

CARACTERIZAÇÃO E TIPOLOGIA DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS BRASILEIROS: O CASO DO RIO DE JANEIRO

Fernando Cavallieri
Fabrício Leal de Oliveira
Alba Valeria de Souza Sales
Ana Cláudia A. Santos
Ricarda Lucília Domingues Tavares

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é baseado no relatório da pesquisa *Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: o caso do Rio de Janeiro*, realizada pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), no âmbito da pesquisa nacional coordenada pelo Ipea. O objetivo é contribuir para a construção de uma tipologia dos assentamentos precários brasileiros, a partir da caracterização e análise dos fenômenos observados no Rio de Janeiro, e prover subsídios para a formulação de políticas públicas para assentamentos precários nas escalas nacional, regional e local.

Inicialmente, são recuperados os conceitos e as representações que, ao longo da história, segundo diferentes perspectivas, referem-se aos territórios identificados como *assentamentos precários* na pesquisa nacional. A seguir, serão apresentados dados gerais sobre as necessidades habitacionais no Rio de Janeiro, que retratam, com as limitações das informações censitárias, o estado do acesso à moradia na região metropolitana (RM) e no município. No tópico seguinte, são reconstituídas, com base em uma revisão sintética da literatura, a história e a evolução dos assentamentos precários no Rio de Janeiro e apontadas as tendências em curso. Finalmente, são sistematizadas e analisadas as informações disponíveis sobre o tema e apresentadas considerações finais sobre a construção de uma tipologia de assentamentos precários no Rio de Janeiro.

O estágio das informações sobre assentamentos irregulares de baixa renda é variável segundo os municípios e os tipos de assentamentos. Enquanto o município do Rio de Janeiro tem um cadastro de favelas consolidado e um diálogo intenso com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde pelo menos a década de 1980, o que resultou em uma progressiva compatibilidade entre os aglomerados

subnormais e as favelas cadastradas no Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren) do IPP, os demais municípios metropolitanos – com a notável exceção de Niterói e, em certa medida, de Duque de Caxias e Magé – praticamente não registram os assentamentos irregulares nos cadastros municipais. A Prefeitura do Rio de Janeiro, por meio do IPP e da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), tem bases cartográficas disponíveis na internet, estudos publicados e uma série de outros subsídios e informações que permitem qualificar melhor as favelas em sua relação com a estrutura urbana. Para uma atualização permanente do cadastro, o IPP tem investido na análise de fotos aéreas e de imagens de satélites, no trabalho de campo – este último apenas nos casos das favelas novas – e, também, na análise da relação entre as informações do Sabren e as principais fontes de informação sobre o fenômeno, como os estudos que avaliaram, de forma qualitativa e quantitativa, a compatibilidade entre os setores de aglomerados subnormais do Censo Demográfico 2000 com as favelas cadastradas no Sabren, o que resultou em subsídios que serão em grande parte incorporados na nova base de setores especiais do IBGE para o Censo 2010.

Já as informações sobre loteamentos irregulares e clandestinos são muito piores em todos os municípios, ainda que no Rio de Janeiro os loteamentos de baixa renda sejam cadastrados no Sabren desde a década de 1990, a partir de informações de outros órgãos municipais, e atualizados a partir de informações repassadas pelo Núcleo de Regularização dos Loteamentos, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação. Não há, contudo, ao contrário das favelas, nenhuma atividade autônoma de atualização das informações por parte do IPP, especialmente porque as indicações das imagens de satélite não são suficientes para a distinção entre loteamentos irregulares e regulares.

As informações sobre os conjuntos habitacionais precários nas prefeituras metropolitanas são ainda mais frágeis, e mesmo o Rio de Janeiro não realizou ainda uma avaliação dos conjuntos produzidos para baixa renda no município que permita qualificá-los, conforme o caso, como um assentamento precário. Os conjuntos mapeados na Prefeitura do Rio de Janeiro têm como base as informações disponíveis sobre a localização dos conjuntos habitacionais produzidos para a baixa renda, mas não há dados suficientes sobre seu estado de manutenção, condição e perfil de ocupação. Conforme se verá mais adiante, o estudo do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) (Marques, 2008) permitiu qualificar melhor esses equipamentos.

A produção acadêmica, como era de se esperar, repete as características observadas para as bases de informação. Há muito mais análises e teorizações sobre as favelas que sobre os loteamentos, conjuntos habitacionais ou cortiços e

ocupações de prédios nas áreas centrais, assim como há muito mais estudos sobre o município do Rio de Janeiro que sobre os demais municípios metropolitanos.

2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: CONCEITOS E REPRESENTAÇÕES

O conceito de *aglomerado subnormal*, por demais associado à morfologia e outras características das favelas cariocas, há muito é considerado insuficiente para caracterização do universo de assentamentos precários, o que tem suscitado debates e diferentes formas de caracterização e quantificação do fenômeno.

Um grupo de especialistas reunidos em encontro promovido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), em Nairobi, em 2002, recomendou que fosse definido como *slum* – comumente traduzido como *favela* ou, em alguns casos, *assentamento precário* –

[uma] área que combinasse, de diversas maneiras e dimensões, as seguintes características (restritas às características físicas e legais do assentamento e excluídas as dimensões sociais, mais difíceis de avaliar): acesso inadequado à água tratada; acesso inadequado ao saneamento básico e outras infraestruturas; qualidade estrutural precária das habitações; adensamento excessivo; insegurança da posse residencial (Un-Habitat, 2003, p. 12, tradução nossa).

A evolução da discussão sobre as formas de aferição do fenômeno culminou na aceitação de que a caracterização e quantificação dos domicílios precários serviria como *proxy* para caracterização dos assentamentos precários.

Para a aplicação do conceito para o Brasil para monitorar a Meta 11 no âmbito do projeto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio,¹ o indicador de precariedade ou de inadequação do domicílio foi adaptado para designar o domicílio com

ao menos uma das seguintes inadequações habitacionais: ausência de abastecimento de água por rede geral, ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica, ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, teto e paredes não duráveis, adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo utilizado como dormitório), não conformidade com os padrões construtivos (aglomerados subnormais) e irregularidade fundiária urbana (Ipea e Brasil, 2007, p. 116).

Já o conceito de precariedade adotado pela Política Nacional de Habitação (PNH) aborda tipologias típicas dos assentamentos brasileiros, e refere-se a quatro das categorias mais representativas do fenômeno: cortiços; favelas; loteamentos irregulares e clandestinos de moradores de baixa renda; e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação.

1. A Meta 11 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é, "até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelos menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários" (Ipea e Brasil, 2007).

De acordo com Cardoso (2008),

De forma geral, cortiços caracterizam-se como moradias de aluguel, geralmente contando com apenas um cômodo e com sanitário e outras instalações coletivas (...). Loteamentos correspondem a processos de parcelamento do solo em que existe um agente econômico responsável pela subdivisão e pela venda. A irregularidade diz respeito ao não cumprimento integral da normativa urbanística, (...) e a clandestinidade diz respeito a parcelamentos efetuados sem qualquer iniciativa de licenciamento, ou seja, empreendimentos sobre os quais não há registro oficial pelo poder municipal. Favelas ou similares são denominações que correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia irregular e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação (Cardoso, 2008a, p. 57).

Embora essas quatro categorias sejam oficialmente reconhecidas como representativas do conceito de *assentamentos precários*, é sobre as favelas que recaem as principais representações de precariedade. Tais representações vêm sendo construídas, institucionalmente e historicamente, desde o reconhecimento oficial da primeira favela no Rio de Janeiro – o Morro da Providência –, em 1897.

A definição oficial de favela válida para o município do Rio de Janeiro é aquela contida no Art. 147 do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (Lei Complementar nº 16/1992): “área predominantemente habitacional, com ocupação por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas em desconformidade com os padrões legais”.

O Sabren, gerenciado pela Diretoria de Informações da Cidade do IPP – órgão público municipal responsável pela gestão do sistema que reúne e divulga informações sobre favelas e loteamentos irregulares e clandestinos do município do Rio de Janeiro –, adota a definição estabelecida no Plano Diretor e acrescenta que deve ser considerado que o surgimento da favela historicamente se deu a partir de uma ocupação (espontânea ou planejada) de terrenos de propriedade alheia (pública ou particular).

A inclusão de um assentamento como *favela* no cadastro do Sabren resulta da análise de um conjunto de condições relacionadas à precariedade no acesso à moradia ou à cidade, que inclui a precariedade da organização espacial – ruas estreitas, de traçados irregulares, não carroçáveis, dificuldades para circulação de pedestres – e o acesso a partir do entorno urbanizado; à precariedade de infraestrutura; à precariedade e/ou dificuldade de acesso a equipamentos coletivos; à precariedade das construções residenciais e comerciais; à falta de regularização fundiária; à ausência de regularização urbanística e administrativa; à irregularidade fiscal; e ao perfil de renda predominante da população residente.

De fato, a utilização do termo *favela* muitas vezes tem servido para incluir, sob uma mesma representação social, territórios que apresentam características muito distintas. A supervalorização da ausência (de infraestrutura urbana, de arruamento regular, de titularidade, de ordem, de lei, de regras etc.) e a assunção da homogeneidade do fenômeno – como se uma favela representasse todas – fazem com que a diversidade de *tipos* não seja considerada com a devida ênfase. Ao mesmo tempo, essa representação colabora para uma leitura fragmentada da realidade, segundo hierarquias socialmente aceitas e cotidianamente reproduzidas, em que cabe à favela o lugar do atraso, da violência e da miséria dentro do espaço urbano, sem que sejam recuperados os elos entre a produção das favelas e o processo de urbanização e sua relação com a fragmentação e a segregação socioespaciais existentes (Silva, 2009).²

Finalmente, é forçoso reconhecer que, na construção de uma tipologia para os assentamentos precários, é necessário também investigar: *i*) qual sentido as políticas públicas assumem nesses assentamentos e como elas são percebidas pelos seus moradores; assim como *ii*) qual sentido assume a noção de integração dos assentamentos precários à cidade e como ela pode se relacionar com o reconhecimento e a valorização das especificidades desses espaços.

Para a população urbana pobre e moradora de assentamentos precários, é certamente ainda mais importante a democratização dos processos de decisão e a criação de mecanismos organizados de escuta e debate em torno das diferentes questões urbanas. Na construção desse processo, é fundamental que sejam revistos os conceitos e discutidas as representações sociais consolidadas sobre os assentamentos de baixa renda.

3 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E AGLOMERADOS SUBNORMAIS³

Em 2008, o Ministério das Cidades (MCidades) publicou o estudo *Assentamentos precários no Brasil urbano*, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap), para o MCidades, em que foi desenvolvida uma metodologia para a estimativa da população residente e dos domicílios em assentamentos precários em todo o Brasil (Marques, 2008). O “método compara (...) os conteúdos sociais médios dos setores subnormais com os dos não especiais e discrimina os setores que são similares aos setores subnormais, embora não tenham sido classificados como tal” e os identificam como *setores precários* (Ferreira *et al.*, 2008, p. 128). O estudo, com base nos dados do Censo 2000, foi realizado para todas as áreas urbanas e rurais de extensão urbana no Brasil e estima, para municípios brasileiros, o total de domicílios e pessoas residentes

2. Esse é o espírito da crítica feita pelo Observatório de Favelas (2009), que reuniu, no Rio de Janeiro, especialistas para discutir o tema título do seminário *O que é favela, afinal?*

3. Esta seção recupera e sintetiza informações do relatório técnico que compara os setores precários definidos pelo CEM e os dados do cadastro de assentamentos de baixa renda do IPP (Cavallieri e Pessoa da Silva, 2009).

em assentamentos precários, tendo como base o somatório das informações para setores de aglomerados subnormais e para setores não especiais identificados como precários pela aplicação da metodologia.

No caso do município do Rio de Janeiro, foram apontados, além dos 1.439 setores subnormais, 359 novos setores precários.

Por ser um trabalho que considera a escala nacional, a possibilidade de ocorrerem distorções em nível local são consideráveis. Por isso, com o objetivo de verificar sua compatibilidade com a realidade do município do Rio de Janeiro, o IPP fez o cruzamento dos resultados do estudo do CEM com os resultados da aplicação do Índice de Desenvolvimento Social (IDS), criado pelo IPP, e também com os dados cadastrais do Sabren, além de informações disponíveis sobre conjuntos habitacionais. A ortofoto foi utilizada para complementar o trabalho, especialmente tirando dúvidas quanto àqueles setores precários que apresentaram IDS alto (Cavallieri e Pessoa da Silva, 2009).

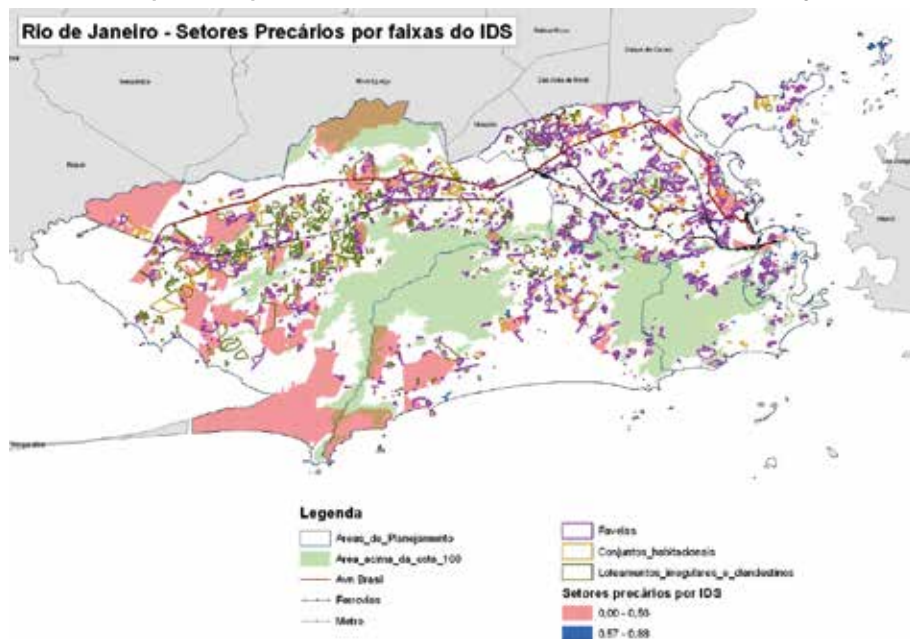
3.1 Setores precários e IDS

A finalidade do IDS é “medir o grau de desenvolvimento social de uma determinada área geográfica em comparação com outras de mesma natureza” (Cavallieri e Lopes, 2008). A criação do índice pelo IPP foi inspirada no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Baseado nos resultados do Censo Demográfico 2000, o IDS se diferencia por incluir outras dimensões, que caracterizam o aspecto urbano propriamente dito. Sua metodologia consiste na utilização de dez indicadores construídos a partir de variáveis que envolvem quatro grandes dimensões de análise: o acesso ao saneamento básico; a qualidade habitacional; o grau de escolaridade; e a disponibilidade de renda.

As dez variáveis escolhidas cobrem um amplo aspecto sociourbanístico, caracterizando tanto situações relativas ao domicílio quanto às pessoas que o habitam. Segundo Cavallieri e Lopes (2008), a grande peculiaridade que o diferencia de outros índices tão importantes e úteis é o nível de desagregação espacial para o qual ele pôde ser calculado: o setor censitário. Se, por um lado, esta escolha permite uma multiplicidade de informações, por outro lado, impõe limites quanto à disponibilidade de variáveis. Com efeito, só são aplicáveis aos setores censitários as variáveis relativas ao questionário do universo do censo.

O resultado do cruzamento feito pelo IPP demonstrou que, dos 359 setores precários identificados pelo estudo do CEM, 326 obtiveram baixo IDS (até o 4º decil), ou seja, quase 91% dos setores precários do CEM são também identificados como áreas carentes ou precárias pelos indicadores de desenvolvimento social utilizados pelo IPP (figura 1).

FIGURA 1
Setores precários por faixa de índice de desenvolvimento social – Rio de Janeiro



Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com o objetivo de melhor caracterizar os setores precários e de compreender por que há um percentual significativo (9%) que apresenta IDS médio ou alto, foi feito o cruzamento dos setores precários com as informações do Sabren e com as informações sobre conjuntos habitacionais.

3.2 Setores precários, favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais

Embora mais de 98% dos setores de aglomerados subnormais estejam cadastrados como área de favela, nem todas as favelas cadastradas no Sabren correspondem aos aglomerados subnormais identificados pelo Censo 2000. Estudo promovido pelo IPP em 2006,⁴ compreendendo 752 favelas cadastradas no Sabren, revelou que 32% delas – que abrangiam 8% da população desses assentamentos – não estavam caracterizadas como aglomerados subnormais no censo. Além disso, nenhum dos loteamentos irregulares ou clandestinos cadastrados e nenhum dos conjuntos habitacionais precários identificados pelo IPP são abrangidos por setor especial de aglomerado subnormal.

4. Ver Cavallieri e Vidal (2009).

TABELA 1
Setores censitários considerados precários pelo CEM, segundo a presença de assentamentos de baixa renda cadastrados pelo IPP (2000)

| Tipos de assentamentos de baixa renda presentes nos setores precários | Setores precários | | |
|---|-------------------|---------------|------------|
| | Número | Domicílios | % |
| Total | 359 | 87.076 | 100 |
| Com assentamentos de baixa renda | 282 | 73.110 | 84 |
| Apenas favelas | 84 | 20.230 | 23 |
| Apenas loteamentos irregulares | 40 | 11.032 | 13 |
| Apenas conjuntos habitacionais | 90 | 22.615 | 26 |
| Favela e loteamentos irregulares | 39 | 11.247 | 13 |
| Favelas e conjuntos habitacionais | 27 | 7.427 | 9 |
| Loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais | 2 | 559 | 1 |
| Sem assentamentos de baixa renda | 77 | 13.966 | 16 |

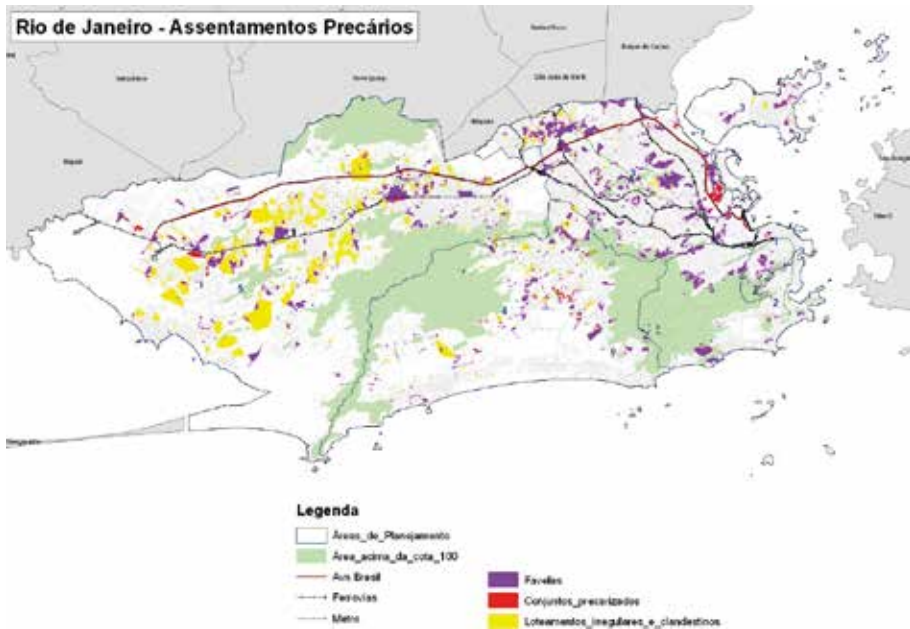
Fontes: Marques (2008) e Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren/IPP).

Feito o cruzamento entre as duas tipologias, observou-se que, em 282 dos 359 (73.110 domicílios ou 84%) setores identificados como precários pelo CEM, registra-se a presença de algum tipo de assentamento de baixa renda (favela, loteamento ou conjunto habitacional). Em muitos casos, há a presença de mais de um tipo de assentamento de baixa renda em um setor precário. A favela é o tipo de assentamento de baixa renda mais frequente, pois está presente em 150 setores precários – em 84 deles, sem a presença de outros tipos de assentamento, e em 66, junto com loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais. Por fim, cabe destacar que 77 setores precários (16% do total), compreendendo 10.747 domicílios, não apresentam nenhum tipo de assentamento de baixa renda identificado pelo IPP.

Observou-se também que há superposições entre os setores precários com baixo IDS (até 0,561) e alguns conjuntos habitacionais, o que sinaliza para a possibilidade de que esses conjuntos tenham sofrido transformações significativas ao longo do tempo. Além disso, alguns dos conjuntos coincidentes com setores precários de baixo IDS compõem áreas reconhecidamente precarizadas.

Sendo assim, optou-se – ainda que de forma preliminar – por considerar que as áreas dos conjuntos com superposição com os setores precários de baixo IDS seriam aqui identificadas como áreas de *conjuntos precarizados*. Evidentemente, essa hipótese precisaria ser confirmada com pesquisa de campo – assim como o requerem, na verdade, todos os setores identificados como precários pelo CEM. Contudo, acredita-se que a inclusão dessa categoria – conjunto precarizados – dá um painel mais aproximado das condições atuais da precariedade na habitação para a baixa renda do que o mero descarte dos conjuntos habitacionais do universo de análise.

FIGURA 2
Assentamentos precários – Rio de Janeiro



Fonte: Instituto Pereira Passos (IPP).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: HISTÓRICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A favela teve origem na cidade do Rio de Janeiro nas últimas décadas do século XIX, como uma alternativa de moradia para pobres destituídos de seus lares que foram se fixar em locais desprezados pelas classes mais altas.

Segundo Mauricio Abreu (1994), a segunda metade do século XIX representou um período de combate às habitações coletivas (cortiços, casas de cômodo e estalagens), que tinha como justificativa os argumentos relacionados à insalubridade que este tipo de moradia oferecia e à má impressão que causavam. Representavam, assim, um obstáculo aos interesses dominantes em transformar o Rio de Janeiro em uma cidade moderna, prioritariamente comercial, capaz de atrair empreendimentos econômicos condizentes com o que se esperava da capital do Império.

No final do século XIX, muitos moradores do Centro da cidade residiam em casas de cômodo e estalagens. Além de representar, para as *peças de bem*, o lócus da vagabundagem (Valladares, 2005), alegava-se que esse tipo de moradia propiciava a disseminação de epidemias, especialmente a febre amarela, que, além

de diminuir a produtividade dos trabalhadores, prejudicava a imagem da cidade, afastando os possíveis imigrantes.

Na área central da cidade, residiam muitos trabalhadores pobres, que precisavam permanecer próximos de onde era possível conseguir algum tipo de renda, mesmo que mínima. Residia também uma quantidade significativa de ex-escravos, que, libertos em 1888, engrossavam o número de habitantes de moradias coletivas.

A demolição de cortiços fez emergir uma crise habitacional na cidade, e, na falta de alternativas melhores, seus ex-moradores começaram a ocupar as encostas próximas às áreas anteriormente habitadas.

A ocupação por parte dos ex-combatentes da Guerra de Canudos, em 1897, do Morro da Favella (atual Morro da Providência), fez com que, a partir de então, qualquer aglomerado que surgisse na cidade e que apresentasse as mesmas características passasse a ser identificado como *favela*. Nas duas décadas seguintes, as favelas iriam se espalhar pelos bairros do centro e das zonas sul e norte da cidade.

No início do século XX, o Rio de Janeiro passou por uma ampla reforma urbanística, empreendida pelo então prefeito Pereira Passos (1903-1906), com o objetivo de colocar em prática os projetos de modernização que já vinham sendo desenhados há algum tempo (Abreu, 2003). Entre as consequências da reforma, podem ser assinaladas: a demolição, ainda mais intensa, das habitações coletivas nas áreas centrais; a migração das classes mais abastadas para a zona sul; o deslocamento das classes médias para a zona norte; e a favelização da população pobre, que, sem alternativa de moradia, buscou morros e outras áreas impróprias.

Com a crise habitacional se agravando, várias favelas surgem entre 1907 e 1915: Babilônia e Leme, no Leme; Salgueiro, na Tijuca; Mangueira, em São Cristóvão; Vila Rica e Morro dos Cabritos, em Copacabana; Andaraí, no bairro de mesmo nome; São Carlos, no Estácio; e Morro do Pasmado, em Botafogo (Abreu, 1994).

A partir da década de 1920, o surgimento de novas favelas vai acompanhar o eixo de expansão urbana (Silva, 2003; Abreu, 2008). Às favelas da área central, de ocupação consolidada, somaram-se núcleos ao longo dos vetores de expansão da cidade em direção ao norte. Este processo acompanhou a instalação de estabelecimentos industriais, atraindo a população em busca de emprego e, ao mesmo tempo, da relativa facilidade de locomoção, por estarem próximos às vias de acesso ao centro da cidade.

A notável suburbanização do processo de expansão da cidade e das favelas não tornou irrelevante, naquela década, a simultânea formação de favelas na zona sul. A possibilidade de trabalho no crescente mercado da construção civil e nos serviços domésticos estimulou o surgimento de favelas também naqueles bairros.

Na década de 1930, as favelas eram vistas como *manchas* na paisagem da cidade e foram consideradas fora da legalidade urbana no plano urbanístico de

Alfred Agache, que, assim como outros, indicava sua remoção, com argumentos inspirados no sanitarismo e também em aspectos funcionais e estéticos.

Largamente inspirado no Plano Agache, o Código de Obras de 1937 (Decreto nº 6.000/1937), em seus arts. 347 e 349, proibia a construção de novas favelas e a realização de melhorias nas favelas existentes, que seriam substituídas por “núcleos de habitação de tipo mínimo” mediante a construção de “habitações proletárias”.⁵ O Decreto nº 6.000/1937 estabeleceu o primeiro zoneamento industrial da cidade, limitando a atividade na zona sul. Abreu (2008) afirma que, com tal restrição, indústrias se transferiram para áreas próximas às favelas, justamente pela presença de grande número de trabalhadores.

A tendência de crescimento dos bairros do subúrbio próximo se mostrava cada vez mais forte, e, na década de 1940, houve aumento das favelas em toda a cidade. Afinal, como a expansão da cidade não foi acompanhada pelo crescimento dos serviços de transporte, a população de baixa renda foi buscar moradia próxima às oportunidades de trabalho, mas em áreas que não despertavam o interesse do capital imobiliário, como mangues e encostas.

O crescimento dos subúrbios mais distantes e dos municípios da Baixada Fluminense (área da região metropolitana ao norte da cidade) – esses últimos principalmente após a Segunda Guerra – originou outra categoria de ocupação do solo: os loteamentos de baixa renda, alguns aprovados oficialmente, muitos não. Este modelo de ocupação atingiu também outras localidades no entorno da baía de Guanabara, como o município de São Gonçalo, que apresentou um crescimento industrial bastante significativo durante e após a Segunda Guerra Mundial (Abreu, 2008).

Paralelamente à ocupação dos subúrbios mais distantes e ao adensamento demográfico dos municípios periféricos, a população de classe média residente em bairros da zona sul também cresceu. Tal fenômeno atraiu diversos setores econômicos, principalmente comércio e serviços, e a mão de obra abundante e barata foi ocupar as encostas, aumentando a favelização daquela área da cidade.⁶

O poder público também colaborou, de outras maneiras, para a suburbanização da população de baixa renda. Cardoso, Araújo e Coelho (2007) afirmam que a solução oficial preponderante no período entre 1930 e 1960 proveio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular, essa última com desempenho menos expressivo. Os IAPs construíram vários conjuntos habitacionais em áreas suburbanas no Rio de Janeiro. Todavia, deve-se ter em

5. Valladares (1980) e Machado da Silva (1981) *apud* Cardoso, Araújo e Coelho (2007).

6. Abreu (2008) afirma que, em 1942, a zona sul tinha pouco mais de dez favelas. Em 1950, esse número era de 25, abrigando mais de 40 mil pessoas.

mente que esta política habitacional enquadrava-se em uma “cidadania regulada”, conforme define Wanderley Guilherme dos Santos (*apud* Cardoso, Araújo e Coelho, 2007), ou seja, um conjunto de direitos associados à integração ao mercado de trabalho formal e à submissão dos sindicatos ao *pacto populista*. Nesse sentido, permanecia fora do âmbito daquela política todo o conjunto de trabalhadores urbanos não portadores de carteira de trabalho, para quem a favela tornava-se uma solução habitacional possível, com a vantagem de possibilitar a moradia próxima ao mercado de trabalho.

Até a década de 1940, as favelas eram consideradas apenas uma alternativa transitória de moradia para a população pobre. Prova disso é que não havia, até então, interesse na realização de levantamentos das áreas por elas ocupadas, seu número de habitantes, ou suas características específicas. A situação mudou somente no fim daquela década, com o Recenseamento das Favelas do Distrito Federal, realizado em 1948 (Leitão, 2004). De acordo com o levantamento, o Rio de Janeiro contava então com 105 favelas, que abrigavam 138.387 pessoas, número correspondente a 7% da população do Distrito Federal (Valladares, 1980). Dois anos depois, no Censo de 1950, o número de habitantes de favelas chegou a 169 mil.

Na década de 1950, as favelas passaram por um processo de consolidação e pelo surgimento de novos núcleos em vários bairros da cidade, inclusive em áreas planas. Além disso, os parques proletários, construídos para abrigar, provisoriamente, moradores de favelas que seriam urbanizadas, foram deixados sem conservação e acabaram por se favelizar. Como a urbanização das favelas não se concretizou, os parques proletários provisórios tornaram-se favelas definitivas.

Nessa década, ocorreu também uma grande onda loteadora, quando foram lançados à comercialização os maiores loteamentos da história da cidade, estendendo as fronteiras *urbanas* para além dos chamados subúrbios, em direção à zona oeste e à Baixada de Jacarepaguá, sobre as zonas agrícolas ainda existentes. Os parcelamentos, na sua maioria, possuíam projetos aprovados pela municipalidade e eram *implantados* segundo regras de definição de vias, espaços públicos e lotes. No entanto, não possuíam a infraestrutura necessária para serem considerados regulares.

No início da década de 1960, algumas áreas da cidade apresentavam crescimento notável da população residente em favelas. Silva (2003) cita o bairro de Ramos e outros ao redor da baía de Guanabara, além da confirmação da tendência de suburbanização. Na zona sul, o destaque ficou para a Rocinha, que se transformou, no início daquela década, na segunda maior favela da cidade, ficando atrás apenas do Jacarezinho, aglomeração suburbana próxima a diversas fábricas. Também tiveram expressivo aumento no número de moradores as favelas do Vidigal e do Morro do Pasmado – acréscimo em torno de 200%.

Mais de dez anos após o primeiro recenseamento, o IBGE apresentou como critérios de classificação de favelas as seguintes características: mínimo de cinquenta

unidades domiciliares; casebres ou barracões rústicos e de material inadequado (zinco, madeira, flandres); construções sem licenciamento e em terrenos de terceiros (públicos ou privados) ou de propriedade desconhecida; ausência de infraestrutura; ausência de arruamentos e numeração.

Ainda durante a década de 1960, os parcelamentos (formais e informais) se multiplicaram na Baixada de Jacarepaguá e na zona oeste, marcando o auge do processo de conversão das terras agrícolas em áreas urbanas, ainda não urbanizadas.

No período entre 1960 e meados da década seguinte, as favelas se tornaram alvo de políticas de remoção, iniciadas no governo estadual de Carlos Lacerda (1960 a 1965) e fortalecidas substancialmente durante os governos militares. A prática atingiu prioritariamente as favelas localizadas nas áreas mais valorizadas da cidade, ou seja, na zona sul, motivando o crescimento mais expressivo daquelas localizadas na zona norte e no subúrbio.

As políticas de remoção foram facilitadas pelo perfil ditatorial dos governos do período. Com o fim do apoio dos partidos populistas e com o controle das associações de moradores por instâncias governamentais, a transferência dos habitantes de favelas para os conjuntos habitacionais que estavam sendo construídos, com financiamento do recém-criado Banco Nacional da Habitação (BNH), tornou-se muito mais fácil.

Em quantidade expressiva, moradores foram transferidos para bairros distantes, nas periferias oeste e sudoeste da cidade. As maiores remoções ocorreram entre 1970 e 1971, durante e logo após o governo Negrão de Lima (1965 a 1970), que também implantou uma pequena, pioneira e bem-sucedida experiência de urbanização de favelas (Burgos, 1998, p. 35). No período, dezoito conjuntos habitacionais foram ocupados, todos nos subúrbios, ao longo da Avenida Brasil, alguns em áreas bem distantes do centro.

Valladares (1980) explica que a política de remoção apresentou, como uma de suas consequências, a desestruturação socioeconômica de muitas famílias, justamente pela distância do mercado de trabalho e dos serviços básicos e pelos gastos com transporte e com a própria moradia. Ademais, segundo a autora, teve duas consequências antagônicas. Se, por um lado, pretendia extirpar as favelas do espaço urbano carioca, gerando temor entre seus habitantes, por outro lado acabava atraindo muitas pessoas, novos favelados, que buscavam se inserir naquelas moradias para conseguir, por meio da remoção, a sua casa própria. Paradoxalmente, tais políticas geravam valorização do espaço favelizado antes das remoções e, em outras favelas, o adensamento populacional posterior, causado por aqueles que retornaram às áreas faveladas por não conseguirem arcar com o custo social de morar tão distante de seus trabalhos e das redes de relações já construídas.

A partir de meados da década de 1970, época da Conferência Internacional do Habitat (1976) e do início do processo de distensão política no país, as remoções tornaram-se pontuais e por via judicial. A era das remoções forçadas durou cerca de dez anos e representou uma política pública efetiva no trato das favelas cariocas. De corte autoritário e contrariando o desejo da grande maioria dos moradores, que se viam prejudicados por terem de se mudar para bairros muito periféricos e desprovidos de oportunidades de trabalho e de serviços públicos e privados, as remoções também causaram graves problemas de desagregação social. Nos novos conjuntos, deu-se a separação de vizinhos e amigos, com a destruição de redes de lealdade e apoio social, tão importantes nas estratégias de sobrevivência das classes populares.

A partir daí, até a democratização do país, em princípios de 1980, a política para as favelas se resumiu a não se fazer nada. Exceção se deu quando, em uma conjuntura de interesse político-eleitoral, o governo federal instituiu o Programa de Erradicação de Favelas (Promorar), que, no Rio de Janeiro, atuou forte e unicamente na urbanização das favelas da Maré, ao longo da baía de Guanabara. Foram construídas cerca de 3,5 mil unidades habitacionais (Lago, 1990, p. 55), eliminando-se as moradias em palafitas, que caracterizavam o local.

Apenas na década de 1980, a Barra da Tijuca – ocupada com mais intensidade somente a partir da década de 1970 – começou a passar por processo de formação de favelas, cujos moradores eram atraídos pelas oportunidades de trabalho na construção civil. Em Jacarepaguá, o processo teve início em período anterior, seguindo o surgimento de novas áreas industriais.

No que se refere à zona oeste (periferia distante), formada pelas regiões administrativas de Realengo, Bangu, Santa Cruz, Guaratiba e Campo Grande, Cezar (2002) destaca o forte crescimento de sua população após a década de 1980. Segundo o autor, até então, a zona oeste apresentava muitas áreas vazias, principalmente nas regiões mais afastadas.

4.1 Políticas habitacionais no Rio de Janeiro a partir dos anos 1980

Historicamente, as políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil não deram conta de suprir as necessidades dos grupos considerados socialmente mais vulneráveis, boa parte deles moradores de assentamentos precários. A política do BNH (1964-1986), por exemplo, representou a maior intervenção promovida pelo governo em nível nacional até aquela época, mas as unidades habitacionais construídas, por corresponderem a pouco mais de 25% do total da produção de moradias no período, não impediram que a autoconstrução e a informalidade continuassem a ser a regra predominante. Os conjuntos do BNH, muitas vezes, transformaram-se mais em problema que em solução, pela baixa qualidade das construções e por

sua localização em áreas desprovidas de infraestrutura urbanística, responsável por induzir, e não conter, o processo de periferização, de precarização e, por consequência, de favelização de suas imediações.

Os anos 1980 foram marcados pela abertura política e pelo retorno das eleições diretas para governadores de Estado (1982), prefeitos das capitais (1985) e presidente da República (1989). No final da década de 1980 e durante toda a década de 1990, algumas administrações municipais e estaduais, impulsionadas pela redefinição de competências e atribuições estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), passaram a desenvolver programas habitacionais e de urbanização de favelas que inauguraram um novo padrão de política. Foram incorporados elementos até então pouco, ou nada, considerados na atuação dos governos. Entre eles, a experiência comunitária na adoção de alternativas já muito praticadas, como a autoconstrução e os mutirões, e a própria participação popular.

No Rio de Janeiro, a partir de 1983, no governo de Leonel Brizola, foram implantados programas estaduais, como o Proface (água e esgoto nas favelas) e o Cada Família, Um Lote (titulação em favelas). Na verdade, seguindo a esteira do pioneiro programa de instalação de redes públicas de eletrificação em favelas pela empresa federal prestadora do serviço, consolidaram o princípio da possibilidade de atuação governamental sistemática em áreas faveladas (Cavallieri, 1985). Pouco antes, tinha início o Projeto Mutirão, desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura do Rio de Janeiro, usando mão de obra local e material e orientação técnica governamental. Por meio desta iniciativa, foram construídas em diversas favelas e loteamentos populares de redes de esgoto e drenagem, vias de circulação e acesso e espaços de lazer. Cardoso, Araújo e Coelho (2007, p. 65) afirmam que, ao longo dos anos 1980, foi desenvolvida, na cidade do Rio de Janeiro, “uma rica experiência em urbanização nos assentamentos denominados favelas”, tendo a urbanização se consagrado como a resposta adequada ao *problema*. Além disso, o acúmulo de experiências técnica e administrativa possibilitou, na década seguinte, o surgimento do Programa Favela-Bairro.

As primeiras ações de regularização de loteamentos realizadas pelo poder público municipal no Rio de Janeiro foram iniciadas em 1984, após um longo processo de luta articulado pelo movimento organizado dos moradores de *loteamentos irregulares* e *clandestinos*;⁷ pelo reconhecimento de seus direitos, como adquirentes, por meio da instituição do Núcleo de Regularização de Loteamentos, órgão com participação de agentes públicos e moradores.

7. *Loteamentos irregulares* (propriamente ditos) são definidos quando o promotor aprovou o projeto urbano sem executar, total ou parcialmente, as obras de urbanização; e os *irregulares clandestinos*, quando o promotor não aprovou o projeto, tampouco executou, total ou parcialmente, as obras de urbanização (Veríssimo, Pereira e Jesus, 2006).

Embora tenha se mantido à frente das ações de regularização, como afirmam Veríssimo, Pereira e Jesus (2006), apenas a partir da edição do Plano Diretor (1992) e, principalmente, após a criação da Secretaria Municipal de Habitação (1994), a atuação do núcleo passou a fazer parte integrante da Política Municipal de Habitação, tendo sido deslançadas várias obras de urbanização e ações de regularização dos loteamentos populares.

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado pela Lei Complementar nº 16/1992, incorporava princípios estabelecidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e instrumentos voltados para implementar a função social da cidade e da propriedade, conforme preceitos da CF/1988. Lançava, ainda, as bases para novos programas que viriam a se implementar nos anos seguintes.

Em que pese a ausência de uma atuação mais forte na construção de novas unidades habitacionais (coincidente com inexistência de política habitacional no nível federal), com a criação da SMH foram e continuam sendo implementados vários programas. Entre eles, merecem destaque os que se destinam aos dois maiores tipos de assentamentos precários presentes na cidade, as favelas e os loteamentos irregulares e clandestinos.

O Programa Morar Legal realizava obras de urbanização e regularização da propriedade da terra dos assentamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos. Segundo informações da SMH, foram beneficiados, tanto na urbanização quanto na regularização, em vinte anos, um total de 515 loteamentos, o que representa cerca de 106 mil lotes e aproximadamente 400 mil moradores. A previsão legal para sua realização constava do Plano Diretor de 1992.

O Programa Favela-Bairro abrangia a urbanização das favelas cariocas, incorporando as diretrizes gerais constantes do Plano Diretor. Originalmente destinado às favelas de porte médio, de quinhentos a 2,5 mil domicílios, o programa desdobrou-se em dois outros: Bairrinho, para favelas de cem a quinhentos domicílios, e Grandes Favelas, para aquelas com mais de 2,5 mil domicílios (Cardoso, 2007).

O Favela-Bairro tornou-se referência internacional para a urbanização de favelas e assemelhados. O carro-chefe da política habitacional carioca, no entanto, atuou quase exclusivamente nas favelas médias. O Bairrinho não resistiu ao tempo, e o Programa Grandes Favelas teve atuação muito restrita, sendo substituído pelas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, com participação estadual e municipal. O PAC está, na atualidade (2010), realizando obras de urbanização e instalação de infraestrutura e regularização fundiária em grandes complexos favelados da cidade: Morro do Alemão, Mangueiras, Rocinha, Borel-Formiga-Turano etc. e Colônia Juliano Moreira. Há também obras previstas para os municípios da Baixada Fluminense.

FIGURA 3

Conjunto residencial Fernão Cardim após as obras do Programa Favela-Bairro



Foto: Arquivo da SMH.

O Favela-Bairro, bem como boa parte do Morar Legal, foram cofinanciados pelo Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (Proap-Rio), por meio de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 2010, deve ser assinado o terceiro contrato com o BID. Durante cerca de quinze anos de atuação, o Proap-Rio investiu em obras de urbanização, construção de creches, centros comunitários, áreas de esporte e lazer, projetos de atenção social, geração de trabalho, regularização urbanística, beneficiando cerca de 130 favelas médias e trinta loteamentos populares.

De acordo com Cavallieri (2003), o Favela-Bairro preservaria uma certa flexibilidade, ao longo do tempo e de comunidade para a comunidade, quanto aos seus componentes e por uma evolução dos seus objetivos, sem se afastar de seu foco básico – integração das favelas à cidade. Ratificando essa ideia, o escopo do terceiro programa inclui ações de reforço do controle da ocupação do solo das áreas urbanizadas, na sua conservação e em intervenções para a melhoria das moradias.

Para Cavallieri, o mais importante seria o fato de o programa inaugurar uma nova forma de atuar nas favelas, em que se combinam uma concepção socioespacial abrangente (e não um mero conjunto de obras), ancorada em um projeto de urbanização e em um plano social prévios à intervenção, em uma execução profissional das obras e projetos sociais, e uma presença *in loco* do governo, por meio dos Postos de Orientação Urbanística e Social (Pousos), no chamado pós-obra (Cavallieri, 2003; Cavallieri e Vidal, 2009).

As principais críticas identificadas na literatura destacam, principalmente, a falta de participação popular na definição dos projetos (Pereira, 2009), a insuficiência em atingir o objetivo de integração, a falta de manutenção das obras realizadas e o escopo limitado das intervenções, que não abrangem melhorias das edificações. Cardoso, Araújo e Coelho (2007, p. 77-78) avaliam que o Favela-Bairro e outros programas similares – que trabalham fortemente sob o viés físico-territorial,

delimitando as áreas ocupadas pela população de baixa renda como de interesse social, a fim de regularizá-las – tendem a direcionar suas ações à implantação de obras de infraestrutura, com apoio em um discurso que justifica a inserção dessas ocupações no restante da cidade na forma em que se apresentam, com algumas melhorias. Entre outras observações, os autores questionam se a urbanização de assentamentos informais não estaria, dessa maneira, legitimando exceções desvinculadas dos mínimos sociais, sem estabelecer padrões de uso e ocupação do solo que possam ser adequados e dignos para a população como um todo.

Outros programas vêm sendo executados na prefeitura, mas caberia destacar dois deles. O Programa Novas Alternativas se destina à recuperação de prédios ocupados por cortiços, na região do centro antigo da cidade, mantidos com a função de habitação de aluguel para baixa renda (PCRJ, 2003). Embora haja poucas unidades em cortiço ou casas de cômodos no Rio de Janeiro, o programa é importante tanto pela preservação do patrimônio histórico e arquitetônico quanto pela fixação de moradores na área central, em boas condições de habitabilidade.

O programa de construção de novas unidades habitacionais tem tido um tímido desempenho. Originalmente destinado a funcionários municipais, por meio da concessão de cartas de crédito, passou a abrigar as iniciativas da prefeitura no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CEF), que não alcança as famílias de mais baixa renda (zero a três salários mínimos).

O programa federal Minha Casa Minha Vida, desenvolvido pela CEF, com pequena interferência dos governos locais, tem propiciado a venda de unidades, a preços fortemente subsidiados, para a população de baixa renda. No Rio de Janeiro, o grande problema é a localização de seus empreendimentos nas zonas mais distantes dos mercados de trabalho, onde o preço da terra é muito mais barato.

Com efeito, a política atual de provisão para moradia de interesse social não caminha em sentido muito diverso da adotada nos anos 1960/1970, quando das remoções forçadas de favelas e construção dos grandes conjuntos habitacionais. Até novembro de 2009, as áreas selecionadas para a construção de 12.366 unidades domiciliares pelo Minha Casa Minha Vida – que atende à faixa de zero a dez salários mínimos de renda familiar – no município do Rio de Janeiro se concentravam na zona oeste (principalmente) e na Baixada de Jacarepaguá, exatamente as áreas com piores condições de infraestrutura de saneamento básico e transporte da cidade. Este quadro se acentua no tocante às unidades destinadas à população com renda familiar de zero a três salários mínimos, praticamente todas localizadas na extrema periferia oeste.

Em julho de 2010, a prefeitura lançou o Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais, o Morar Carioca (PCRJ, 2010), com o objetivo de urbanizar todas as favelas até 2020. O programa é uma continuação revista

e ampliada do Favela-Bairro, que concentra os projetos já existentes atrelados a diversos programas com financiamentos internacionais, federais (especialmente) e municipais.

As principais inovações do Morar Carioca residem na intervenção no âmbito das moradias particulares, visando melhorar as condições ambientais e de habitabilidade, por meio da substituição de casas em condições inadequadas e do desadensamento de setores com altas proporções de domicílios por área. O programa abrange ainda a conservação e manutenção dos bens e serviços instalados, o reforço e ampliação da regularização e o controle do uso e da ocupação do solo, por meio da atuação dos Pousos, combinada com ações de repressão, e a implantação de sistema de monitoramento e controle da expansão e do surgimento de novas ocupações irregulares.

Finalmente, cite-se o programa estadual de instalação, em caráter permanente e tempo integral, de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em assentamentos ocupados por grupos criminosos organizados. Até setembro de 2010, as UPPs haviam sido implantadas em cerca de quinze assentamentos.

5 NECESSIDADES HABITACIONAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Os últimos cálculos das necessidades habitacionais para o Brasil, grandes regiões, Unidades da Federação (UFs) e regiões metropolitanas foram realizados com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007. Para os municípios, os únicos dados disponíveis são os do Censo Demográfico 2000, que não oferece informações suficientes sobre os componentes considerados no cálculo total do *deficit*, mas apenas do que foi conceituado pela Fundação João Pinheiro (FJP) como *deficit* habitacional básico.⁸ A exceção é o município do Rio de Janeiro, que dispõe de informações desagregadas da PNAD a partir de tabulações especiais feitas pelo IBGE para a prefeitura.

As tabelas 2 e 3 mostram que, para o caso do Rio de Janeiro, o montante de habitações precárias – formado pelos domicílios improvisados e rústicos – não é expressivo. Esta realidade contrasta com o contexto geral do *deficit* habitacional brasileiro calculado pela FJP, o que indica que a precariedade na construção da habitação é um problema maior em outras regiões do país do que no município e na RM do Rio de Janeiro.

8. Como se verá a seguir, o *deficit* habitacional básico considera apenas a co-habitação familiar e as habitações precárias, em virtude de limitações das informações do Censo Demográfico 2000; para anos mais recentes (2006 e 2007), foram utilizadas informações das PNADs, que, embora mais completas, não permitem desagregação para o nível municipal. Para o município do Rio de Janeiro, por força de convênio com o IBGE, foi possível trabalhar com dados da PNAD (tabela 3).

TABELA 2
Deficit habitacional no Brasil e na RM do Rio de Janeiro por componente (2000, 2006 e 2007)

| Ano | Lugar | Habitacões precárias ¹ | % | Co-habitação familiar ² | % | Ônus excessivo com aluguel ³ | % | Adensamento excessivo ⁴ | % | Total | Porcentagem sobre total de domicílios |
|------|----------------------|-----------------------------------|----|------------------------------------|----|---|----|------------------------------------|---|-----------|---------------------------------------|
| 2006 | RM do Rio de Janeiro | 23.245 | 5 | 257.068 | 56 | 177.526 | 39 | – | – | 457.839 | 11,7 |
| | Brasil | 1.493.966 | 19 | 4.573.735 | 58 | 1.867.018 | 24 | – | – | 7.934.719 | 14,5 |
| 2007 | RM do Rio de Janeiro | 23.570 | 6 | 124.620 | 33 | 207.477 | 55 | 23.130 | 6 | 378.797 | 9,5 |
| | Brasil | 1.442.146 | 23 | 2.463.988 | 39 | 2.017.513 | 32 | 348.998 | 6 | 6.272.645 | 11,1 |

Fontes: FJP (2008; 2009).

Notas: ¹ Habitacões precárias são a soma de domicílios particulares permanentes (DPP) rústicos e domicílios particulares improvisados.

² Co-habitação familiar para 2006 = DPP do tipo cômodos + famílias secundárias conviventes; para 2007, Nova Metodologia – co-habitação familiar = DPP do tipo cômodos + famílias secundárias conviventes que pretendem se mudar.

³ Famílias que ganham até três salários mínimos e comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel.

⁴ Mais de três pessoas por dormitório em DPPs alugados. Apenas a partir de 2007, os domicílios alugados com adensamento excessivo foram incluídos no cálculo do *deficit*.

O componente *famílias com ônus excessivo com aluguel*, problema comum nas grandes regiões metropolitanas do país, representou, em 2007, o componente numericamente mais importante do *deficit* habitacional carioca. Dados da FJP mostraram que, naquele ano, somente a RM do Rio de Janeiro representava 10% do total de domicílios brasileiros com ônus excessivo com aluguel.

O adensamento excessivo em domicílios alugados foi um novo componente adicionado em 2007. Assim como o ônus excessivo com aluguel é maior nos grandes municípios e representou, em 2007, para o Rio de Janeiro, 8% do *deficit* habitacional.

TABELA 3
Deficit habitacional do município do Rio de Janeiro por componente (2000, 2006 e 2007)

| Componente | 2000 ¹ | | 2006 | | 2007 | |
|-------------------------------------|-------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| | Domicílios | Participação (%) | Domicílios | Participação (%) | Domicílios | Participação (%) |
| Habitacões precárias ² | 9.156 | 6,1 | 8.734 | 3,1 | 12.685 | 5,7 |
| Coabitação familiar ³ | 140.044 | 93,9 | 150.968 | 52,7 | 69.763 | 31,4 |
| Ônus excessivo aluguel ⁴ | SI | - | 126.638 | 44,2 | 121.769 | 54,9 |
| Adensamento excessivo ⁵ | - | - | - | - | 17.758 | 8 |
| Total | 149.200 | 100 | 286.340 | 100 | 221.975 | 100 |

Fontes: FJP; MCidades (2004); Informações especiais PNAD para o município do Rio de Janeiro – tabulações 2006 e 2007 (Sabren/IPP).

Notas: ¹ Para 2000, só é possível calcular o *deficit* habitacional básico = soma da co-habitação familiar, domicílios improvisados e domicílios rústicos (estimados pela FJP).

² Habitacões precárias são a soma de DPPs rústicos e domicílios particulares improvisados.

³ Co-habitação familiar para 2000 e 2006 = DPP do tipo cômodos + famílias secundárias conviventes; para 2007, Nova Metodologia – co-habitação familiar = DPP do tipo cômodos + famílias secundárias conviventes que pretendem se mudar.

⁴ Famílias que ganham até três salários mínimos e comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel.

⁵ Mais de três pessoas por dormitório em DPPs alugados.

Além do *deficit*, a FJP calcula os números relativos à inadequação das moradias. Na tabela 4 são apresentados os critérios de inadequação em termos absolutos e o percentual em relação aos domicílios urbanos para todos os municípios da região metropolitana.

No critério *inadequação fundiária*, reconhecidamente subestimado pela pesquisa censitária, cerca de 5% dos domicílios da região metropolitana foram caracterizados como inadequados. Também menos numerosos são os domicílios com ausência de instalação sanitária, problema em pouco mais de 2% das habitações urbanas da região metropolitana.

Os critérios de inadequação numericamente mais importantes são *adensamento excessivo* e carência de infraestrutura – acesso à rede de água, esgoto e coleta de lixo. Há grande desigualdade quanto à distribuição de infraestrutura entre os municípios, com um acesso relativamente amplo na capital (onde apenas 7,38% dos domicílios não apresentam algum dos serviços) e escasso em municípios periféricos – chegando a cerca de 80% dos domicílios inadequados em Itaboraí, Maricá e Tanguá.

TABELA 4
Inadequação dos domicílios urbanos na RM do Rio de Janeiro no município do Rio de Janeiro (2000)

| Unidade territorial | Inadequação fundiária ¹ | | Adensamento excessivo ¹ | | Domicílio sem banheiro ¹ | | Carência de infraestrutura ² | |
|----------------------|------------------------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------|-------------------------------------|------------------------|---|------------------------|
| | Absoluto | Domicílios urbanos (%) | Absoluto | Domicílios urbanos (%) | Absoluto | Domicílios urbanos (%) | Absoluto | Domicílios urbanos (%) |
| Município | 78.688 | 4,37 | 125.491 | 6,96 | 27.089 | 1,50 | 133.007 | 7,38 |
| Região metropolitana | 159.070 | 4,92 | 290.993 | 9,01 | 74.361 | 2,30 | 654.324 | 20,26 |

Fontes: FJP, Centro de Estatística e Informações (CEI), MCidades (2004).

Notas: ¹ Apenas casas e apartamentos urbanos.

² Casas e apartamentos urbanos que não possuem um ou mais dos serviços de infraestrutura (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo).

Visto que os domicílios listados nos critérios de inadequação não podem ser diretamente somados – um único domicílio pode ter carência segundo mais de um critério –, a FJP disponibiliza o total de domicílios adequados, isto é, aqueles que não apresentam nenhum dos itens de inadequação. Este total é apresentado na tabela 5, onde são identificados os domicílios adequados por município e, também, os domicílios adequados situados em aglomerados subnormais.

Como se vê, segundo os critérios da FJP, há muitos domicílios adequados nos aglomerados subnormais, frequentemente identificados como lócus prioritário da carência habitacional. Na cidade do Rio de Janeiro, onde os aglomerados subnormais coincidem em grande medida com as favelas, mais da metade dos domicílios nestas condições são considerados adequados, certamente em função dos investimentos do

poder público – e dos próprios moradores, nos assentamentos mais antigos – em infraestrutura de saneamento básico. Evidentemente, a irregularidade fundiária está subdimensionada, pois os questionários do IBGE captam antes a sensação de segurança da posse que a regularidade da propriedade.

TABELA 5
Domicílios adequados urbanos¹ na RM do Rio de Janeiro (2000)

| Unidade territorial | Domicílios adequados | | Porcentagem no total de domicílios | |
|----------------------|----------------------|---------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| | Total | Em aglomerados subnormais | Domicílios urbanos | Em aglomerados subnormais |
| Município | 1.465.975 | 171.663 | 81,36 | 56,23 |
| Região metropolitana | 2.220.995 | 186.538 | 68,75 | 53,68 |

Fontes: FJP (2008); FJP; MCidades (2004).

Nota: ¹ Casas e apartamentos urbanos que não se enquadram em nenhum dos critérios de inadequação de domicílios.

6 CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A caracterização dos assentamentos precários do Rio de Janeiro exige, inicialmente, uma apresentação geral das divisões territoriais utilizadas pela prefeitura da cidade, adequadas para expressar a heterogeneidade no uso, na ocupação e na apropriação social do espaço urbano carioca. Como se verá nas subseções a seguir, enquanto são fartas as informações sobre favelas – principal forma de assentamento informal carioca –, há muito poucos dados sobre os loteamentos irregulares e clandestinos e, menos ainda, sobre conjuntos habitacionais precários, o que indica a necessidade de realização de levantamentos e pesquisas específicas nesses campos.

6.1 Divisão territorial do Rio de Janeiro

O município do Rio de Janeiro tem 1.224,56 km² e cerca de 6,2 milhões de habitantes.⁹ Para fins de planejamento e gestão, a prefeitura divide o município em cinco áreas de planejamento (APs), 33 regiões administrativas (RAs) e 160 bairros (figura 4).

A AP-1 compreende o centro e a área periférica central. Trata-se da área de ocupação mais antiga da cidade e aquela com menor extensão territorial, composta por bairros pouco populosos¹⁰ e com baixa densidade demográfica se comparados aos bairros das demais áreas da cidade.

9. Em 2000, o Censo Demográfico indicava 5.857.904 habitantes no município do Rio de Janeiro. As estimativas do IBGE para 2009 apontam 6.186.710 habitantes.

10. As exceções são os bairros Estácio e Catumbi, que estão entre os mais densos, com mais de 200 hab./ha (IBGE – Censo Demográfico 2000 e IPP/Diretoria de Informações da Cidade – DIC).

A AP-5 (também conhecida como zona oeste) tem as piores condições de infraestrutura do município e uma alta concentração de população de baixa renda. Conforma, ao lado da AP-4, a principal área de expansão da cidade, com grandes extensões de terra ainda disponíveis para ocupação. Em processo de ocupação e crescimento populacional, a zona oeste abriga a maioria dos loteamentos irregulares e clandestinos e as menores densidades demográficas da cidade.

6.2 Favelas cariocas: características gerais e dinâmica recente

Na década de 1990, o crescimento da população residente em favelas se deu em ritmo mais acelerado que o da população total no município do Rio de Janeiro. Entre 1991 e 2000, a participação da população de favela no total da população carioca passou de 16,4% para 18,6%. Descontadas a vinda de migrantes e a fecundidade extra da população em favelas, em 2000 essa proporção seria de 17%. Enquanto a população carioca como um todo cresceu a uma taxa geométrica média anual de 0,74% ao ano (a.a.), a população residente em favelas cresceu 2,40% a.a. e a chamada cidade formal a 0,40% a.a. (Besserman e Cavallieri, 2004).

As favelas apresentaram maior crescimento, tanto em termos absolutos quanto em relativos, na Baixada de Jacarepaguá (AP-4), principal área de concentração da produção imobiliária formal e centro de empregos em ascensão; na extrema periferia da zona oeste (AP-5), principalmente em Santa Cruz, em áreas distantes até 60 km do centro de negócios e dos principais centros de emprego; e nos antigos subúrbios (AP-3), especialmente na periferia norte do município, próxima à Baixada Fluminense e ainda com ocupação rarefeita no final da década de 1980.

Alguns bairros apresentaram redução da população residente em favelas, assim como de sua população total, especialmente aqueles de ocupação mais antiga e localizados nas áreas mais consolidadas da cidade.

TABELA 6

Crescimento da população residente em favela no município do Rio de Janeiro por AP e regiões administrativas selecionadas (1991-2000)

| AP | 1991 | 2000 | Crescimento absoluto | Taxa geométrica média anual (%) |
|-----------------|---------|---------|----------------------|---------------------------------|
| AP-1 | 85.182 | 76.787 | -8.395 | -1,15 |
| AP-2 | 127.104 | 146.538 | 19.434 | 1,59 |
| AP-3 | 480.524 | 544.737 | 64.213 | 1,40 |
| Anchieta | 9.549 | 16.205 | – | 6,05 |
| AP-4 | 72.182 | 144.394 | 72.212 | 8,01 |
| Barra da Tijuca | 13.915 | 31.107 | – | 9,35 |
| Jacarepaguá | 56.817 | 111.448 | – | 7,77 |
| AP-5 | 117.491 | 180.020 | 62.529 | 4,86 |
| Guaratiba | 1.462 | 4.314 | – | 12,78 |
| Santa Cruz | 16.613 | 39.202 | – | 10,01 |

Fontes: Censos Demográficos 1991 e 2000/IBGE.

As informações sobre a população atual residente em favelas no município do Rio de Janeiro – e também no restante da região metropolitana – somente serão conhecidas após a realização do Censo Demográfico 2010. Até lá, além de informações de estudos e pesquisas pontuais, como os censos realizados para as favelas da Rocinha, Complexo do Alemão e Manguinhos no âmbito do PAC, pode-se apenas fornecer os resultados das análises de imagens de satélites que documentam a expansão da área ocupada por favela.

A tabela 7 apresenta a expansão horizontal da área ocupada por favelas nas áreas de planejamento do município do Rio de Janeiro entre os anos de 1999 e 2008 segundo as análises de imagens de satélite desses anos. Evidentemente, os números não expressam o crescimento populacional ou domiciliar, já que não é caracterizada a eventual expansão vertical e o adensamento interno das favelas, que, como ilustram os casos conhecidos, podem ser bastante expressivos. Enquanto as áreas mais centrais e consolidadas tiveram crescimento menor (significativo na AP-1 e inexpressivo na AP-2), as áreas de alta concentração de favela em 2000 (AP-3) e de expansão urbana (AP-4 e AP-5) registraram os maiores aumentos absolutos e relativos.

TABELA 7
Área ocupada pelas favelas cadastradas no município do Rio de Janeiro segundo área de planejamento e região administrativa (1999, 2004 e 2008)

| Áreas de planejamento, regiões administrativas e favelas | Área (m ²) | | |
|--|------------------------|-------------------|-------------------|
| | 1999 | 2004 | 2008 |
| Total | 43.180.115 | 45.624.724 | 46.593.914 |
| Área de planejamento 1 | 2.290.801 | 2.351.161 | 2.387.284 |
| Área de planejamento 2 | 4.180.095 | 4.181.517 | 4.181.286 |
| Área de planejamento 3 | 17.550.299 | 18.141.108 | 18.486.776 |
| Área de planejamento 4 | 6.339.418 | 6.721.569 | 6.949.291 |
| Área de planejamento 5 | 12.819.501 | 14.229.368 | 14.589.278 |

Fontes: Levantamentos aerofotogramétricos 1999 e 2004 e imagem de satélite 2008, da Gerência de Cartografia/IPP.

Entre os anos de 1999 e 2008, o crescimento absoluto das áreas ocupadas por favelas foi de 1.769.777 m² na zona oeste (AP-5), 936.477 m² dos subúrbios (AP-3) e 609.873 m² na Baixada de Jacarepaguá (AP-4). As maiores variações relativas de área couberam às mesmas áreas de planejamento (a área ocupada na AP-5 cresceu 13,8% em nove anos; a AP-4, 9,6%; e a AP-3, 5,3%), embora a expansão na área mais central (AP-1) tenha sido também importante (4,21%).

As informações das ortofotos e imagens de satélite reafirmam as tendências de crescimento das favelas para a extrema periferia observadas na década anterior a partir de dados dos Censos Demográficos 1991 e 2000/IBGE. Guaratiba e Santa Cruz, na periferia oeste, apresentaram crescimento relativo de área superior a 20%. Pavuna (na periferia norte, junto a São João de Meriti, na Baixada Fluminense), Barra da Tijuca e Realengo apresentaram, respectivamente, um crescimento de 13,4%, 11,9% e 11,8%. Por outro lado, o grande aumento da área ocupada observado em áreas consolidadas, como São Cristóvão (8,4%), Ramos (8,6%) e Inhaúma (10,9%), e o pequeno crescimento em Anchieta (1,2%), antes intenso, apontam possíveis alterações na dinâmica dessas áreas.

A expansão da Baixada de Jacarepaguá se deve, em grande parte, à intensificação da ocupação nas três últimas décadas, principalmente na Barra da Tijuca, com a atração de mão de obra para o setor de construção civil e de serviços. No caso da zona oeste, porém, não foi o mercado de trabalho o fator de atração, mas, provavelmente, o encarecimento do valor do solo nas áreas de ocupação consolidada, mesmo nas áreas de favela, principalmente nos bairros do centro e da zona sul.

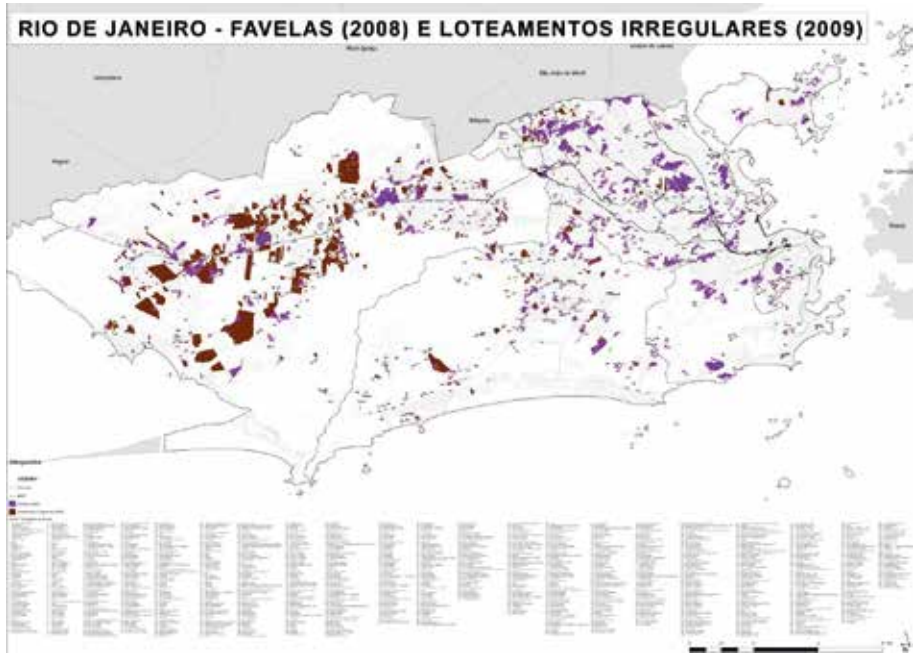
Sobre os loteamentos de baixa renda, há poucas referências e as informações são imprecisas. Pode-se dizer que, durante a década de 1990, a produção clandestina de loteamentos incorporou áreas ainda mais periféricas e o porte dos assentamentos aumentou em relação às décadas anteriores. Esta retomada do mercado informal na década de 1990 – que também se verifica em igual medida em relação ao incremento populacional nas favelas –, em parte, pode ser atribuída à falência do Sistema Financeiro da Habitação e à redução drástica do ritmo da produção habitacional para baixa e média renda, que até 1986 era, ao menos parcialmente, financiada pelo extinto BNH (Lago, 1990).

O mapa da figura 5 apresenta o cadastro atual (2008 e 2009) dos assentamentos de baixa renda do Rio de Janeiro (favelas e loteamentos irregulares e clandestinos).¹¹

Há uma significativa presença de loteamentos irregulares nos bairros da zona oeste, principalmente em Campo Grande e Santa Cruz, ao contrário das demais regiões, onde os loteamentos são pontuais e as favelas predominam. Apesar de os loteamentos ganharem espaço na periferia oeste, graças à presença de áreas planas ainda disponíveis – muitas delas suscetíveis a alagamentos – e ao custo mais baixo da terra distante dos principais centros de empregos e serviços, as favelas vêm ganhando expressão também nessas áreas e já ocupam parte significativa do território.

11. As áreas de favela são atualizadas por análise de ortofotos e vistorias de campo e as áreas de loteamentos, por repasse de informações de outros órgãos públicos.

FIGURA 5
Favelas e loteamentos irregulares no município do Rio de Janeiro (2009)



Fonte: DIC/IPP.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Diferentemente dos loteamentos, as favelas se distribuem de forma heterogênea e dispersa pelo município, tanto em áreas periféricas, onde predominam condições de precariedade, quanto nas áreas consolidadas, que concentram a população de renda média e alta e bens urbanos de melhor qualidade. Muitas favelas em áreas consolidadas (AP-1, AP-2 e AP-3) têm densidades superiores a 500 hab./ha e praticamente todas têm densidades brutas superiores a 100 hab./ha, segundo o Censo Demográfico 2000 e o IPP, que corresponde ao patamar de densidade bruta das áreas de planejamento mais consolidadas com uso residencial (AP-2 e AP-3). Mesmo as áreas de expansão têm muitas favelas com densidades acima de 300 hab./ha – com destaque para Rio das Pedras, com densidade acima de 500 hab./ha –, enquanto as favelas com densidades mais baixas ocorrem principalmente nas áreas mais recentemente incorporadas à dinâmica urbana, especialmente na extremidade oeste da AP-5.

6.3 Condições socioeconômicas dos assentamentos precários no município do Rio de Janeiro

No município do Rio de Janeiro, as pessoas de alta escolaridade e renda estão especialmente concentradas nos bairros da zona sul e na Tijuca (AP-2), tradicionalmente ocupados pela elite carioca, e na Barra da Tijuca. A população de classe mais baixa

e de baixa escolaridade está mais distribuída no território, parte dela nos espaços classificados pelo IBGE como setores de aglomerados subnormais, sendo que a AP-5 e AP-3 concentram a maior parte da população de baixa renda. As informações censitárias sobre aglomerados subnormais somente podem ser aplicadas às favelas, que, conforme comprovam estudos recentes realizados no IPP (Cavallieri e Vidal, 2009), têm grande aderência com esses setores especiais do IBGE.

6.3.1 Escolaridade

Entre 1991 e 2000, houve elevação do nível de escolaridade da população em todo o município do Rio de Janeiro. Diminuiu a porcentagem de chefes de domicílios com menos de quatro anos de estudos em todas as áreas de planejamento, nas favelas e fora delas, enquanto aumentou a porcentagem de responsáveis por domicílio em favelas com escolaridade superior a onze anos de estudo em todas as áreas. A única exceção foi a Área Central (AP-1), onde houve uma pequena elevação da porcentagem de responsáveis por domicílios com até quatro anos de estudo nas áreas que não são favela, possivelmente por ser uma região que agrega bairros que perderam população no período, especialmente a população mais jovem, e que concentram idosos com escolaridade mais baixa.

TABELA 8
Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes, residentes em favelas por anos de estudo e por AP (1991 e 2000)
(Em %)

| AP | Escolaridade | | | | | | | | | |
|--------------|---|-------------|---|-------------|---|-------------|---|------------|---|------------|
| | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 | 1991 | 2000 |
| | Responsável com até quatro anos de estudo | | Responsável com cinco a sete anos de estudo | | Responsável com mais de oito e até dez anos de estudo | | Responsável com onze a catorze anos de estudo | | Responsável com quinze anos ou mais de estudo | |
| AP-1 | 66,3 | 52,6 | 11,2 | 17,0 | 13,9 | 17,9 | 7,5 | 10,3 | 1,2 | 2,1 |
| AP-2 | 69,9 | 55,0 | 9,7 | 17,8 | 12,0 | 15,5 | 6,2 | 8,9 | 2,2 | 2,6 |
| AP-3 | 67,6 | 53,9 | 11,8 | 18,0 | 13,8 | 17,4 | 6,0 | 9,1 | 0,8 | 1,4 |
| AP-4 | 70,1 | 55,1 | 11,6 | 19,0 | 12,5 | 15,7 | 4,9 | 8,7 | 0,9 | 1,5 |
| AP-5 | 65,7 | 51,1 | 13,4 | 19,4 | 13,4 | 19,4 | 6,1 | 10,2 | 0,5 | 0,9 |
| Total | 67,8 | 53,7 | 11,6 | 18,3 | 11,6 | 18,3 | 6,1 | 9,3 | 1,0 | 1,6 |

Fonte: IPP, com base em IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000).

Quando comparadas as populações residentes em áreas de favela e na cidade formal, observa-se uma certa estabilidade na desigualdade entre as áreas de favela e não favela, com exceção das áreas de concentração da população de alta renda – a AP-2, especialmente, e a AP-4 –, onde aumentou a diferença de escolaridade entre os responsáveis pelos domicílios, como se vê na tabela 9, que mostra a relação entre a porcentagem de responsáveis em áreas de favela sobre a porcentagem de responsáveis das demais áreas da cidade em cada faixa de escolaridade.

TABELA 9

Relação entre a porcentagem de responsáveis por domicílios em áreas de favela e a porcentagem de responsáveis por domicílios nas demais áreas do município do Rio de Janeiro segundo as faixas de escolaridade e por AP (1991 e 2000)

| | Escolaridade | | | | | | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|------------|------------|------------|------------|------------|------|--|
| | 1991 | | 2000 | | 1991 | | 2000 | | 1991 | | 2000 | |
| | Responsável com até quatro anos de estudo | Responsável com cinco a sete anos de estudo | Responsável com mais de oito e até dez anos de estudo | Responsável com onze a catorze anos de estudo | Responsável com quinze anos ou mais de estudo | | | | | | | |
| AP-1 | 2,5 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 0,9 | 1,0 | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,1 | | |
| AP-2 | 3,4 | 5,2 | 2,0 | 4,6 | 1,0 | 1,6 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | | |
| AP-3 | 1,9 | 1,9 | 1,5 | 1,9 | 0,7 | 0,9 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | | |
| AP-4 | 2,3 | 2,6 | 1,8 | 2,5 | 0,9 | 1,1 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | | |
| AP-5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 0,7 | 0,9 | 0,3 | 0,4 | 0,1 | 0,2 | | |
| Total | 2,1 | 2,1 | 1,6 | 2,0 | 0,8 | 1,0 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | 0,1 | | |

Fonte: IPP, com base em IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000).

6.3.2 Oferta de emprego formal¹²

Como mostra a figura 6 a seguir, os bairros que concentram maior número de postos de trabalho estão localizados, predominantemente, na área central e na zona sul (AP-1 e AP-2), áreas de ocupação consolidada. Nas áreas de expansão, destacam-se os bairros Barra da Tijuca (AP-4) e Campo Grande (AP-5).¹³

Com poucas exceções (como Tijuca e Botafogo, por exemplo), os bairros que apresentaram variação positiva entre 2000 e 2008 na participação total de postos de trabalho existentes no município são os mesmos que passaram por acréscimo populacional entre 1991 e 2000, independentemente da localização dos assentamentos precários.

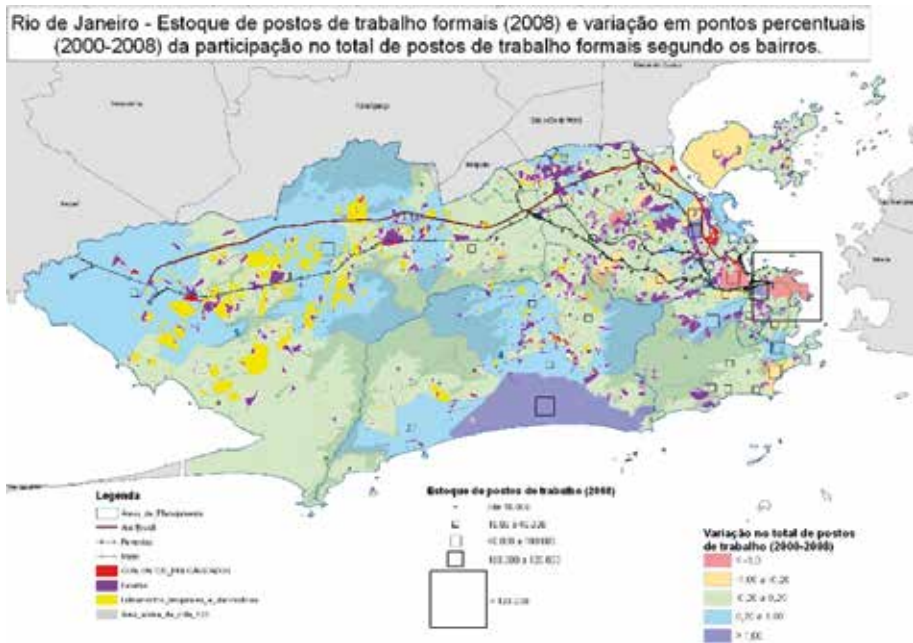
Enquanto a maior quantidade de postos de trabalho se concentra na faixa leste do município, no outro extremo, na zona oeste, encontram-se bairros que, não obstante o incremento no período 2000-2008, ainda detêm um número muito baixo de postos de trabalho. Se avaliarmos a dinâmica populacional das duas últimas décadas, a discrepância é ainda maior: na década de 1990, a taxa média de crescimento demográfico dos bairros da zona oeste foi de 2,6% a.a., enquanto a média no município foi de 0,74% a.a., segundo o IBGE.

12. As análises aqui apresentadas são baseadas no estudo de João Grand Junior (2010) – realizado com base em informações da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) de 2000 e 2008 –, que examina a evolução e a distribuição do trabalho formal no município do Rio de Janeiro.

13. A alta participação do bairro Cidade Nova, onde se localiza o Centro Administrativo São Sebastião, principal núcleo administrativo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, pode ser explicada pela contabilização no bairro de grande parte dos postos de trabalho do serviço público municipal, que, na verdade, se distribuem por muitas regiões e bairros da cidade.

FIGURA 6

Estoque de postos de trabalho formal (2008) e variação percentual (2000-2008) da participação no total de postos de trabalho formal segundo os bairros no município do Rio de Janeiro



Fonte: Grand Junior (2010), com base em Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (Rais/MTE) e IBGE.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A maior parte dos bairros da zona oeste apresentava, em 2000, uma relação de mais de dez pessoas com 16 a 64 anos de idade¹⁴ por posto de trabalho formal, sendo que em alguns bairros esta relação chegava a mais de quarenta pessoas por cada posto de trabalho, como nos casos de Cosmos, Magalhães Bastos e Guaratiba, entre outros, como pode ser visualizado na figura 7 (Grand Junior, 2010).

O mesmo quadro pode ser encontrado em alguns bairros da zona norte, que, contudo, têm melhor oferta de transporte público e estão próximos de centros de emprego em bairros vizinhos e mesmo nas áreas centrais da cidade.

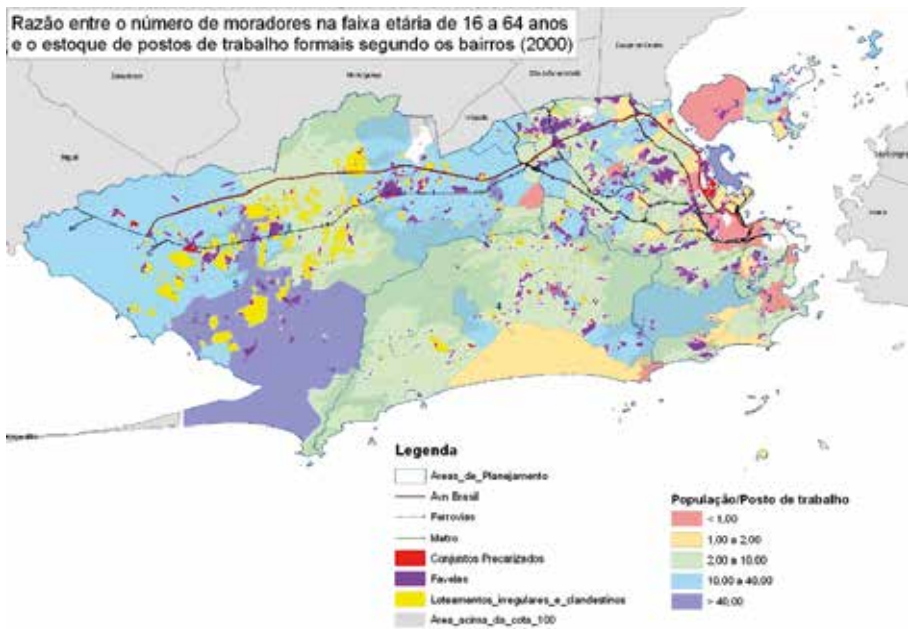
Embora os bairros da AP-5 tenham apresentado um crescimento do número de postos de trabalho em torno de 60% entre 2000 e 2008, a quantidade de empregos ainda se mostra muito aquém da necessidade da área. Além de os números serem insuficientes ante a população residente em idade ativa, os bairros são

14. Como a maior parte da população de 10 a 15 anos de idade do Rio de Janeiro não trabalha, Grand Junior (2010) optou por adotar a faixa da população em idade ativa apenas a partir de 16 anos de idade.

distantes dos centros polarizadores do mercado de trabalho, e a carência significativa de transportes, em termos de quantidade e qualidade, demanda a conexão entre dois ou mais modais, aumentando o custo do deslocamento diário. Mantida a tendência de crescimento populacional para a zona oeste observada no período 1991-2000 e, também, as tendências recentes de ampliação da periferização das favelas e do aumento da população residente em conjuntos habitacionais em função da concentração de unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida na zona oeste, a evolução dos postos de trabalho parece muito longe de atender à demanda local, mesmo a longo prazo. Além disso, os investimentos em transporte não vêm privilegiando a AP-5, mas a AP-4, o que tende a agravar ainda mais a precariedade da região e a desigualdade no acesso ao emprego (Grand Junior, 2010).

FIGURA 7

Razão entre o número de moradores na faixa etária de 16 a 64 anos e o estoque de postos de trabalho formal no município do Rio de Janeiro



Fonte: Grand Junior (2010), com base em Rais/MTE e IBGE.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como mostram os gráficos 1 e 2, que utilizam projeções populacionais realizadas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence)/IBGE para o IPP (Beltrão *et al.*, 2004), a diferença local (por área de planejamento) entre os postos de trabalho formais e a população economicamente ativa tende a se ampliar entre 2000 e 2008 (Grand Junior, 2010).

GRÁFICO 1

Diferença entre os postos de trabalho formais e a população economicamente ativa (PEA) segundo as APs do município do Rio de Janeiro (2000)
(Em mil hab.)

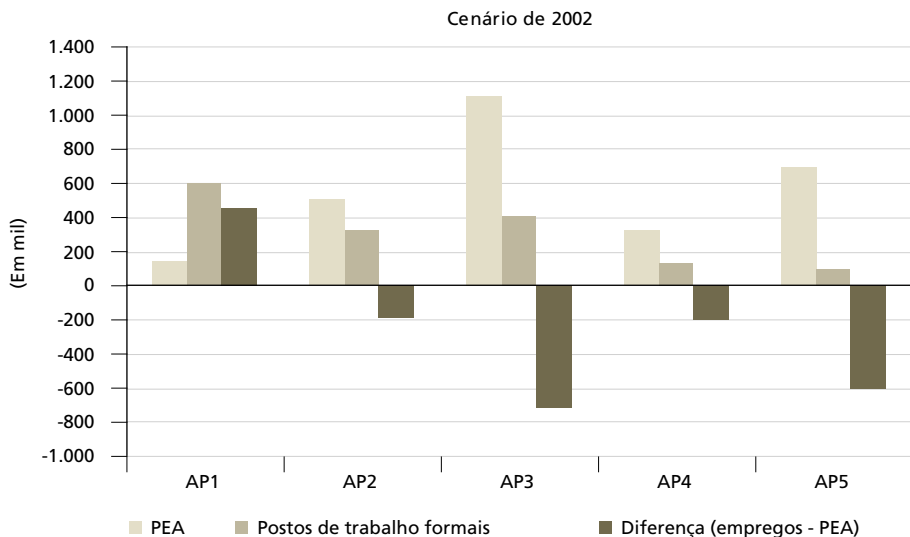
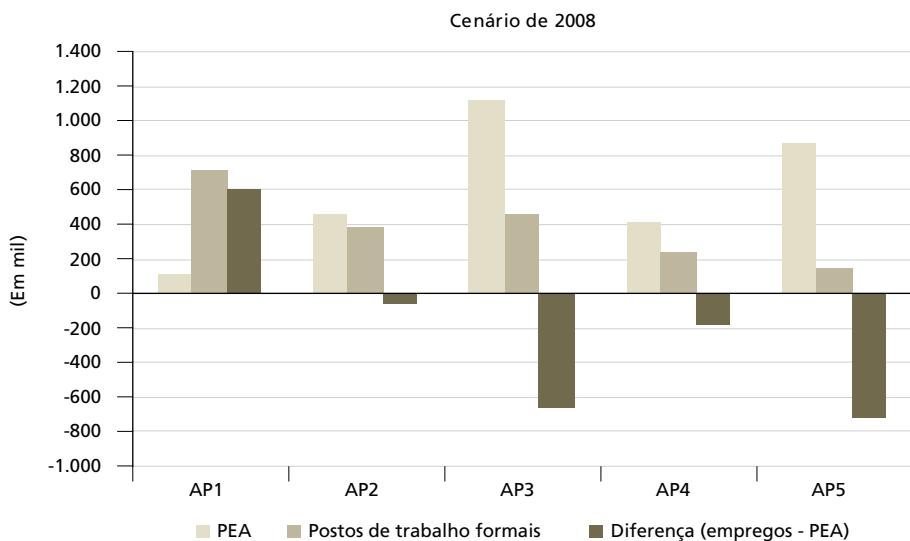


GRÁFICO 2

Diferença entre os postos de trabalho formais e a população economicamente ativa segundo as APs do município do Rio de Janeiro (2008)



Enfim, o município do Rio de Janeiro ainda é fortemente polarizado no que diz respeito à localização do emprego. Ainda que esteja em curso um processo de descentralização, a oferta é ainda muito aquém das necessidades da população das regiões periféricas. Os bairros que apresentam maior *deficit* na relação entre população em idade ativa e postos de trabalho são aqueles localizados nas áreas mais pobres e periféricas do município, que abrigam população de baixa renda e que receberão os maiores investimentos do programa Minha Casa Minha Vida para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, o que é um indicativo de piora da proporção entre população e postos de trabalho.

6.3.3 Condições de renda

Os maiores rendimentos médios mensais por bairro (acima de quinze salários mínimos) estão concentrados ao sul, na AP-2, e nos bairros litorâneos da AP-4 (Joá, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes).

Os rendimentos nas faixas médias se distribuem ao longo de praticamente todo o território, e as menores rendas são encontradas na periferia oeste e nos bairros com grande incidência de favelas nas áreas consolidadas (como Rocinha, Vidigal, Maré, Complexo do Alemão, Jacarezinho, entre outras) e, na AP-4, nos bairros de Cidade de Deus, Gardênia Azul e Camorim.

As tabelas 10 e 11 mostram que a proporção da população com renda do responsável pelo domicílio abaixo de dois salários mínimos diminuiu significativamente em toda a cidade e em todas as áreas de planejamento, inclusive nas favelas. Enquanto em 1991 72,1% da população residente em favela se situava nessa faixa, em 2000 o percentual caiu para 59,1%. Contudo, as áreas não ocupadas por favela também diminuíram a população nessa faixa – caiu de 34% para 25,5% – e, em alguns casos, como na AP-2, a distância entre favela e não favela se ampliou consideravelmente.

TABELA 10

Proporção das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por valor do rendimento nominal mensal em salários mínimos segundo áreas selecionadas (1991)
(Em %)

| Renda | AP-1 | | AP-2 | | AP-3 | | AP-4 | | AP-5 | | Rio de Janeiro | |
|-----------------------------------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|
| | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela |
| Até 2 salários mínimos | 27,2 | 72,0 | 31,6 | 69,0 | 37,3 | 73,0 | 29,6 | 70,1 | 48,0 | 73,4 | 34,0 | 72,1 |
| De 2 a 3 salários mínimos | 11,3 | 13,3 | 12,2 | 15,0 | 14,8 | 14,2 | 12,1 | 15,9 | 16,1 | 13,7 | 13,0 | 14,3 |
| Mais de 3 até 5 salários mínimos | 14,9 | 9,1 | 15,2 | 8,7 | 18,6 | 8,8 | 14,8 | 9,6 | 17,2 | 9,0 | 16,1 | 8,9 |
| Mais de 5 até 10 salários mínimos | 22,2 | 4,5 | 19,0 | 5,3 | 19,4 | 3,1 | 19,2 | 3,5 | 13,5 | 3,2 | 18,7 | 3,6 |
| Mais de 10 salários mínimos | 23,9 | 0,8 | 21,0 | 1,2 | 9,5 | 0,4 | 23,8 | 0,5 | 4,8 | 0,5 | 17,5 | 0,6 |

Fonte: IPP, com base em IBGE (Censo Demográfico 2000).

Enquanto a AP-2 apresenta a maior desigualdade de renda em 2000, na AP-5 a diferença entre o perfil de renda das áreas de favela e das demais áreas é muito menor. Certamente a maior presença de população em loteamentos irregulares e clandestinos – não caracterizados como aglomerados subnormais pelo IBGE – contribui para esta situação, mas não explica o baixo percentual nas faixas de renda mais alta, revelando uma diferença menos significativa entre cidade formal e informal na zona oeste (AP-5), como apontava Cezar (2002).

TABELA 11

Proporção das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes por valor do rendimento nominal mensal em salários mínimos segundo as áreas selecionadas (2000)

(Em %)

| Renda | AP-1 | | AP-2 | | AP-3 | | AP-4 | | AP-5 | | Rio de Janeiro | |
|-----------------------------------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|----------------------|--------|
| | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela |
| Até 2 salários mínimos | 25,4 | 57,2 | 8,4 | 57,0 | 26,9 | 61,2 | 20,8 | 53,7 | 39,8 | 59,8 | 25,5 | 59,1 |
| De 2 até 3 salários mínimos | 11,0 | 17,5 | 3,9 | 17,7 | 10,9 | 16,4 | 8,1 | 19,0 | 14,2 | 16,3 | 9,9 | 17,0 |
| Mais de 3 até 5 salários mínimos | 18,8 | 15,7 | 9,0 | 15,7 | 18,1 | 14,3 | 12,9 | 17,1 | 18,5 | 14,7 | 15,7 | 15,0 |
| Mais de 5 até 10 salários mínimos | 27,0 | 8,3 | 22,3 | 7,6 | 26,8 | 7,1 | 21,5 | 8,9 | 20,0 | 8,0 | 23,5 | 7,6 |
| Mais de 10 salários mínimos | 17,9 | 1,3 | 56,4 | 1,9 | 17,3 | 1,0 | 36,6 | 1,3 | 7,6 | 1,1 | 25,3 | 1,2 |

Fonte: IPP, com base em IBGE (Censo Demográfico 2000).

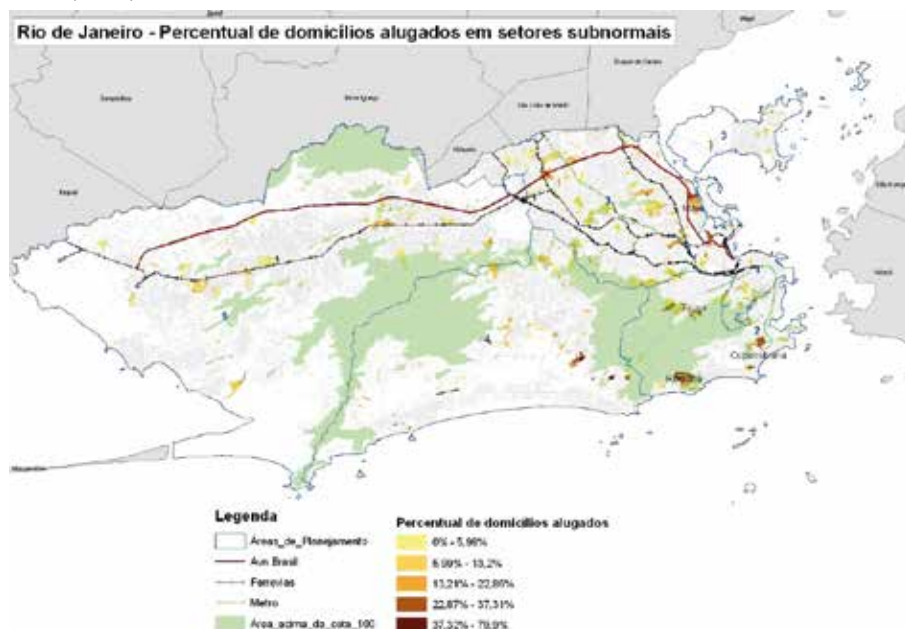
6.3.4 Irregularidade fundiária e condição de ocupação

Oitenta e um por cento dos domicílios em aglomerados subnormais foram declarados como próprios no Censo Demográfico 2000, enquanto nas demais áreas da cidade a porcentagem de domicílios declarados como próprios era de 72%. Embora apenas 13,4% dos domicílios em aglomerados subnormais no município possam ser identificados como irregulares do ponto de vista fundiário (FJP, 2004) a partir da análise dos dados do censo – é declarada a propriedade da construção, mas não do terreno –, são conhecidas as limitações das pesquisas do IBGE para registrar a regularidade fundiária. As informações fornecidas pelos moradores refletem mais a sensação de segurança da posse que a propriedade legal, como é possível verificar em inúmeros casos de favelas caracterizadas com um baixo percentual de irregularidade fundiária situadas em terrenos que, reconhecidamente, não são de propriedade dos seus moradores.

Os setores subnormais com maior proporção de apartamentos são geralmente aqueles que apresentam maior proporção de aluguéis (figura 8), embora algumas grandes favelas menos verticalizadas também apareçam em destaque. Destacam-se como áreas de concentração de domicílios alugados os setores que correspondem a comunidades em Copacabana (Ladeira dos Tabajaras, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo), na Rocinha, nas encostas da Tijuca, no Complexo da Maré, além de Rio das Pedras e outras comunidades na AP-4.

Gerônimo Leitão (2004), em sua tese sobre o processo de ocupação e evolução da Rocinha, aponta para o adensamento das favelas na cidade do Rio de Janeiro, por meio da construção de prédios de quitinetes. Nestas moradias, em geral alugadas, residem muitos trabalhadores que trabalham na zona sul ou na Barra da Tijuca.

FIGURA 8
Domicílios alugados em setores subnormais no município do Rio de Janeiro
(Em %)



Fonte: IPP, com base em IBGE (Censo Demográfico 2000).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em resumo, em relação às condições socioeconômicas dos assentamentos precários no município do Rio de Janeiro, pode-se concluir conforme a seguir.

- 1) Entre 1991 e 2000, houve uma elevação importante nos níveis de escolaridade da população residente em favela, acompanhada por uma diminuição da população com renda do responsável nos estratos de renda mais baixos.
- 2) A desigualdade no acesso ao estudo se manteve no período e aumentou a diferença neste quesito entre favela e não favela nas áreas de concentração da população de renda média e alta, especialmente na zona sul, próxima aos centros de empregos e serviços e das principais ofertas de lazer do município.

- 3) Ampliou-se a desigualdade no acesso aos principais centros de emprego e serviços, com a concentração das novas favelas na extrema periferia com piores condições de mobilidade.
- 4) As áreas formais da AP-2 se elitizaram, implicando um aumento da desigualdade de renda e escolaridade entre residentes de favela e demais moradores nas áreas mais bem servidas por equipamentos, serviços e empregos, enquanto as áreas distantes e relativamente desprovidas desses bens (AP-5) são mais homogêneas e menos polarizadas.

6.4 Condições físicas e ambientais dos assentamentos precários no município do Rio de Janeiro

Nesta subseção, são inicialmente apresentadas características dos domicílios em setores de aglomerados subnormais relacionadas à tipologia, condição de ocupação e oferta de serviços de saneamento ambiental, com base nas informações censitárias do IBGE. A seguir, são feitas considerações sobre os riscos socioambientais com base nas informações disponíveis à época da pesquisa.

6.4.1 Tipologia predominante

No município do Rio de Janeiro, as casas correspondem a 60% dos domicílios. Os demais estão incluídos nas classes apartamentos (38%) ou cômodos (2%). Os apartamentos são maioria apenas na AP-2 (83% dos domicílios) e chegam a 46% dos domicílios na AP-1. À medida que as distâncias aumentam em relação ao centro, crescem também as proporções de casas e sobrados nos bairros da cidade, que chegam a 89% dos domicílios na periferia oeste (AP-5).

A grande maioria dos domicílios dos setores subnormais é composta por casas, e as favelas com maior concentração de apartamentos estão pontualmente localizadas na AP-2, área mais verticalizada da cidade, nos bairros de Copacabana, Rocinha e, em menor escala, Tijuca. Nos bairros do subúrbio (AP-3) e ao longo da zona oeste (AP-5), o predomínio de casas nas favelas ultrapassa 90% do parque domiciliar.

TABELA 12
Proporção de casas no total dos domicílios no município do Rio de Janeiro
(Em %)

| AP | Total no município | Aglomerados subnormais |
|--------------|--------------------|------------------------|
| AP-1 | 49 | 95,1 |
| AP-2 | 17 | 84,8 |
| AP-3 | 67 | 92,9 |
| AP-4 | 59 | 85,4 |
| AP-5 | 89 | 96,4 |
| Total | 60 | 91,5 |

Fonte: IPP, com base em IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000).

6.4.2 Oferta de serviços básicos

Como se vê na tabela 13, entre 1991 e 2000, a melhoria nos serviços de coleta de lixo, esgotamento sanitário e abastecimento de água trouxe as favelas para níveis de atendimento muito próximos aos das demais áreas da cidade, onde os serviços de abastecimento de água e de coleta de lixo estão praticamente universalizados. Há, contudo, gargalos importantes, especialmente na AP-5, grande área de concentração de loteamentos irregulares, que apresentava em 2000 um *deficit* ainda muito grande na cobertura de redes de esgoto, independentemente da situação do domicílio.

TABELA 13

Proporção dos domicílios particulares permanentes por tipo de destino do lixo domiciliar, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água segundo as áreas selecionadas (Em %)

| AP | Coleta direta e indireta de lixo | | | | Acesso à rede geral de esgotamento sanitário | | | | Abastecimento de água a partir da rede geral com canal | | | |
|----------------|----------------------------------|--------|----------------------|--------|--|--------|----------------------|--------|--|--------|----------------------|--------|
| | 1991 | | 2000 | | 1991 | | 2000 | | 1991 | | 2000 | |
| | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela | Todos, exceto favela | Favela |
| AP-1 | 99,3 | 87,2 | 99,9 | 99,3 | 96,7 | 55,7 | 97,3 | 82,9 | 93,3 | 91,2 | 99,3 | 98,3 |
| AP-2 | 99,8 | 86,0 | 100,0 | 99,1 | 99,1 | 53,2 | 99,3 | 75,7 | 98,8 | 79,1 | 99,6 | 94,4 |
| AP-3 | 99,1 | 86,2 | 99,5 | 96,8 | 94,8 | 67,4 | 88,2 | 81,8 | 98,4 | 86,4 | 99,2 | 96,0 |
| AP-4 | 96,6 | 85,2 | 99,2 | 97,3 | 76,4 | 24,4 | 72,4 | 51,0 | 95,7 | 62,2 | 95,5 | 92,3 |
| AP-5 | 91,6 | 83,8 | 98,0 | 95,9 | 10,0 | 5,5 | 50,0 | 48,0 | 95,4 | 83,1 | 97,3 | 92,7 |
| Rio de Janeiro | 97,3 | 85,9 | 99,2 | 97,2 | 75,0 | 52,5 | 79,3 | 71,5 | 97,3 | 83,4 | 98,4 | 94,9 |

Fonte: IPP, com base em IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000).

Na AP-1 e na AP-2, predominam as condições mais adequadas, a maioria com mais de 97% de adequação dos serviços. A exceção é a Rocinha, que apresenta baixo índice relativo de adequação.

No restante do município, as áreas consolidadas apresentam bons índices de adequação, superiores a 89%, inclusive a AP-3, com exceção da região de Vigário Geral. As regiões correspondentes às áreas de expansão urbana (AP-4 e AP-5) são as que apresentam maior precariedade de infraestrutura e serviços.

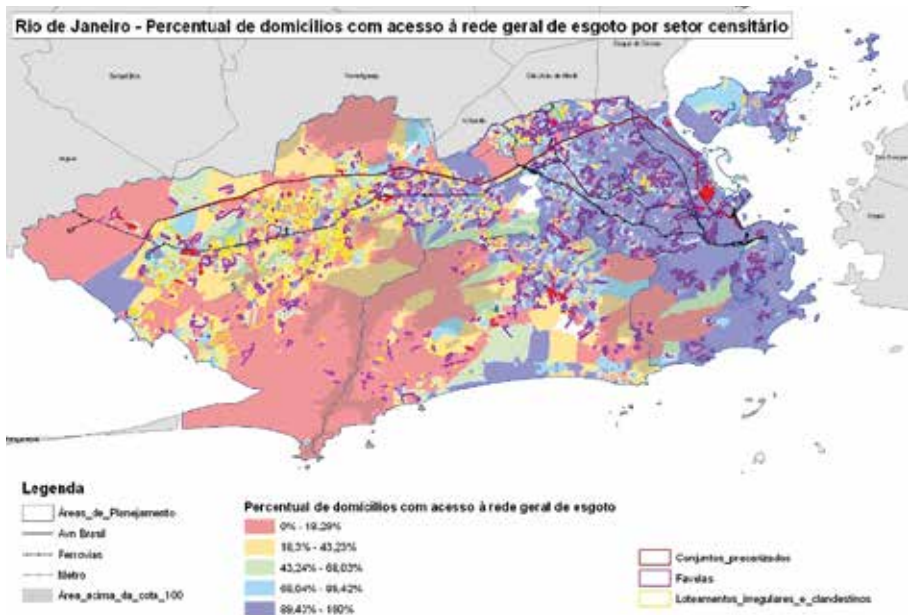
Duas observações devem ser feitas a respeito dessas informações. A primeira é que, entre 2000 e 2010, uma série de obras de implantação de redes de esgoto foram realizadas, ainda que não seja possível ainda averiguar se essas ações acompanharam o processo de extensão da ocupação para a zona oeste. A segunda é que, em áreas muito adensadas, dificilmente a fossa séptica pode ser considerada uma boa solução, especialmente quando se conhecem as limitações das informações sobre

saneamento coletadas pelo IBGE. Como já tratado em outros textos (Cavallieri *et al.*, 2007; Cavallieri e Oliveira, 2006; Oliveira, 2007), os dados do IBGE têm muitas limitações no que se refere ao saneamento ambiental,

seja em função da ausência de perguntas [nos questionários] nas suas pesquisas sobre a frequência ou a qualidade do abastecimento de água ou sobre a ocorrência de enchentes e alagamentos, seja porque as respostas às questões sobre esgotamento sanitário dependem do informante recenseado, cujo conhecimento sobre a ligação em rede geral ou sobre o tipo de fossa utilizado é limitado. Além disso, não é possível avaliar a adequação de um domicílio ligado à rede geral de esgotamento sanitário sem considerar a sua interface com o sistema de drenagem (Oliveira, 2007).

O acesso dos domicílios localizados em setores subnormais à rede geral de esgoto apresenta um quadro bastante heterogêneo. Os melhores índices predominam nas áreas consolidadas (AP-1, AP-2 e AP-3), onde a rede de esgotamento sanitário cobre quase todo o território, e os piores se concentram na AP-4 e na AP-5, áreas de expansão onde as redes de esgotamento sanitário começaram a ser implantadas muito depois.

FIGURA 9
Domicílios com acesso à rede geral de esgoto em setores subnormais no município do Rio de Janeiro
(Em %)



Fonte: IPP, com base em IBGE (Censo Demográfico 2000).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6.4.3 Riscos socioambientais

As principais situações de risco a que estão submetidas as populações de assentamentos precários são as relacionadas à ocupação de áreas frágeis de encosta e de baixada e à localização de comunidades junto a adutoras, redes elétricas, rodovias e ferrovias, além da exposição a materiais perigosos e outras situações. As informações disponíveis à época dessa pesquisa, contudo, permitem apenas indicar algumas situações específicas baseadas em levantamentos existentes e apontar áreas para investigação de risco.

Não há levantamento sistemático e geral sobre as áreas frágeis de encosta, embora tenha sido contratado, em abril de 2010, um mapeamento de risco das comunidades. As grandes chuvas do Rio de Janeiro, que ocorrem em intervalos de oito a doze anos, sempre acionam a realização de estudos e a implementação de medidas governamentais. Os marcos recentes são as chuvas de 1966, 1988, 1996 e 2010, que ocorreram no meio ou no final do verão.

De acordo com o registro de ocorrências da Fundação GeoRio, há 47 setores de risco georreferenciados, abrangendo cerca de 4,8 mil domicílios, mas certamente este número crescerá muito em breve. Enquanto a média histórica da GeoRio é de 1,2 mil laudos por ano, em 2010, em função das fortes chuvas de final de verão, foram realizados cerca de quinhentos laudos em apenas três semanas de abril de 2010.

Registram-se também 25 favelas com indicação de áreas de risco de acordo com o Programa Favela-Bairro (1995-2007), abrangendo cerca de 1,8 mil domicílios.

Estudos geológicos e geotécnicos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Desde a década de 1930, foram elaborados 25 mil laudos geotécnicos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, mas apenas com a criação da Fundação GeoRio,¹⁵ após os grandes temporais que assolaram a cidade em 1966, haveria um esforço sistemático de levantamento e cadastramento das características geológico-geotécnicas dos solos e das rochas cariocas e um maior rigor nas análises para licenciamento e fiscalização dos projetos de contenção de encostas e exploração de jazidas para produção de material de construção (Geo-Rio, 2010).

Após a grande chuva de 1988, foi criado o Projeto Georisco, que compreendeu a elaboração de um mapa de suscetibilidade a escorregamento na escala 1:25.000. O mapa tinha como insumos informações sobre geologia, declividade, vegetação

15. De acordo com informações da Fundação GeoRio, "o Instituto de Geotécnica do Município do Rio de Janeiro, hoje Fundação GeoRio, órgão da Secretaria Municipal de Obras da Prefeitura, foi criado em 12 de maio de 1966, pelo Decreto nº 609. (...) Dentre as várias atribuições legais que o novo órgão teria, destacava-se a elaboração de planos emergenciais e de longo prazo para a proteção das encostas" (Geo-Rio, 2010).

e ocupação ordenada ou desordenada. Em 1995, foi realizado um mapeamento geológico-geotécnico que inclui escorregamentos significativos e vetores de ocupação na escala 1:10.000.

Em 1998, dois anos após as chuvas de 1996, foi realizado um mapeamento na escala 1:2000 de 45 favelas, com a delimitação dos setores de baixo, médio e alto risco. Em 2005, foi definido um índice quantitativo de risco, com a indicação de probabilidade de ocorrência e consequências do evento e estimativas de custo para 45 setores em 32 favelas.

Como visto, embora valiosas, as informações são pontuais e não abrangem todo o território ocupado do município. Apenas a conclusão do estudo contratado em abril de 2010, permitirá a identificação e o mapeamento de risco das comunidades em assentamentos precários.

Estudos existentes sobre riscos de inundação

A Secretaria Municipal de Habitação identificou, em 2008, 47 favelas muito próximas a corpos hídricos, compreendendo cerca de 6,5 mil domicílios em áreas com eventual risco de inundação. A Subsecretaria de Gestão das Bacias Hidrográficas (Rio-Águas) da Secretaria de Obras do Município do Rio de Janeiro realizou levantamentos dos rios mais problemáticos, mas as informações ainda não estão sistematizadas.

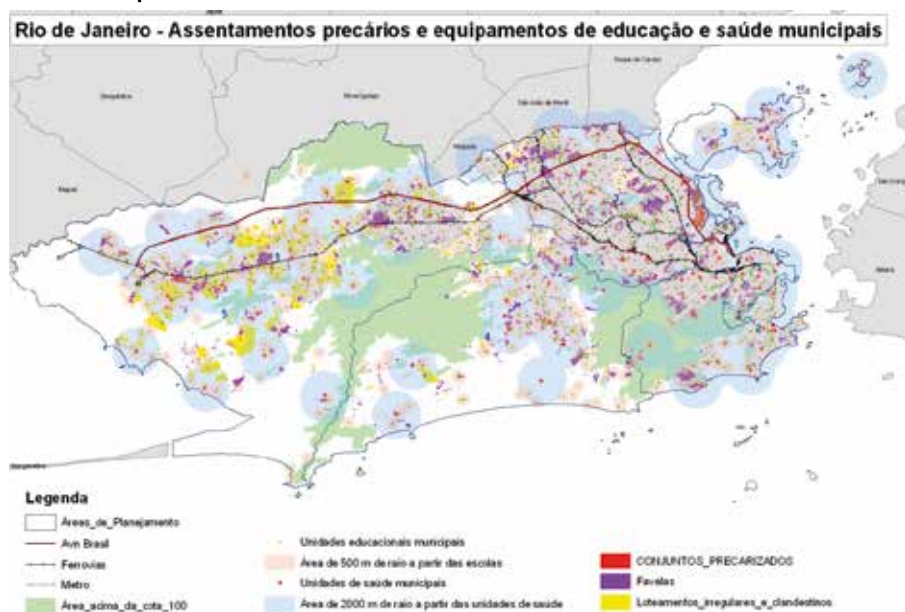
6.5 Acesso a equipamentos de educação e saúde

Como mostra a figura 10, a distribuição de equipamentos municipais de educação e saúde acompanha a distribuição da população no território municipal. Quase todos os assentamentos precários estão situados próximos – a menos de 500 m – de escolas municipais e a grande maioria deles está situado a menos de 2 km de raio das unidades de saúde municipal.

Contudo, uma avaliação do acesso à saúde e educação exigiria uma análise da qualidade dos serviços e, também, da viabilidade de acesso por tipo de unidade de saúde que considerasse também o tempo de espera para atendimento. Por outro lado, apenas uma análise da distribuição desigual das condições de mobilidade – o que está além do escopo desta pesquisa –, um traço importante não apenas na AP-5 como também na AP-4, poderia mostrar com maior rigor a desigualdade no acesso aos serviços de educação e saúde no município.

FIGURA 10

Assentamentos precários e acessibilidade a equipamentos de educação e saúde municipais – Rio de Janeiro



Fontes: Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); DIC/IPP.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6.6 Assentamentos precários e legislação

Apenas dois aspectos serão tratados nesta subseção sobre a relação entre legislação urbanística e ambiental e os assentamentos precários: a ocorrência de assentamentos em unidades de conservação de proteção integral (parques e reservas) e a delimitação e regulamentação de áreas de especial interesse social (Aeis).

6.6.1 Assentamentos precários em unidades de conservação de proteção integral

O cruzamento espacial de favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais com as unidades de conservação de proteção integral do município do Rio de Janeiro mostra que as áreas de sobreposição são pequenas, sendo que sua localização nas áreas limítrofes dos parques e das reservas podem, eventualmente, não corresponder a irregularidades reais, mas a registros cartográficos inadequados da localização dos assentamentos.

Loteamentos versus unidades de proteção integral

O cruzamento espacial entre loteamentos e unidades de conservação de proteção integral apresentou 23 áreas de sobreposição, totalizando uma área de aproximadamente 0,36 km², o que representa cerca de 0,7% da área dos loteamentos. No entanto, a análise dessas áreas indica que a quase totalidade não é efetivamente ocupada pelos loteamentos, provavelmente em função de uma delimitação falha dos polígonos representantes dos loteamentos. As áreas de sobreposição que são efetivamente ocupadas totalizam cerca de 2.500 m².

Conjuntos habitacionais versus unidades de proteção integral

O cruzamento entre conjuntos habitacionais e unidades de conservação de proteção integral apresentou uma única ocorrência de sobreposição espacial, em uma área de 4.000 m².

Favelas versus unidades de proteção integral

O cruzamento entre favelas e unidades de conservação de proteção integral apresentou 25 ocorrências de sobreposição espacial, totalizando uma área de cerca de 0,23 km². Vale lembrar que esta área significa menos de 0,5% do total da área das favelas e menos de 0,1% do total da área das unidades de conservação de proteção integral.

A maior área contínua está localizada no Parque Estadual da Pedra Branca e apresenta uma área de aproximadamente 66.644 m². Na tabela 14, são apresentados os totais de ocorrências de cruzamento em cada unidade de conservação e as suas respectivas áreas.

TABELA 14

Ocorrências de sobreposição entre favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais e unidades de conservação de proteção integral no município do Rio de Janeiro

| Unidades de conservação de proteção integral | Ocorrências | Áreas de sobreposição (m ²) |
|---|-------------|---|
| Parque Estadual da Pedra Branca | 18 | 162.780 |
| Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba | 2 | 52.409 |
| Parque Nacional da Tijuca | 3 | 5.271 |
| Parque Natural Municipal da Cidade | 1 | 3.293 |
| Parque Estadual do Grajaú | 1 | 1.706 |

Fontes: Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC); DIC/IPP.

6.6.2 Áreas de especial interesse social no município do Rio de Janeiro

Apesar da significativa experiência do município do Rio de Janeiro na realização de projetos de intervenção e urbanização em favelas – o Programa Favela-Bairro é apenas o exemplo mais conhecido –, os avanços com relação à regularização

administrativa e fundiária ainda são pequenos, ainda que sempre tenham feito parte da pauta da prefeitura.

Embora muitas favelas do Rio de Janeiro tenham sido delimitadas em lei como Aeis, mesmo algumas entre as mais antigas e localizadas nas áreas mais consolidadas da cidade ainda não foram definidas como tal. De acordo com a prática da prefeitura, as Aeis somente são decretadas quando se pretende realizar alguma intervenção.

Apesar de a delimitação de assentamentos precários em Aeis supor um processo posterior de elaboração de legislação específica, inscrição dos imóveis nos cadastros públicos e regularização fundiária, são raros os casos de regularização fundiária ou de definição de legislação urbanística específica. Há dezenove favelas com decreto de uso e ocupação do solo, 34 com projeto de alinhamento aprovado e 36 com decreto de reconhecimento de logradouros. Em 1994, havia 262 loteamentos definidos como Aeis, e, hoje, o número gira em torno de trezentos loteamentos.

Há relativamente poucos imóveis das favelas em Aeis inscritos no Cadastro Imobiliário do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e os exemplos de regularização fundiária nessas áreas são ainda mais restritos. Podem-se registrar, contudo, iniciativas pontuais onde foram definidas condições específicas de uso e ocupação do solo em favelas abrangidas pelo Programa Favela-Bairro.

7 COMENTÁRIOS FINAIS

Não há informações suficientes para uma avaliação rigorosa da situação geral dos assentamentos precários da RM do Rio de Janeiro no século XXI. Podem-se, apenas, apontar os resultados da PNAD 2007, que indicam que os setores especiais de aglomerados subnormais atingem, com relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, condições semelhantes àquelas observadas para o conjunto da RM.¹⁶

TABELA 15

Infraestrutura de saneamento básico em aglomerados subnormais na RM do Rio de Janeiro (2007)

| Setores censitários | Total de domicílios | Esgotamento sanitário – acesso à rede geral | | Abastecimento de água – rede geral com canal | |
|---------------------|---------------------|---|------|--|------|
| | | Domicílios | % | Domicílios | % |
| Todos | 3.885.524 | 2.844.453 | 73,2 | 3.497.334 | 90,0 |
| Setores subnormais | 303.530 | 220.168 | 72,5 | 289.530 | 95,4 |

Fontes: PNAD 2007 e Banco Multidimensional de Estatísticas (BME/IBGE).
Elaboração dos autores.

16. Cabem, aqui, as mesmas ressalvas já referidas sobre as limitações das pesquisas do IBGE com relação à caracterização da qualidade dos sistemas de esgotamento sanitário e de abastecimento de água.

Para o caso do município do Rio de Janeiro, contudo, as informações disponíveis permitem a realização de um conjunto de observações sobre as tendências em curso referentes aos assentamentos de baixa renda, conforme apresentado a seguir.

- 1) *Expansão das favelas para a periferia.* O crescimento horizontal da área ocupada por favelas nas periferias norte e oeste (especialmente nas áreas mais distantes do centro, em Santa Cruz e Guaratiba, mas, genericamente, na AP-5, AP-4 e na XXV RA – Pavuna) vem corroborar as previsões de continuidade, para o século XXI, da tendência observada na última década do século XX, quando o crescimento da população residente em favela é muito maior nas periferias que nas áreas mais centrais e dotadas de infraestrutura, emprego e serviços.
- 2) *Aumento do mercado de locação nas favelas.* Tanto a PNAD 2007 quanto pesquisas isoladas (Abramo e Pulici, 2009) apontam um aumento da participação da locação no mercado informal nas favelas.¹⁷
- 3) *Ampliação do acesso da população residente em favela ao saneamento básico.* Com a continuidade do processo de urbanização das favelas cariocas consolidadas no século XXI, podem-se observar os programas em curso implementados pela prefeitura e os investimentos previstos dos governos federal e estadual via PAC.
- 4) *Produção de habitação para a baixa renda na periferia municipal.* Está em curso uma política de produção de habitação subsidiada para a classe de mais baixa renda em volume inédito na história do país – estimam-se em, no mínimo, 50 mil unidades no Rio de Janeiro nos próximos anos. Contudo, há um retorno da política pública de periferização da produção da moradia para a baixa renda, com o Minha Casa Minha Vida reproduzindo, via subsídio público a agentes privados, a largamente condenada estratégia pública de produção de conjuntos habitacionais em áreas distantes dos principais centros de emprego, comércio, serviços e lazer.

Enfim, enquanto melhoram as condições de acesso à infraestrutura de esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta de lixo na maioria das favelas, as novas favelas se localizam principalmente nas áreas com piores condições de acesso ao emprego, aos serviços e à cidade de modo geral.

Como a produção dos novos conjuntos habitacionais subsidiados pelo poder público federal e dirigidos à população na faixa de zero a três salários mínimos de renda familiar está praticamente toda localizada na extrema periferia oeste, a política habitacional parece ser trocar *deficit* habitacional por reforço da inadequação da

17. Abramo e Pulici (2009) apontam ainda que haveria uma piora das condições de habitabilidade dos imóveis alugados nas favelas.

moradia com relação ao acesso ao emprego¹⁸ e aos bens e serviços urbanos, além dos efeitos perversos já conhecidos da prática de produção de conjuntos periféricos nas décadas de 1960 e 1970.

7.1 As tipologias de assentamentos precários no Rio de Janeiro

De maneira geral, pode-se dizer que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro adota a tipologia clássica de assentamentos precários (favela, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços e conjuntos habitacionais precários), e só recentemente definiu uma proposta específica para classificação das favelas, principal foco da política habitacional municipal para baixa renda (PCRJ, 2010). A classificação feita pelo programa Morar Carioca, voltada para a intervenção pública, considerou o tamanho e o grau de urbanização das favelas. De forma bem esquemática, as principais categorias são: favelas não urbanizáveis, com riscos ou inadequações de ocupação, destinadas, basicamente, ao reassentamento; pequenos assentamentos com menos de cem domicílios, que receberão pequenas obras de saneamento e sistema viário; favelas entre cem e quinhentos domicílios a serem beneficiadas com urbanização básica e regularização urbanística; e favelas com mais de quinhentos domicílios, que receberão o programa de urbanização ampliada ou sua complementação, prevendo-se também a instalação de equipamentos sociais e desadensamento parcial pela oferta de novas unidades habitacionais.

7.1.1 Variáveis para a definição de tipologias de assentamentos precários

Indicam-se aqui, para além das tipologias tradicionais adotadas, as variáveis utilizadas para a definição de subtipos de assentamentos.

No município do Rio de Janeiro, como vimos ao longo da pesquisa, as favelas e loteamentos irregulares e clandestinos são os principais tipos de assentamento de baixa renda. Existem programas e políticas específicas para favelas e loteamentos e um sistema georreferenciado de informações sobre esses assentamentos, gerenciado pelo IPP – o Sabren – cujos dados estão disponíveis para acesso na internet. Além das favelas e loteamentos, são também reconhecidos como assentamentos precários os cortiços – com ocorrência pouco significativa – e os conjuntos habitacionais precários, sobre os quais praticamente não há informações. Dispõe-se, tão somente, de uma listagem dos conjuntos e do número de unidades habitacionais, mas não de informações sobre o estado em que se encontram ou da composição socioeconômica de seus moradores. Espera-se que o Censo 2010, para o qual o IPP contribuiu muito com uma base geográfica mais pertinente, possibilite a obtenção de informações para muitos desses conjuntos, cujos limites foram compatibilizados com a malha de setores censitários.

18. Evidentemente, há, em graus variáveis, alguma oferta de emprego em áreas próximas às localizações dos novos conjuntos habitacionais aprovados ou em avaliação. Contudo, como atestam os dados disponíveis, a grande concentração da oferta está muito distante das áreas de implantação de unidades do Minha Casa Minha Vida, nas áreas de consolidação mais antiga (centro e zona sul), seguido pela Barra da Tijuca.

O cruzamento de informações do Índice de Desenvolvimento Social, produzido pelo IPP, e do estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole com a base georreferenciada de conjuntos habitacionais produzidos para baixa renda, disponível no IPP, dão informações para caracterização desses conjuntos – quando há convergência com os limites dos setores censitários –, que, contudo, devem ser complementadas com pesquisas de campo.

Mais recentemente, uma nova forma de moradia pode também ser destacada e discutida quanto à possibilidade de constituir uma nova tipologia ou subtipologia: a ocupação e a formação de assentamentos precários dentro de galpões e prédios não residenciais. Pelas suas condições urbanísticas e de modo de ocupação, nos casos visitados pela equipe do IPP, os assentamentos foram registrados como favelas no Sabren.

Outro fenômeno a ser investigado são as ocupações organizadas de prédios vazios, especialmente em áreas centrais. Ainda que não sejam contabilizadas muitas ocorrências no município do Rio de Janeiro, são fenômenos de expressão política que mobilizam movimentos sociais com atuação na área da promoção do direito à moradia.

As análises realizadas por diferentes órgãos da prefeitura voltados para a construção de uma tipologia que oriente a intervenção pública têm utilizado algumas variáveis que podem ser relacionadas a critérios para a definição de subtipologias, especialmente no que se refere às favelas. Entre elas, pode-se destacar as seguintes.

- 1) Tamanho e densidade do assentamento: referente à área de abrangência do assentamento, ao tamanho da população e às características de ocupação do assentamento.
- 2) Situação de risco: referente à relação entre o assentamento e os riscos geológicos/geotécnicos, riscos de inundação, solos inadequados, riscos por proximidades a estradas, adutoras, gasodutos, ocorrência de materiais perigosos para a saúde, solos contaminados etc.
- 3) Grau de urbanização/regularização: referente tanto às condições gerais de urbanização e de acesso aos serviços públicos quanto aos diferentes estágios de regularização administrativa, fiscal, urbanística e fundiária.
- 4) Localização em áreas protegidas: referente à localização de assentamentos em unidades de conservação ambiental, especialmente no caso de unidades de proteção integral.

Evidentemente, essas variáveis são referências relativas, que podem ser apropriadas para justificar políticas e critérios muito diferentes. As linhas de corte adotadas para definição do que é uma favela grande ou pequena ou para classificação dos

assentamentos segundo seu grau de urbanização e regularização (ou consolidação) são limites arbitrários que podem conduzir a procedimentos diferentes para os mesmos espaços. Por outro lado, a identificação de situações de risco pode conduzir tanto a ações de remoção quanto à realização de obras de engenharia para erradicação dos riscos, assim como a realização de atividades nocivas à saúde pode ser reprimida e a delimitação das unidades de conservação pode ser alterada, abrangendo ou excluindo novas áreas.

Outras pesquisas apontam para a possibilidade de inclusão de novas variáveis relacionadas à dinâmica econômica e imobiliária e à condição de ocupação dos imóveis (Abramo e Pulici, 2009) ou à ocorrência de crimes violentos (Rodrigues e Rivero, 2009). Os assentamentos poderiam, nesses termos, ser classificados como mais ou menos dinâmicos de acordo com as características do mercado imobiliário ou da ocorrência das atividades econômicas, assim como áreas mais ou menos sujeitas à ocorrência de situações de violência (áreas não violentas/seguras ou violentas/inseguras). Por outro lado, o crescimento do número de imóveis alugados em favelas e a eventual piora da qualidade da habitação nos imóveis para alugar indicam um possível *encorticiamento* de determinadas áreas em favelas, o que mereceria uma investigação específica.

A pesquisa não permitiu maiores conclusões no que se refere à incidência de doenças infecto-contagiosas, ou ao acesso aos equipamentos públicos.¹⁹ Porém, a caracterização da distribuição dos postos de trabalho no território carioca e sua relação com a distribuição da população constituem referências importantes para a construção de subtipologias de assentamentos precários. Sob esta ótica, a precariedade de loteamentos, favelas e conjuntos habitacionais poderia ser mais bem qualificada de acordo com a inserção territorial do assentamento e sua relação com os principais centros de emprego do município e os custos em tempo e moeda da mobilidade diária. Como visto, embora haja uma tendência de expansão dos postos de trabalho para a periferia oeste, este crescimento é insuficiente para compensar a dinâmica de expansão da população e dos assentamentos precários para a região.

Por outro lado, a definição de tipologias de assentamentos precários deveria considerar qual sentido as políticas públicas assumem nesses assentamentos e como elas são percebidas pela população residente. Na verdade, uma pesquisa que tem entre seus objetivos a construção de uma tipologia nacional deveria também abordar de forma crítica as representações consolidadas sobre os assentamentos de baixa renda, de modo a incorporar visões e expectativas de seus moradores.

19. A distribuição espacial das escolas e das unidades de saúde, por exemplo, não é suficiente para uma caracterização do acesso aos serviços de educação e saúde, pois seriam necessárias análises sobre a qualidade dos serviços, tempo de espera nos espaços de atendimento etc.

Em continuidade à pesquisa, seria importante que os critérios de desenvolvimento dos instrumentos de coleta e de escolha de locais para a aplicação de pesquisas amostrais dialogassem tanto com as variáveis *clássicas* (acesso a serviços de saneamento, morfologia, situação de regularidade fiscal, urbanística e fundiária etc.) quanto com as novas indicações que eventualmente surjam não apenas no Rio de Janeiro, mas também nas demais cidades e regiões abrangidas pela pesquisa nacional.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P.; PULICI, A. Vende-se uma casa: o mercado imobiliário informal nas favelas do Rio de Janeiro. *In*: ABRAMO, P. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: Antac, 2009. (Coleção Habitare, v. 10).
- ABREU, M. A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 37, p. 34-46, 1994.
- _____. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 161-177, 2003.
- _____. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2008.
- BELTRÃO, K. I. *et al.* **Tendências demográficas do município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2004.
- BESSERMAN, S.; CAVALLIERI, F. **Nota técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2004. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20040601).
- BUENO, L. M. M. Parâmetros e tipologias. *In*: Rosa, J. S. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**. Brasília: MCidades, 2008.
- BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. *In*: ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.
- CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. **Cadernos do Ceas**, Salvador, n. 230, 2008a.
- _____. Contextualização/caracterização. *In*: ROSA, J. S. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**. Brasília: MCidades, 2008b.
- _____. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. *In*: ROSA, J. R. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**. Brasília: MCidades, 2008c.

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, R. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. *In*: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. (Coleção Habitare).

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, R. L.; COELHO, W. R. Habitação social na região metropolitana do Rio de Janeiro. *In*: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. (Coleção Habitare).

CAVALLIERI, F. Favelas cariocas: mudanças na infraestrutura. *In*: **Planrio, Quatro Estudos**, Rio de Janeiro, p. 18-35, 1985.

_____. Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. *In*: ABRAMO, P. **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Editora da Faperj, 2003.

_____. Aglomerados subnormais do IBGE e favelas cadastradas pela prefeitura carioca: uma tentativa de compatibilização. Relatório técnico. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2006.

CAVALLIERI, F.; PESSOA DA SILVA, A. P. **Assentamentos precários no Rio de Janeiro**: uma comparação entre a estimativa do Centro de Estudos das Metrópoles-CEM/Cebrap e as análises do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP. Relatório Técnico. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2009.

CAVALLIERI, F.; LOPES, G. P. **Índice de Desenvolvimento Social (IDS)**: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2008. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20080401). Disponível em: <<http://goo.gl/rE4ONY>>.

CAVALLIERI, F.; OLIVEIRA, S. **A melhoria das condições de vida de habitantes de assentamentos precários no Rio de Janeiro**: uma avaliação preliminar da Meta 11 do Milênio. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2006. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20061202). Disponível em: <<http://goo.gl/kstZJ2>>.

CAVALLIERI, F.; VIDAL, A. **O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro**: os pousos e o Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2009. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20090501). Disponível em: <<http://goo.gl/rE4ONY>>.

CAVALLIERI, F. *et al.* A cooperação interinstitucional para a produção de informações territoriais municipais: notas para discussão a partir do caso do Rio de Janeiro. **Boletim Estatísticas Públicas**, Salvador, n. 3, 2007.

CEZAR, P. B. **Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro: uma reflexão sobre os dados mais recentes.** Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, fev. 2002. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20020201).

FERREIRA, M. P. *et al.* Uma metodologia para estimação de assentamentos precários em nível nacional. *In*: SANTA ROSA, J. S. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos.** Brasília: MCidades, 2008.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; BRASIL. Ministério das Cidades. Centro de Estatística e Informações. **Aplicativo deficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas.** Belo Horizonte: PNUD/MCidades, 2004.

_____. Centro de Estatística e Informações. **Deficit habitacional no Brasil 2006.** Belo Horizonte: PNUD/MCidades, 2008.

_____. Centro de Estatística e Informações. **Deficit habitacional no Brasil 2007.** Belo Horizonte: PNUD/MCidades, 2009.

GRAND JUNIOR, J. **Análise do comportamento do mercado de trabalho na cidade do Rio de Janeiro no período 2000-2008.** Relatório técnico. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991.** Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

_____. **Censo Demográfico 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. Banco Multidimensional de Estatísticas (BME). Rio de Janeiro: IBGE.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento.** Brasília: Ipea; MP, 2007.

LAGO, L. C. **O movimento de loteamentos do Rio de Janeiro.** 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

LEITÃO, G. **Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: uma análise do processo de produção de moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos.** 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

MARQUES, E. *et al.* **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: MCidades; São Paulo: CEM, 2008.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. O que é favela afinal? *In*: SILVA, J. S. (Org.). **O que é favela afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009.

OLIVEIRA, F. L. **Notas sobre as estimativas do deficit habitacional no Brasil e no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2007. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20070201). Disponível em: <<http://goo.gl/wZHd5F>>.

PEREIRA, L. A. S. Como estão as favelas cariocas após mais uma década da intervenção do Programa Favela-Bairro? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA, 8, 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Anpege, 2009.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 16/1992, de 14 de dezembro de 1992. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 1992.

_____. **Novas alternativas**: projetos e propostas habitacionais para o Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PCRJ; SMH, 2003.

_____. **Morar carioca**: Plano Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais. Rio de Janeiro: PCRJ, 2010.

RODRIGUES, R.; RIVERO, P. **Indicadores de proteção e risco para a instrumentação de políticas públicas em favelas**. Relatório Técnico. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SILVA, J. S. A pluralidade de identidades no bairro Maré. **Geographia**: Revista da Pós-Graduação em Geografia da UFF. Niterói, ano 3, n. 5, p. 99-114, 2001.

_____. Um espaço em busca do seu lugar: as favelas para além dos estereótipos. *In*: SANTOS, M.; BECKER, B. K. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, J. S. (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, L. A. M. Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda política. *In*: _____. (Org.). **Vida sob o cerco**: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora da Faperj, 2008.

SILVA, M. L. P. **Percursos, significados e permanência das favelas cariocas (1930-1964)**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME-UN-HABITAT. **The challenge of slums**. Global Report on Human Settlements 2003. London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd, 2003.

VALLADARES, L. P. **Passa-se uma casa**: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

_____. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VERÍSSIMO, A. A.; PEREIRA, S.; JESUS, A. R. L. Regularização de loteamentos: notas sobre a experiência carioca. **Revista Administração Municipal**, Rio de Janeiro, jul./ago. 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: MCidades, 2008.

CAVALLIERI, F.; LOPES, G. P. **Favelas cariocas**: comparação das áreas ocupadas – 1999/2004. Rio de Janeiro: IPP/PCRJ, 2006. (Coleção Estudos Cariocas, n. 20061201). Disponível em: <<http://goo.gl/rE4ONY>>.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações-CEI. **Deficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte: PNUD/MCidades, 2006.

GEO-RIO – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE GEOTÉCNICA. Sítio consultado em 24 de abril de 2010: <<http://goo.gl/AC3BJy>>.

LAGO, L. C. Trabalho, moradia e (i) mobilidade espacial na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrópole**, n.18, p. 275-293, 2007.

_____. **O mercado de trabalho na metrópole do Rio de Janeiro**: a “periferia” que virou “centro”. São Paulo: Abep, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/vx2fU6>>.

MAIOLINO, A. L. G. **Espaço urbano**: conflitos e subjetividades. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

NITERÓI. Prefeitura Municipal de Niterói. **Pemas**: Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Informais Urbanos. Niterói: PMN, 2006.

OLIVEIRA, F. L.; PEREIRA, E. A. **Necessidades habitacionais no município do Rio de Janeiro**. Relatório Técnico. Rio de Janeiro: IPP, 2009.

PRETECEILLE, E.; VALLADARES, L. P. Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. *In*: Ribeiro, L. C. Q. (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; OPUGM, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C. **Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais**. Santiago: Eure, 2009. v. 35. Disponível em: <<http://goo.gl/GwImro>>.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Rio de Janeiro. **Cidade inteira: a política habitacional da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SMH, 1999.

_____. **Das remoções à célula urbana**. Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PCRJ, 2003.

_____. **Favela-Bairro: 10 anos integrando a cidade**. Rio de Janeiro: PCRJ; SMH; BID, 2003.

_____. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU/RMRJ)**. Rio de Janeiro: GERJ, 2003.

SILVA, A. B. M.; CORREA, R. Política de remoção de favelas no Rio de Janeiro (1940/1960). *In*: JORNADA GIULIO MASSARINI DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, ARTÍSTICA E CULTURAL, 30, 2008, Rio de Janeiro. **Resumos...** Rio de Janeiro: FAU-UFRJ, 2008.

SILVA, J. S.; BARBOSA, J. L. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005.

VALLADARES, L. P.; MEDEIROS, L. **Pensando as favelas do rio de janeiro: uma bibliografia analítica, 1906-2000**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Faperj; UrbanData, 2003.

VERÍSSIMO, A. A. **Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

VEIBEL, V. Z.; SILVA, M. L. P. (Coord.). **Avaliação institucional do programa favela-bairro: a vertente do poder público**. Rio de Janeiro: Ibam; Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1996.

