objetivos universais voltados para garantir uma habitação adequada para todos consagrando o direito à moradia como não apenas o direito à habitação mas, também, o direito à cidade entendido como o acesso aos serviços de infra-estrutura, equipamentos sociais, transporte, comércio, lazer e serviços.

Apesar das controvérsias geradas sobre a relação entre os interesses econômicos e políticos dos países centrais e a disseminação de um discurso internacional sobre a constituição de direitos<sup>5</sup>, a inclusão da moradia como um direito humano passa a influenciar processos de reformulação do papel dos Estados nacionais e sua relação com os demais sujeitos políticos que constroem as cidades.

---

<sup>1</sup> II Conferência Internacional sobre Direitos Humanos, Viena, 1993.

<sup>2</sup> Declaração Sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), conhecida como Habitat I.

<sup>3</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos II, Istambul, 1996.

<sup>4</sup> No entanto, a autora adverte: “O (tema) da reforma do Estado e sua relação com a cidade é ponto de disputa e quem pretende que esta se resolva simplesmente com o enfraquecimento dos Estados nacionais, a desqualificação da política e dos políticos e o fortalecimento do poder dos mercados planetários se engana. Da mesma forma como também quem pensa que esta disputa interessa apenas para os que querem acabar com o Estado, substituindo-o pelo mercado” (Rolnik, 1996).

<sup>5</sup> Sobre este aspecto, ver as posições distintas de Koerner (2002) e Boaventura Santos (1997).

Tal influência também vai se dar no caso brasileiro, cujo Estado se organizou segundo um modelo que excluía, em seus processos decisórios, a possibilidade do diálogo com diferentes atores sociais que intervêm na produção da cidade.

### **Brasil: moradia como direito social**

Com o início do processo de democratização do Brasil na década de 1980, os direitos de cidadania ganham enorme importância enquanto principal demanda da sociedade civil. A habitação é inserida no processo de reconstrução da democracia trazendo à tona contradições oriundas do processo elitista e segregador de apropriação social do espaço urbano. Os chamados movimentos sociais urbanos ampliam-se como catalizadores das reivindicações por permanência nos locais de moradia, saneamento básico, regularização fundiária, educação, saúde, transporte coletivo etc. Estas, mais tarde, constituirão as bases para a afirmação de direitos sociais, convergindo com uma série de outros movimentos que contribuíram para a reconstrução da democracia no país no final da década de 80.

Já no ano 2000, compromissos internacionais somados às pressões internas levam o país a promulgar a Emenda Constitucional nº 26, que insere o item moradia no rol dos direitos sociais, alterando a redação do art. 6º da Constituição Federal<sup>6</sup>. A inserção no ordenamento jurídico do direito à moradia como um direito social fundamental obriga o Poder Público a atuar para sua plena concretização e não apenas reconhece-lo, mas respeitá-lo e protegê-lo (Sarlet, 2002).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o vácuo institucional deixado pela extinção do Banco Nacional de Habitação, em meados dos anos 80, é preenchido em novas bases. Ganha ênfase a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano - que envolve a realização de conferências municipais, estaduais e nacionais - e o atendimento da pauta dos movimentos sociais relacionados à implementação de uma reforma urbana, especialmente no que se refere à implementação do direito social à moradia digna.

---

<sup>6</sup> Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição. Constituição Federal, 1988.

## **Rio de Janeiro: negociação do direito à moradia**

A “produção” da cidade, incluída o segmento da habitação popular, pressupõe a construção de um espaço urbano engendrado a partir de relações sociais de caráter conflituoso, estabelecido entre grupos determinados em condições históricas específicas.

O problema habitacional, posto como uma “questão social” vai se tornando uma preocupação da esfera pública, na medida que a integração das classes populares ao espaço urbano se processa, no decorrer do século XX, em contradição com os projetos de urbanização da cidade.

Na situação carioca, bem como na de muitas cidades latino-americanas, as contradições na ocupação do espaço urbano estiveram associadas a um processo em que o aumento da classe trabalhadora nas cidades ocorreu em proporção superior à produção de habitação popular pelo Estado. Aos componentes dessa classe que migraram em busca de melhores condições de sobrevivência, restou se fixar nos lugares cuja ocupação foi impedida formalmente ou desvalorizada por ser inadequada. Neste contexto, a produção informal de habitações e assentamentos surge como uma estratégia de acesso à cidade.

A história do desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro, desde o início do século, também pode ser contada pelas negociações entre os diferentes grupos sociais por acesso à moradia, levantando contradições que tornaram necessária a criação de alternativas de acesso pela própria população que vivia a “questão habitacional”.

Nos anos 60 e 70, a política urbana seguia o ideário de erradicação de favelas e apresentava como proposta compensatória os conjuntos habitacionais, construídos em terras distantes, isoladas e, portanto, baratas. O resultado foi a integração periférica à cidade das camadas mais pobres da classe trabalhadora.

Contudo, no que tange especificamente às favelas – e a despeito das iniciativas do Estado para sua erradicação -, a cada década assistiu-se ao crescimento da produção da informalidade, tendo como característica a segregação da sua população, privada da obtenção dos bens e serviços produzidos pelo desenvolvimento urbano.

O aparecimento de inúmeros movimentos reivindicatórios se torna marcante na história política do Rio de Janeiro do final do século XX. Organizados inicialmente em função da garantia de posse, esses movimentos partem para a cobrança por infraestrutura (saneamento, saúde, creches, legalização de terrenos, transportes coletivos,

etc.), atuando de forma decisiva na inserção da moradia como direito social e na ampliação da noção de habitação para além do abrigo no planejamento da cidade.

O resultado disso foi a reorientação no padrão de intervenção pública nas áreas de favela, que pode ser demarcada em duas fases: (i) a que se caracteriza pela remoção de favelas e se processa a partir dos anos 60 e (ii) a que - a partir dos anos 80 mas, sobretudo, na década de 90 - segue a tendência da inserção da moradia como direito social, inaugurando a urbanização, a integração física e a regularização destas áreas como mote de intervenção pública através de uma articulação de programas, sendo o Favela-Bairro o de maior visibilidade política e social (Cavallieri, 2003).

O histórico deste programa o inclui como síntese das diversas negociações entre a Sociedade Civil e o Estado na década o 80<sup>7</sup>. Originado do “Projeto Mutirão Remunerado”, uma ação da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), o Favela-Bairro foi marco da atuação pública na fase pós erradicação/remoção de favelas.

As conseqüências históricas das práticas de cunho autoritário que pautaram as políticas urbanas até o descarte da hipótese de remoção apontaram para a necessidade de pensar e articular as ações coletivas no âmbito das favelas, propiciando uma aproximação destes espaços com o poder público.

Na década de 90, a integração física/urbanização/regularização já está inserida no processo de implementação de um conjunto de iniciativas de enfrentamento da pobreza. Neste contexto, a regularização fundiária e a urbanização de favelas são pontos estabelecidos na política habitacional do Plano Diretor (1992) da cidade. Influenciado pela Constituição de 1988 – que indicava a descentralização das políticas públicas com ênfase nas ações municipais –, este Plano apresenta o nível local como esfera de aproximação entre governo e sociedade e legitima no âmbito legal a atuação de diferentes atores sociais capazes de contribuir na condução da política urbana.

Contudo, a ampliação da ocupação da cidade continua seguindo os padrões de ordenação segundo critérios de estratificação social, o que se atesta com o crescimento da periferia, mas, de forma diferente do que ocorreu na primeira metade do século passado, o investimento do Poder Público é expressivo da consideração de algumas demandas das áreas de favela.

---

<sup>7</sup> Para uma análise da atuação governamental nas favelas cariocas nesse período, ver Cavallieri (2003).

Enfim, a política habitacional carioca passa por um longo processo de negociação do consumo do espaço público, amadurecendo para o descarte da proposta da erradicação, aceitando a necessidade de criar novas moradias, incorporando a tese da urbanização dos assentamentos precários e afirmando, na atualidade, a moradia como direito de cidadania.

### III. Indicadores de precariedade da moradia

Tendo em vista a debilidade das informações sobre assentamentos precários, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), por meio de um grupo de especialistas internacionais em indicadores urbanos, desenvolveu, em 2002, definições e sistemas de mensuração dos melhoramentos em assentamentos precários. Esse grupo recomendou que se monitorasse a Meta 11 através de cinco componentes-chaves (*UN-HABITAT, 2003*) que refletem as características dos assentamentos em questão: acesso a água potável, acesso a esgotamento sanitário, segurança da posse do domicílio, durabilidade da residência e área suficiente para morar.

Recentemente, em 2004 e 2005, o governo brasileiro publicou dois relatórios nacionais de acompanhamento das metas do milênio onde esse indicador composto da UN-Habitat era adaptado à realidade brasileira e à disponibilidade de dados na Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios – PNAD do IBGE. Segundo essa nova metodologia, é considerada inadequada a moradia que atende a pelo menos uma das seguintes inadequações: 1) ausência de água por rede geral, canalizada para o domicílio ou para a propriedade; 2) ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica; 3) ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio; 4) teto e paredes feito com materiais não-permanentes; 5) adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo servindo como dormitório); 6) não conformidade com os padrões edilícios (domicílio incluído em aglomerado subnormal); 7) irregularidade fundiária (terrenos construídos em propriedades de terceiros ou outras condições de moradia, como no caso de invasões).

Em 2005, em trabalho publicado sobre déficit habitacional, a Fundação João Pinheiro – FJP considera como habitações inadequadas aquelas que *“não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade, o que não*

*implica, contudo, necessidades de construção de novas unidades”* (FJP, 2005, pg.8)<sup>8</sup>, As variáveis de inadequação da FJP compreende algumas das variáveis acima (adensamento excessivo, ausência de banheiro de uso exclusivo, ausência de água por rede geral, ausência de rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, irregularidade fundiária) e, também, a ausência de coleta direta ou indireta de lixo e a ausência de energia elétrica. O número de domicílios rústicos, em estado avançado de depreciação ou improvisados, ao lado dos indicadores de coabitação familiar, são relacionados à necessidade de reposição ou incremento do estoque habitacional e não à inadequação da moradia.

No presente trabalho, todas as variáveis de inadequação listadas e as informações sobre os domicílios improvisados serão examinadas para o conjunto da cidade tendo como base a evolução dos dados dos Censos de 1991 e 2000, com exceção da variável “teto e paredes feito com materiais não permanentes”, não disponível por Município para o ano 2000.

A evolução das condições de moradia nas favelas cariocas será acompanhada por meio da comparação dos dados dos Censos de 1960 e 2000 e, também, por meio da comparação dos dados dos Censos 1991 e 2000, especialmente para os casos em que não existem informações em 1960.

#### **IV. A evolução das necessidades habitacionais no Rio de Janeiro (1991-2000)<sup>9</sup>**

A melhoria das condições da moradia no país pode ser verificada nos relatórios nacionais de acompanhamento dos Objetivos do Milênio da ONU (IPEA, 2004, 2005), onde são analisados os avanços em cada uma das metas propostas desde o início da década de 90 até 2003. Com relação à Meta 11, foi verificado que o percentual de domicílios urbanos particulares permanentes no Brasil com condições adequadas de moradia passou, entre 1991 e 2003, de 49,4% para 59,7% do total<sup>10</sup>, restando 17 milhões de domicílios urbanos inadequados no Brasil (IPEA, 2005).

Quando são considerados os dados sobre aglomerados subnormais nos censos de 1991 e 2000, no entanto, verifica-se um aumento da população a uma taxa de 4,3%

---

<sup>8</sup> O estudo foi realizado pela Fundação João Pinheiro para o Ministério das Cidades, por meio de contrato com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, no âmbito do Programa Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com o objetivo de caracterizar a situação habitacional do país. (FJP, 2005).

<sup>9</sup> Os dados absolutos das tabelas podem variar em função de terem sido extraídos da amostra dos Censos.

<sup>10</sup> De acordo com a metodologia do UN-Habitat adaptada para a realidade brasileira.

ao ano no período, enquanto a população total cresceu apenas a 1,6% ao ano (IBGE, 1991 e 2000). Mesmo considerando que os dados sobre aglomerados subnormais não abrangem todos os tipos de assentamentos precários ou mesmo todas as favelas brasileiras, a população do país residente nestes setores aumentou de 3,1% do total, em 1991, para 3,9%, em 2000.

No caso do Rio de Janeiro, os aglomerados subnormais podem ser adotados como referência para as informações sobre favelas<sup>11</sup>, permitindo uma avaliação – ainda que parcial, pois exclui informações sobre os loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda<sup>12</sup> - das mudanças ocorridas no acesso a serviços e à moradia adequada em assentamentos precários.

Como se verá ao longo deste trabalho, foram grandes as melhorias no acesso aos serviços públicos – inclusive nas favelas -, muito embora o mesmo não se possa dizer a respeito da regularização fundiária.

### **Diminuição das moradias inadequadas**

Para avaliação do número de moradias inadequadas, foram adotados inicialmente os critérios da Fundação João Pinheiro (FJP, 2003), que considera como inadequadas as moradias que atendem a pelo menos uma das seguintes condições de inadequação: (i) têm mais de 3 moradores por dormitório, (ii) não são servidas por rede geral de água, (iii) não dispõem de rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, (iv) não são atendidas por serviço de coleta de lixo, (v) não dispõem de iluminação elétrica e (vi) não têm banheiro<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Estudo recente realizado pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP em 2006 constatou que a área ocupada pelas favelas cadastradas pela Prefeitura coincide bem com a dos aglomerados subnormais em 72% dos setores censitários. Contudo, a população residente nessas áreas de boa coincidência representa 80% da população residente nos aglomerados subnormais cariocas.

<sup>12</sup> O IPP, com base nos dados do SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, estima em 406 mil pessoas o total de residentes em loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda.

<sup>13</sup> A irregularidade fundiária será tratada mais adiante.

**Tabela 1 - Município do Rio de Janeiro: Total de Domicílios por Condição de Inadequação – 1991 / 2000**

Município	Total de domicílios particulares permanentes	Total de domicílios inadequados (1)	Condição de inadequação					
			Mais de 3 moradores por dormitório	Abastecimento de água (2)	Esgotamento sanitário (3)	Destino de lixo (4)	Iluminação elétrica (5)	Sem banheiro (6)
1991	1.560.691	328.425	144.396	38.433	139.339	66.846	2.102	50.820
2000	1.801.862	287.668	150.156	39.739	109.481	20.238	951	41.021

Fonte: Indicadores ambientais da cidade do Rio de Janeiro, IPP, 2005.

**Tabela 2 - Município do Rio de Janeiro: Percentual de Domicílios por Condição de Inadequação – 1991 / 2000**

Município	Total de domicílios particulares permanentes	Percentual de domicílios inadequados (1)	Condição de inadequação					
			Mais de 3 moradores por dormitório	Abastecimento de água (2)	Esgotamento sanitário (3)	Destino de lixo (4)	Iluminação elétrica (5)	Sem banheiro (6)
1991	1.560.691	20,69%	9,10%	2,42%	8,78%	4,21%	0,13%	3,20%
2000	1.801.862	15,65%	8,17%	2,16%	5,96%	1,10%	0,05%	2,23%

Fonte: Indicadores ambientais da cidade do Rio de Janeiro, IPP, 2005.

Notas para as Tabelas 1 e 2:

(1) Domicílios com pelo menos uma condição de inadequação. Valor obtido pela diferença entre o total de domicílios particulares permanentes e o total considerado adequado.

(2) Poço ou nascente e Outras (1991 e 2000)

(3) Não tem fossa séptica sem escoadouro, fossa rudimentar, vala negra, outro, não sabe, não aplicável (1991) fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar, outro escoadouro, domicílio sem banheiro e sanitário, não aplicável (2000).

(4) Queimado, enterrado, jogado em terreno baldio, jogado em rio, lago ou mar e outro (1991 e 2000)

(5) Óleo, querosene e outra (1991) e não existência de iluminação elétrica (2000).

(6) Não tem banheiro (1991 e 2000).

Como se vê nas Tabelas 1 e 2, o número de domicílios inadequados diminuiu em termos absolutos e passou de cerca de 21% para 16% do total de domicílios da cidade.

Examinadas de forma isolada as condições de inadequação, o adensamento excessivo é a condição que apresenta a maior taxa, com 9% dos domicílios com mais de 3 moradores por dormitório, seguido pelo esgotamento sanitário inadequado, que abrange quase 6% dos domicílios. Apesar do critério de adensamento excessivo ser possivelmente muito rigoroso para o caso do Rio de Janeiro, é preciso considerar que, por outro lado, as condições de saneamento ambiental registradas nos Censos não captam muitas possíveis inadequações em função da limitação do questionário do IBGE. Assim, por exemplo, um domicílio com intermitência grave no abastecimento de água pode ser considerado como moradia adequada (a pergunta refere-se à rede e à canalização interna, não à frequência do abastecimento), assim como um domicílio

ligado à uma rede de esgotamento sanitário clandestina, de manutenção precária, ou, ainda, ligada à rede de drenagem.

### Melhoria das condições de saneamento

Embora, a situação em 1991 já fosse bastante boa na cidade do Rio de Janeiro com relação aos dados brasileiros<sup>14</sup>, verifica-se uma razoável melhora na situação geral (de 66,1% para 74,8% da população com acesso a todos os serviços de saneamento), onde se destaca o incremento das proporções da população com acesso à rede coletora de esgotos e à coleta de lixo. A cobertura do abastecimento d'água (domicílios ligados a uma rede geral) aproxima-se do universo, alcançando em 2000 quase 97%.

**Tabela 4 - Município do Rio de Janeiro: Proporção da população com acesso à infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo 1991 / 2000**

Ano	População	% da população com acesso a:					
		Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Coleta de lixo			% com acesso a todos os tipos de serviços
				Total	Direta	Indireta	
1991	5 480 768	95,8%	68,4%	94,0%	86,8%	7,2%	66,1%
2000	5 857 904	96,9%	76,2%	98,0%	87,4%	10,6%	74,8%

Fonte: IBGE, Censos 1991 e 2000

Nota: abastecimento de água: domicílios ligados à rede geral com canalização interna; esgotamento sanitário: domicílios ligados apenas a rede geral.

Apesar da advertência feita no item anterior sobre os limites dos dados do IBGE como indicadores das condições de saneamento ambiental, o aumento da abrangência da rede geral foi significativa (cresceu quase 8 pontos percentuais em 9 anos) e é a grande responsável pela melhoria geral das condições de acesso aos serviços.

<sup>14</sup> Segundo o Censo 2000 do IBGE, no Brasil urbano, em 2000, apenas 70% da população tinham acesso à rede geral de esgoto, enquanto 89,8% à rede de água e 79% à coleta de lixo.

## Diminuição da Densidade Excessiva por Dormitório

**Tabela 5 – Município do Rio de Janeiro: adensamento excessivo por habitantes e domicílios particulares permanentes – 1991 / 2000**

Ano	Moradores de domicílios com mais de 3 habitantes por dormitório		Domicílios particulares permanentes com mais de 3 habitantes por dormitório	
	1991	2000	1991	2000
Total	810.475	799.305	144.396	150.156
Percentual em relação ao Total do Município	14,9%	13,8%	9,3%	8,3%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Como se vê na Tabela 5, as proporções, tanto de moradores quanto de domicílios particulares permanentes, relativas a mais de 3 habitantes por dormitório diminuíram entre 1991 e 2000. O número absoluto de moradores nessa situação também diminuiu de 810.475 para 709.305 pessoas (pouco mais de 11 mil pessoas), embora o número de domicílios tenha aumentado de 144.396 para 150.156 (cerca de 5 mil residências). Esse contraste entre a diminuição de habitantes e o aumento de residências é explicado em parte pela redução da densidade domiciliar que passa de 3,42 moradores por dormitório em 1991 para 3,18 em 2000 (Censo IBGE).

## Manutenção dos baixos percentuais de domicílios improvisados

No Rio de Janeiro, a incidência de domicílios improvisados – construções, vagões, carroças, tendas, barracas, trailers, grutas, domicílios situados sob pontes etc. - é muito pequena.

**Tabela 6 – Município do Rio de Janeiro: Proporção e número de habitantes e domicílios, segundo a espécie de domicílios – 1991 / 2000**

Espécie	Habitantes		Domicílios	
	1991	2000	1991	2000
Particular permanente (%)	99,0%	99,1%	97,4%	98,1%
Coletivo (%)	0,7%	0,5%	2,3%	1,6%
Particular improvisado (%)	0,2%	0,3%	0,29%	0,34%
Particular improvisado (Número)	13.012	18.628	4.631	6.213
Total (%)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total (Número)	5.480.768	5.857.904	1.601.282	1.838.030

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1991 e 2000.

As proporções de moradores em domicílios improvisados não chega sequer a meio por cento, embora o percentual tenha aumentado entre 1991 e 2000. O percentual de domicílios improvisados também aumentou (de 0,29% a 0,34%), assim como o número de habitantes por domicílio improvisado aumentou de 2,8 para 3,0 moradores.

Apesar dos números muitos baixos em termos absolutos, os dados sobre domicílios improvisados incluem, entre as suas referências, algumas das piores condições de precariedade captadas pelas pesquisas do IBGE – especialmente porque incluem os moradores sob pontes, viadutos, etc. – e exigem, portanto, atenção do poder público<sup>15</sup>. Em termos estatísticos, contudo, as informações não são relevantes para a mensuração da inadequação da moradia no Rio de Janeiro.

### **Diminuição do número de habitantes em domicílios sem banheiro**

As proporções e quantidades absolutas de domicílios sem banheiro diminuíram entre 2000 e 1991, caindo de 3% para 2% do total de domicílios. Os habitantes que residem em domicílios sem banheiro diminuíram na mesma proporção: em 2000, mais de 37 mil cariocas passaram a viver em casas equipadas com, no mínimo, um aparelho sanitário e um chuveiro ou uma banheira.

**Tabela 7 – Município do Rio de Janeiro: Proporção e número de habitantes e de domicílios particulares permanentes sem banheiro – 1991 / 2000**

Banheiro	Habitantes		Domicílios	
	1991	2000	1991	2000
Não tem	3%	2%	3%	2%
<i>Nº de habitantes e domicílios sem banheiro</i>	148.873	121.194	52.439	39.066
<i>Nº total de domicílios particulares permanentes</i>	5.279.606	5.807.229	1.507.899	1.802.347

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000.

### **Diminuição dos habitantes e domicílios sem iluminação elétrica**

Entre 1991 e 2000, o número de habitantes sem energia elétrica no domicílio reduziu-se à metade. Enquanto em 1991 14% dos domicílios não tinham energia elétrica, em 2000 esse percentual cai para 5% do total.

<sup>15</sup> Note-se que a categoria “domicílios improvisados” inclui também os “trailers”, que nem sempre representam uma moradia precária.

**Tabela 8 – Município do Rio de Janeiro: Proporção de habitantes e de domicílios particulares permanentes sem iluminação elétrica - 1991- 2000**

Iluminação Elétrica	Habitantes		Domicílios	
	1991	2000	1991	2000
% de habitantes e domicílios sem iluminação elétrica	14%	5%	14%	5%
<i>Nº de habitantes e domicílios sem iluminação elétrica</i>	7.567	3.040	2.102	950
<i>Nº total de habitantes e domicílios particulares permanentes</i>	5.243.065	5.762.694	1.456.407	1.800.842

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000.

### Condição da ocupação

**Tabela 9 - Município do Rio de Janeiro: proporção de habitantes e domicílios segundo a condição de ocupação do domicílio – 1991 / 2000**

Condição de ocupação	Habitantes		Domicílios	
	1991	2000	1991	2000
<i>Domicílio e terreno próprios</i>	59%	71%	38%	70%
<i>Nº total de domicílios particulares permanentes</i>	5.428.479	5.807.426	1.560.338	1.802.347

Fonte: Censos Demográficos 1991 e 2000.

É difícil deduzir algo de mais concreto sobre esse assunto a partir dos dados do Censo, uma vez que não é exigida nenhuma documentação comprobatória da condição da ocupação. A maneira como foi formulada a questão sobre o tema<sup>16</sup> provavelmente induziu o entrevistado morador de áreas informais a se declarar como proprietário do terreno onde se localiza o domicílio. Tal escolha denota uma sensação de segurança quanto à posse do terreno – que cresce bastante entre 1991 e 2000 -, muito mais do que uma condição jurídico-formal de propriedade.

### V. Os avanços e limites da intervenção pública em assentamentos precários – os últimos 40 anos

Para mensurar os avanços e limites da intervenção pública na melhoria dos assentamentos precários foram investigados indicadores sociais e domiciliares nas áreas da cidade consideradas como favela<sup>17</sup> em comparação com as demais áreas (*não-favela*) nos anos censitários de 1960 e 2000.

Os indicadores domiciliares de favela avançaram o suficiente para que se possa considerar confirmada a tendência de integração física/regularização/urbanização. Os

<sup>16</sup> A questão era: “o terreno em que se localiza este domicílio é: 1 - próprio; 2-cedido; 3 - outra condição”. (Censo IBGE, 1991 e 2000).

<sup>17</sup> Os dados são referentes aos aglomerados subnormais, categoria adotada pelo Censo do IBGE.

indicadores sociais, contudo, mostram que persiste uma grande diferença entre favela e *não-favela*, tendo sido observado que alguns indicadores de favela em 2000 se aproximam de indicadores da *não favela* de 1960. Isso mostra a grande dificuldade da sociedade brasileira em alterar, estruturalmente, as condições de vida da população mais pobre.

Outro aspecto fundamental, quando se fala de favela no Rio de Janeiro, diz respeito ao fato de que em muitas delas, dado o domínio exercido por grupos criminosos sobre o território, não se pode dizer que os moradores usufruam plenamente de alguns direitos fundamentais. Como bem acentua, o economista Sérgio Besserman, presidente do Instituto Pereira Passos, em tais áreas, o poder armado de criminosos impõe sérias restrições à circulação das pessoas, à livre expressão de seus pensamentos, aos direitos de organização e reunião, bem como constrange os moradores a realizarem suas vontades, por mais ilegais e anti-éticas que possam ser. Não há, no entanto, registros estatísticos sobre isso.

### Indicadores Domiciliares

Com relação à instalação sanitária, percebe-se a grande diferença entre os setores de favela e *não favela* no ano de 1960. Enquanto apenas pouco mais da metade dos domicílios particulares em favelas contavam com instalações sanitárias<sup>18</sup>, os setores *não favela*, no mesmo ano, já contavam com 92% dos domicílios na mesma situação. Decorridos quarenta anos, as condições, neste item, entre favela e *não favela* se igualam.

**Tabela 10 - Município do Rio de Janeiro: Proporção de domicílios particulares com instalação sanitária, em favelas e não-favelas – 1960/2000**

Domicílios Particulares	Favela		Variação	Não-favela		Variação
	1960	2000		1960	2000	
Total de domicílios particulares	69.690	306.609	-	638	1.495.738	-
Com instalação sanitária	56%	99%	43 pp	92%	99%	7 pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

O item iluminação elétrica apresentava dados melhores do que os de instalação sanitária em 1960 - 79% dos domicílios em favelas dispunham deste serviço - e teve também uma variação significativa, alcançando quase a totalidade dos domicílios (99%) em 2000, mesma marca dos domicílios localizados em *não favela*.

<sup>18</sup> A instalação sanitária, segundo os Censos de 1960 e 2000, se define pela existência de um cômodo, com ou sem cobertura, com pelo menos um aparelho sanitário, no domicílio.

**Tabela 11 - Município do Rio de Janeiro: Proporção de domicílios particulares com iluminação elétrica em favelas e não-favelas – 1960 / 2000**

Iluminação	Favela		Variação %	Não-favela		Variação %
	1960	2000		1960	2000	
Total de domicílios	69.690	307.602	-	638528	1.513.856	-
Com Iluminação	79%	99%	20 pp	95%	99%	4 pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

Obs: Para 2000 os dados foram extraídos do BME, dados do Universo.

Os avanços mais significativos referem-se à evolução da proporção de domicílios de favela ligados à rede geral de abastecimento de água, que passa de 16% em 1960 para 92% em 2000.

**Tabela 12 - Município do Rio de Janeiro: Domicílios ligados à rede geral de água, com canalização interna, favela e não favela – 1960 / 2000**

Rede Geral	Favela		Variação	Não favela		Variação
	1960	2000		1960	2000	
Total de Domicílios	69.690	306.609	-	638.528	1.495.738	-
Ligado à rede geral	16%	92%	76pp	82%	98%	16pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

Outros dados relevantes para exame das condições de moradia, como os relativos ao acesso aos serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo, ao adensamento excessivo e a irregularidade fundiária não são disponíveis para o ano de 1960 e podem ser examinados apenas para os períodos mais recentes, como é feito no item anterior para a cidade toda e, em parte, no próximo item, com relação à comparação entre favela e *não-favela*.

## Indicadores Sociais

Apesar de os dados de domicílio serem indicativos de melhoras nas condições de habitação da população residente em favela, ainda são grandes as diferenças com relação às demais áreas da cidade. Com o objetivo de caracterizar melhor essas diferenças, são apresentados a seguir indicadores sociais e demográficos.

## Analfabetismo

Os dados sobre analfabetismo mostram que, mesmo com a variação percentual de 24 pontos negativos para a proporção de analfabetos na favela, os números se aproximam apenas do patamar de 1960 para as áreas não faveladas.

**Tabela 13 - Município do Rio de Janeiro: proporção da população de 15 anos e mais analfabeta, e variação em pontos percentuais (pp), favela e não favela – 1960 / 2000**

Pessoas	Favela		Variação	Não-favela		Variação
	1960	2000		1960	2000	
Pessoas de 15 anos e mais	192.163	756.449	-	2.046.417	3.777.873	-
Analfabetos	35%	11%	-24 pp	10%	3%	-7%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

## Escolaridade

Com relação à escolaridade, a diferença entre favela e *não favela* ainda é muito grande, mostrando que há muito que avançar neste campo. Apesar da variação percentual negativa das pessoas consideradas “sem instrução” na favela, ainda há uma diferença de 7 pontos percentuais entre os dados de 2000 para favela e de 1960 para *não favela*. Já com relação à população de favela e *não favela* com mais de 8 anos de estudo, embora tenha havido um crescimento de 13 pontos percentuais na proporção de pessoas residentes em favela que ultrapassaram o Ensino Fundamental, a diferença com relação à população de *não favela* ainda é muito grande. Em 1960, enquanto 1% da população favelada tinha mais de 8 anos de estudo, este indicador chegava apenas a 18% nas áreas de *não favela*. Em 2000, estes percentuais subiram, respectivamente, para 14% na favela e 43% na *não favela*.

**Tabela 14 - Município do Rio de Janeiro: proporção da população segundo anos de estudo e variação em pontos percentuais (pp), em favela e não favela – 1960 / 2000**

Anos de Estudo	Favela		Variação	Não-favela		Variação
	1960	2000		1960	2000	
Total	274.171	1.090.662	-	2.614.509	4.741.458	
Sem Instrução	44%	26%	-18 pp	19%	14%	-5 pp
Até 8 anos de estudo	99%	86%	-13 pp	82%	57%	-25 pp
Mais de 8 anos de estudo	1%	14%	13 pp	18%	43%	25pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

Nota: “Sem instrução” incluída em “até 8 anos de estudo”

## Mulheres responsáveis pelo domicílio

No que se refere à proporção de mulheres responsáveis pelo domicílio, contudo, verifica-se que não há muita diferença entre favela e *não-favela*, com as duas frações apresentando evolução semelhante no período.

**Tabela 15 - Município do Rio de Janeiro: proporção de mulheres responsáveis pelo domicílio e variação em pontos percentuais (pp), favela e não favela – 1960/2000**

Responsáveis pelo domicílio	Favela		Variação	Não-favela		Variação
	1960	2000		1960	2000	
Total de responsáveis pelo domicílio	69.988	306.609	-	642.779	1.495.738	-
Mulheres responsáveis pelo domicílio	16%	34%	18 pp	14%	36%	22 pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

## Renda

Com relação à proporção de pessoas com renda<sup>19</sup> até um salário mínimo, embora tenha havido uma redução importante na favela, a proporção de pessoas nessa faixa ainda é significativamente maior do que nos setores *não-favela*. Observa-se que, em 2000, fora das áreas de favela, ainda havia 12% das pessoas com renda até um salário mínimo, enquanto que nas favelas esta proporção era de 21%. De qualquer forma, a redução dos favelados mais pobres, nesses 40 anos, foi de 30 pontos percentuais contra apenas 9, fora de favela.

**Tabela 16 - Município do Rio de Janeiro: proporção de pessoas com 10 anos e mais, que tinham renda, com renda até um salário mínimo e variação em pontos percentuais (pp), em favela e fora de favela – 1960/2000**

Pessoas	Favela		Variação	Não-favela		Variação
	1960	2000		1960	2000	
Total de pessoas com 10 anos e mais	114.390	496.816	-	1.175.700	2.709.555	-
Pessoas de 10 anos e mais com renda até 1 SM	51%	21%	-30 pp	21%	12 %	-9 pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1960 e 2000

Obs. Os dados se referem às pessoas que têm renda e não à renda familiar per capita. Só foi possível comparar a faixa até 1 salário mínimo.

## Crescimento populacional

As taxas de crescimento populacional das áreas de favela, apesar de terem diminuído nos último 40 anos, mantém-se mais altas do que as taxas das áreas de *não-favela*. Como se vê na Tabela 17, a taxa de crescimento da população na favela no período de 1991 e 2000 alcançou o mesmo patamar de 2,5% ao ano da *não-favela observado* no período de 1950 e 1960.

<sup>19</sup> O Censo de 1960 não fornecia, para as favelas, dados de renda per capita ou renda familiar, portanto, usamos para comparação, a renda individual das pessoas.

**Tabela 17 – Município do Rio de Janeiro: população e taxa geométrica anual de crescimento da população e variação em pontos percentuais (pp), em favela e fora de favela – 1950/1960/1991/2000**

	Favela					Não – favela				
	1950	1960	1991	2000	Variação	1950	1960	1991	2000	Variação
população	169.305	334.793	882.483	1.092.476	- 4,7 pp	2.238.331	2.873.228	4.598.285	4.765.428	-2,1 pp
taxa	7,1%		2,4%			2,5%		0,4%		

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, 1950, 1960, 1991 e 2000

### Fecundidade

Observa-se que, em 2000, nos dois segmentos existe uma proximidade muito grande entre a média de filhos (expressão da diminuição da taxa de fecundidade) e a proporção de filhos vivos sobre filhos tidos. A situação na favela avançou em ritmo mais intenso do que fora dela.

**Tabela 18 – Município do Rio de Janeiro: média de filhos tidos por mulher e variação, em favela e fora de favela – 1960/2000**

Média de filhos por mulher	Favela			Não favela		
	1960	2000	Variação	1960	2000	Variação
Total de mulheres que tiveram filhos	64.272	563.100	-	599.167	2.543.023	-
Total de filhos tidos	284.512	892.278	-	2.088.742	3.527.013	-
Média de filhos por mulher	4,4	1,5	-2,9	3,5	1,3	-2,2

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, 1960 e 2000.

**Tabela 19 – Município do Rio de Janeiro: proporção de filhos nascidos vivos e variação em pontos percentuais (pp), em favela e fora de favela – 1960/2000**

Filhos	Favela			Não-favela		
	1960	2000	Variação	1960	2000	Variação
Total de filhos tidos	284.512	892.278		2.088.742	3.527.013	
Filhos tidos vivos	73%	94%	21pp	80%	95%	15pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, 1960 e 2000.

## Migração

Quando comparada a migração para favela e para *não-favela*, verifica-se que a migração, analisada pela proporção de residentes não nascidos no Município do Rio de Janeiro, diminuiu em ritmo mais veloz nas favelas, embora ainda haja uma proporção maior (31%) de migrantes nas favelas do que fora delas (26%).

**Tabela 20 – Município do Rio de Janeiro: Proporção de pessoas nascidas no Município do Rio de Janeiro, Sudeste e Nordeste e variação em pontos percentuais (pp), favela e não-favela – 1960/2000**

Pessoas	Favela			Não-Favela		
	1960	2000	Variação	1960	2000	Variação
Total de pessoas residentes	330.283	1.095.925	-	2.693.126	4.741.431	-
Nascidas no Município do RJ	48%	69%	21pp	62%	74%	12pp
Nascidas no Sudeste (exceto MRJ)	34%	9%	-25pp	23%	11%	-12pp
Nascidas no Nordeste	17%	21%	4pp	12%	10%	-2pp

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, 1960 e 2000.

## VI. O esforço carioca recente: a intervenção pública para a realização do direito à moradia

A cidade do Rio de Janeiro vem há mais de dez anos fazendo um esforço concentrado na melhoria das condições de vida em seus assentamentos precários. O marco principal desse esforço é a criação da Secretaria Municipal de Habitação e a definição dos seus programas em 1993. Dentre esses, destacam-se o Programa Favela-Bairro e o Programa de Regularização de Loteamentos (Morar Legal), por atuarem sobre os dois tipos de assentamentos informais mais populosos, complexos e desafiantes em termos de melhorias. Estima-se que cerca de 1 milhão e meio de pessoas, do total de 5 milhões e 800 mil, vivessem em tais áreas em 2000.

O Programa Favela-Bairro (FB) tomou grande impulso a partir de 1995, quando foi obtido um primeiro empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 2000, graças ao êxito do Programa, o BID concedeu um novo empréstimo, totalizando um investimento global - empréstimo mais contrapartida municipal - da ordem de cerca de US\$ 700 milhões de dólares. Enquanto o FB/BID se dedica às

favelas de porte médio, outros programas vem sendo executado<sup>20</sup>, junto a favelas grandes e pequenas. Opera-se também um programa de melhoria de cortiços e de outras comunidades pobres que não necessariamente favelas.

Apesar das deficiências habitacionais, num sentido amplo, que esses assentamentos possuem, há muito se pode considerar que, em sua grande maioria, estão consolidados como parte da paisagem urbana, se constituindo mesmo em uma alternativa legítima de moradia para a população pobre que não conseguiu ter acesso ao mercado formal de habitação.

Por isso, a tônica desses Programas pode ser resumida no trinômio urbanização/regularização/integração física. Em suma, implantar, no próprio assentamento, o saneamento básico e o sistema viário e os equipamentos urbanos e de uso coletivo; promover a legalização do espaço público e das moradias; e prestar os serviços públicos e desenvolver projetos específicos visando à integração social.

O governo da cidade não se furtou, contudo, em remover famílias localizadas em áreas que não podiam ser urbanizadas (risco de desmoronamento, inundação etc.), mesmo que para isso tivesse de ofertar oportunidades de moradias em locais seguros. Outras melhorias também foram ou estão sendo realizadas pelos Governos estadual e federal, mas de porte bem mais reduzido.

Em resumo, estima-se que dos 1 milhão de moradores em favelas, cerca de 450 mil estejam sendo beneficiados por algum programa municipal. Quanto aos loteamentos irregulares e clandestinos, cerca de 129 mil moradores de um total estimado de 406 mil pessoas receberam significativos benefícios em seus assentamentos.

---

<sup>20</sup> Os principais programas para favelas são: Favela-Bairro (comunidades de 500 a 2500 domicílios); Favela-Bairro nas Grandes Favelas (comunidades com mais de 2 500 domicílios) e; Bairrinho (comunidades de 100 a 500 domicílios).

**Tabela 21 – Município do Rio de Janeiro: domicílios em áreas formais e informais segundo abrangência dos programas de urbanização e regularização realizados a partir de 1993**

Domicílios em áreas		Situação em 1991	%	Situação em 2000	%	Situação em 2005 (2)	%
Formais		1.254.532	80	1.392.070	77	1.392.070	77
	Áreas não beneficiadas, a partir de 1993	305.792	20	383.807	21	156.892	9
Informais	Áreas beneficiadas, a partir de 1993 <sup>(1)</sup>	-	-	26.470	1,5	253.385	14
Subtotal Informais		305.792	20	410.277	23	410.277	23
Total		1.562.315	100	1.802.347	100	1.802.347	100

Fontes: IBGE, IPP e SMH.

Notas: (1) Domicílios em áreas abrangidas por programas (concluídos ou em execução) de urbanização e regularização urbanística e fundiária promovidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

(2) Foram usados os dados da população de 2000 por não se dispor dos mesmos para 2005.

Embora a proporção dos domicílios em áreas informais tenha aumentado entre 1991 e 2000 (de 20% para 23%), muitas ações de regularização foram realizadas entre 1993 e 2005 que resultaram em melhorias nas condições de moradia dos assentamentos de baixa renda, especialmente nas favelas.

Como se vê na Tabela 9, 253.385 domicílios foram beneficiados por alguma ação de urbanização ou regularização municipal, especialmente no período entre 2000 e 2005. Até este último ano, segundo informações do IPP, da SMH e do IBGE, 62% dos domicílios cariocas na condição de informalidade – ou 14% do total de domicílios – foram objeto de alguma intervenção pública que os beneficiou direta ou indiretamente.

**Tabela 22 – Município do Rio de Janeiro: população com acesso simultâneo à infra-estrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – Favela e Não favela – 1991 / 2000**

Situação	1991	2000	Aumento 2000/1991	Proporção do aumento	Proporção em cada ano	
					1991	2000
Não-favela	4.218.414	4.435.973	217.559	41%	88%	84%
Favela	564.716	872.825	308.109	59%	12%	16%
Total	4.785.121	5.308.798	523.677	100%	100%	100%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1991 e 2000

Notas: Abastecimento de água – rede geral; esgotamento sanitário – rede coletora; coleta de lixo-direta e indireta,

Como mostra a Tabela 22, no período entre 1991 e 2000 houve uma melhora nas condições de moradia das favelas cariocas. Das 523.677 pessoas que passaram em 2000 a ter acesso aos três serviços de saneamento em condições adequadas, a

maioria (59%) morava em favelas. Entre 1991 e 2000, a proporção de moradores de favela com acesso adequado aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo aumentou, na década, de 12% para 16%, enquanto que a proporção dos moradores das demais áreas da cidade (não-favela) - incluídos aí os moradores de loteamentos irregulares e clandestinos – com acesso a esses serviços diminuiu de 88% para 84%, embora tenha aumentado em termos absolutos.

Cabem aqui, contudo, as mesmas ressalvas feitas anteriormente aos dados do IBGE com relação à sua capacidade de servir como referência para uma análise acurada das condições dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

## VII. Conclusão

Sem mencionar as condições de moradia relacionadas à violência urbana, além de aspectos associados ao aumento da segregação sócio-espacial e do preconceito com relação à população de favela que não foram avaliados neste texto, a análise dos diferentes fatores de adequação demonstra que foram grandes as melhorias nas condições da moradia no Rio de Janeiro no período entre 1960 e 2000. Há, contudo, muito o que fazer para reduzir a desigualdade explícita nas diferenças entre os indicadores sociais dos assentamentos precários analisados – as favelas – e as demais áreas da cidade, especialmente quando se considera que as informações sobre loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda estão incluídas nas áreas de *não-favela*, ao lado do tecido formal da cidade.

Nos indicadores relativos a número de pessoas por domicílio, domicílios ligados a rede geral de abastecimento de água com canalização interna, domicílios com instalação sanitária e domicílios com iluminação elétrica, a situação em 2000 é praticamente a mesma nas favelas e fora delas<sup>21</sup>, excetuando-se apenas a densidade domiciliar em que uma diferença de mais 0,4 morador por domicílio em favelas tem um peso relativamente maior.

Embora só em 2000 alguns indicadores sociais do setor favela tenham atingido valores semelhantes aos que o setor *não-favela* apresentava em 1960 e a desigualdade entre as duas populações ainda seja muito grande, o quadro resumo

---

<sup>21</sup> Embora se saiba que a frequência do abastecimento da água da área de favela (especialmente em áreas mais altas) é pior do que nas demais áreas da cidade, não há dados que permitam quantificar esta diferença.

abaixo mostra que houve variações positivas muito expressivas no período 1960-2000. Quanto ao analfabetismo e às pessoas sem instrução - indicadores influenciados pela migração e pelo déficit educacional do passado -, a situação da população das favelas ainda está bastante aquém da dos moradores das áreas não faveladas.

**Tabela 23 - Município do Rio de Janeiro: Comparação de indicadores de favela e não favela – 1960 / 2000**

INDICADORES	Variação % 1960-2000		Variação em pontos percentuais ou valores	
	Favela	Não-Favela	Favela	Não-Favela
<b>DEMOGRÁFICOS</b>			1960 – 2000	1960 - 2000
Taxa média de crescimento anual na década anterior *	-66%	-84%	-4,7pp	-2,1 p.p.
Média de filhos tidos, por mulher	-66%	-63%	-2,9 filhos	-2,2 filhos
Filhos tidos vivos/filhos tidos	29%	19%	21 p.p.	15 p.p.
Naturais do município	44%	19%	+21 p.p.	+12 p.p.
<b>SOCIAIS</b>				
Analfabetismo (15 anos e mais)	-69%	-70%	-24 p.p.	-7 p.p.
Pessoas sem instrução**	-41%	-26%	-18 p.p.	-5 p.p.
Pessoas com mais de 8 anos de estudo**	1300%	139%	+13 p.p.	+25 p.p.
Proporção de pessoas com renda superior a 3 sm.***	1900%	171%	+13,3 p.p.	+24 p.p.
<b>DOMICILIARES</b>				
Nº de pessoas por domicílio	-25%	-11%	-1,2 pessoas	-0,4 pessoa
Domicílios ligados a rede geral de água, com canalização interna	550%	20%	+77 p.p.	+16 p.p.
Domicílios com instalação sanitária	75%	8%	+43 p.p.	+7 p.p.
Domicílios com iluminação elétrica	24%	4%	+20 p.p.	+4 p.p.

Fonte: IBGE – Censos Demográficos 1960 e 2000; Cálculos: IPP/DIG/GSD

\* As variações se referem às taxas ocorridas entre 1950 e 1960 e 1991 e 2000

\*\* Pessoas de 10 anos e mais. Em 1960, trabalhou-se com valores aproximados de salário mínimo vigente à época.

Apesar de ter tido um crescimento de 13 pontos percentuais e uma variação de 1900% no período, a proporção da população de favela com renda acima de três salários mínimos em 2000 era igual à proporção da população da *não-favela* em 1960 (14%), a qual, aliás, cresceu 24 pontos percentuais no período 1960-2000. O mesmo aconteceu com o percentual de pessoas da favela com mais de 8 anos de estudo, que

crece 13 pontos percentuais enquanto o percentual da população da *não-favela* cresceu 25 pontos percentuais. Neste último caso, a diferença entre favela e *não-favela* era de 17 % (1% favela e 18% *não-favela*) em 1960 e, em 2000, a diferença passava para 29% (14% favela e 43% da *não-favela*), sem mencionar as possíveis diferenças na qualidade de ensino que não serão avaliadas aqui.

No aspecto demográfico, observa-se em 2000, nos dois segmentos, uma proximidade muito grande entre a média de filhos (expressão da diminuição da taxa de fecundidade) e a proporção de filhos vivos sobre filhos tidos (reflexo, principalmente, da melhoria dos serviços de saúde). Observe-se que, nestes dois indicadores, a situação na favela avançou em ritmo mais intenso do que na *não-favela*.

A taxa média de crescimento da população de favela, muito influenciada pela migração, ainda foi, na década de 90, bastante superior à da população de *não-favela* (cerca de 6 vezes maior). Além disso, a redução desta taxa nos dois períodos estudados (1950/1960 e 1991/2000) foi de 84% entre os que moram fora das favelas e de 66% entre os moradores de favela. A não-migração, analisada pela proporção de cariocas de nascimento residentes nos dois setores, alterou-se em ritmo mais veloz nas favelas, embora ainda haja uma proporção menor de naturais da cidade do Rio de Janeiro (69%) nas favelas do que fora delas (74%).

Os ganhos de urbanização e melhoria das condições de moradia dos assentamentos precários podem ser associados ao processo de desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro como um todo e ao acúmulo ao longo do tempo de investimentos públicos e – em muito menor grau – privados, como, por exemplo, os produzidos por mutirões de moradores de favelas e outros assentamentos precários, de difícil computação e registro. O apoio público à perspectiva de garantia do direito à moradia, contudo, se solidifica desde a última década do século passado através dos diferentes programas e projetos oriundos da Secretaria Municipal de Habitação, especialmente aqueles voltados para a regularização urbanística das favelas cariocas, além de outras iniciativas e políticas públicas. No que se refere especialmente à provisão de infra-estrutura, os dados atestam o aumento, entre 1991 e 2000, do percentual da população total que passa a viver em habitações mais estruturadas em termos de saneamento básico.

**Tabela 24 – Município do Rio de Janeiro: população de favela com acesso simultâneo à infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo – 1991 / 2000**

Situação	1991	2000
População total de favela	882.483	1.092.476
População de favela com acesso a serviços adequados de saneamento	564.716	872.825
População de favela com acesso a serviços adequados de saneamento (%)	64%	80%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1991 e 2000

Entretanto, é importante frisar que, embora a as condições de moradia nas favelas cariocas tenham melhorado muito nos últimos anos, o Rio de Janeiro ainda tem importante déficit habitacional tanto quantitativo – referente à necessidade de novas habitações<sup>22</sup> - quanto qualitativo - referente à quantidade de domicílios inadequados.

Além disso, a melhoria das condições de vida nos assentamento precários no Rio de Janeiro depende também de outros fatores não tratados aqui como o acesso ao emprego, ao lazer e a equipamentos públicos de educação infantil e de saúde, além dos aspectos relacionados ao aumento da segregação sócio-espacial e da violência urbana. O próximo passo na avaliação do atendimento da Meta 11 deveria, portanto, caminhar na direção da construção de indicadores que abrangessem estes e outros aspectos característicos da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>22</sup> A Fundação João Pinheiro estima que o Déficit Habitacional Básico – referente à necessidade de incremento ou reposição do estoque habitacional – do Município do Rio de Janeiro é de 149.200 novas habitações (FJP, 2005).

## Referências Bibliográficas

- CAVALLIERI, F. Favela Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro (p. 265 – 296). In: ABRAMO, P. (org). *A cidade da informalidade*. RJ: Sette Letras/FAPERJ, 2003.
- FJP-FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil. Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas*. Belo Horizonte, FJP, 2005.
- HENKES, S.L. *Dos reflexos jurídicos, políticos, sociais e ambientais da constitucionalização do direito à moradia*. JUS NAVIGATI, Teresina, n 815, 26/set/2005.
- IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília : IPEA, 2004.
- IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório nacional de acompanhamento*. Brasília : IPEA, 2005.
- KOERNER, A. Ordem Política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. In: *Lua Nova*, 2002, n.57, p.87 – 111.
- ROLNIK, R. O Brasil e o Habitat II. In: Revista Teoria de Debate no 32 – julho / agosto/setembro de 1996. Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo: 1996.
- SANTOS, Boaventura de Souza, 1997. Por uma concepção multicultural de direitos Humanos. In: *Lua Nova/ - Revista de Cultura e Política*. n. 39, pp 105 - 224.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil.
- ROCHA, O.P. A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro: 1870-1920. Secretaria Municipal de Cultura, Dep. Geral de Doc. e Inf. Cultural, Divisão de Editoração, 1995.
- VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In *Corporativismo e Desigualdade*. RJ : IUPERJ / Rio Fundo ed., 1991.
- VIAL. A.M.P. Programa Favela Bairro: Integração ou Utopia? O caso de Fernão Cardim. 2000 (tese de mestrado / UFRJ).
- UNB, PUC MINAS/IDHS, PNUD (ORG). Sustentabilidade ambiental. Objetivo 7 : garantir a sustentabilidade ambiental Belo Horizonte: Puc Minas/IDHS, 2004.
- UN - HABITAT. Guide to monitoring Target 11: improving the lives of 100 million slum dwellers. Nairobi, 2003
- Sites visitados:
- <[www.rio.rj.gov.br/habitacao](http://www.rio.rj.gov.br/habitacao)> em 05/12/2005;
- <[www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)> em 7/11/2005