

Pensando em antigas e novas formas (políticas) de habitação popular no Rio de Janeiro: para onde foram (ou vão) os pobres?

Rodrigo Lopes Cavalcanti Ribeiro*

Resumo

O presente artigo faz um levantamento das principais políticas de habitação executadas no Rio de Janeiro desde o começo do século XX e retoma historicamente os modos de habitar das classes populares. Apresentamos nesse texto como as ações governamentais de cada período segregavam os mais pobres no solo urbano e produzia suas respectivas alteridades em cada conjuntura. Além disso, faremos um paralelo com o atual momento de reforma urbana e de reorganização espacial que vive a cidade nesse período dos megaeventos. Por fim, no último tópico, apresentaremos alguns questionamentos sobre o programa “Minha Casa Minha Vida”.

Palavras-chave: habitação; favela; conjunto habitacional; reassentamento; gentrificação

Thinking about old and new (political) models for social housing in Rio de Janeiro: where did the poor go (or where are they going)?

Abstract

The present article shows a survey of the most important housing policies that took place in Rio de Janeiro since the beginning of the 20th century and reviews the housing strategies of the working classes in an historical perspective. We present how the government interventions have come to segregate the poor more and more in the urban space and have produced specific social contrasts in each case. We also do a comparison between the past and the present moment, when a series of urban renovation policies are being carried out in the city, due to events like the World Cup and the Olympic Games. And finally, we present some questions about the program "Minha Casa, Minha Vida".

Keywords: housing; slum areas; housing complex; resettlement; gentrification

Recebido em: outubro de 2015
Aprovado em: dezembro de 2015

* Professor EBTT do CEFET-RJ. Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal Fluminense - PPGS-UFF, bolsista da Capes e Pesquisador do Laboratório de Etnografia Metropolitana – LeMetro/IFCS-UFRJ (<http://lemetro.ifcs.ufrj.br/index.php>). rodrigoribeiro.cs@gmail.com

Introdução

...os esquemas relativos à inovação urbana negligenciam, algumas vezes, os interesses de um grande número de pessoas desajustadas, e, dentro da maioria das cidades, é bem evidente que o conceito de cidade como sendo um “lugar” especial quase nada significa para grandes contingentes de pessoas marginalizadas (Asa Briggs – O conceito de Lugar – 1972, p.93).

O nosso trabalho retoma historicamente algumas formas de habitar das classes populares e as determinadas políticas institucionais que por vezes pretendiam reordenar os mais pobres no solo urbano e, por consequência, produziam as suas respectivas alteridades. Dividimos o texto em três tópicos explicativos e as considerações finais.

O primeiro tópico, denominado “Do relatório *Backheuser* ao ‘morar carioca’: dilemas da habitação popular no Rio de Janeiro”, começa em uma análise a partir do primeiro relatório sobre as habitações populares vigentes no Rio de Janeiro em 2006, construído pelo engenheiro civil Everardo Backheuser, observando como os técnicos naquela época descreviam de forma negativa as pessoas que moravam em habitações degradadas. A partir disso, entramos em alguns estudos específicos sobre as favelas ao analisarmos o uso da teoria da marginalidade social como característica da pobreza urbana (PERLMAN, 1977) até os estudos sobre o objeto jurídico da favela como determinações de ilegalidades e de posse temporária (GONÇALVES, 2013). Nos apropriamos de Licia do Prado Valladares e Anthony Leeds para observarmos como se desenvolveu o campo de estudos sobre as favelas e as políticas de habitação popular. Em seguida, vemos como determinados autores olhavam a favela não como um “problema” mas como uma “solução” para os mais pobres (MANGIN, 1967; TURNER, 1976; LEEDS & LEEDS, 1978), produzindo críticas a teoria da marginalidade social. Entraremos no período das remoções de favelas na ditadura militar e comentaremos sobre o papel político desenvolvido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Veremos o desenvolvimento do discurso institucional sobre urbanização de favelas no Governo Brizola e a consolidação do direito de moradia na Constituição de 1988 e da não-remoção de favelas pela Lei Orgânica do Município. Passaremos brevemente pela experiência do Programa “Favela-Bairro” até a chegada do “Morar Carioca” na gestão do Prefeito Eduardo Paes.

No segundo tópico “O novo continua velho: remoção de favelas, especulação imobiliária e gentrificação”, vamos analisar a volta das ações remocionistas pelo poder público carioca e o congelamento urbanístico feito a partir do decreto 33648/2011. Utilizaremos Carlos Vainer para analisar a construção do novo modelo de cidade-negócio e a

atuação do mercado no reordenamento urbano no município, assim como nos apropriaremos de Smith (2006) para observarmos como a política da gentrificação se traduz como uma consequência dessa política urbana.

No terceiro tópico, chamado de “MCMV: Política econômica anticíclica, segregação territorial e modelo condominial”, analisaremos a entrada do Programa “Minha Casa, Minha Vida” na conjuntura da crise econômica de 2008 e como uma política que pretendia aquecer o setor da construção civil e produzir empregos passou a cumprir um papel significativo no reordenamento dos pobres no tecido urbano carioca. A partir do uso de mapas, poderemos observar como as disposições dos conjuntos do MCMV reproduzem a lógica de segregação urbana do período do BNH. Veremos como a concepção de modelo condominial do MCMV influenciam significativamente na vida dos novos mutuários, promovendo, sobretudo, o controle dentro do espaço privado em detrimento das construções das relações sociais no espaço público. Por fim, nas considerações finais, faremos um breve apontamento do último tópico e da atual política habitacional popular que vigora na cidade.

Do relatório *backheuser* ao “morar carioca”: dilemas da habitação popular no Rio de Janeiro

Em 1906, o engenheiro civil Everardo Backheuser apresenta um relatório¹ sobre as habitações populares vigentes no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, no começo do século XX. O relatório identifica as diferenças de moradia e a heterogeneidade das formas de habitação como os albergues, hospedarias, casas de cômodos, cortiços, estalagens, vilas operárias e pela primeira vez aparece a favela como uma dessas formas. As pessoas que viviam nessas moradias foram retratadas por médicos e engenheiros como a escória da sociedade. Frequentemente, os técnicos essencializavam as pessoas que moravam em habitações degradadas como se fossem também moralmente degradadas. Vejamos:

Hoje que a administração publica, deixando o campo theorico dos relatorios espalhafatosos, envereda afinal pelo terreno pratico da execução dos melhoramentos, hoje que se vae remodelando a velha metrópole rasgada por avenidas em todos os sentidos, demolindo-se e reconstruindo-se sofregamente, hoje que se sente, graças a isso, a esperança de se ver em breve um Rio de Janeiro formoso e higienico, é hoje também ocasião de se voltarem as vistas para as lúgubres moradas onde vegeta a população indigente da cidade. (BACKHEUSER, 1906, p.107. Grifos nossos)

A partir dos estudos específicos sobre a favela se começou a pensar sistematicamente a questão da habitação no Brasil. Apesar dessas primeiras análises datarem dos anos 1950,

devido as realizações dos censos demográficos² de 1947 e 1950 coordenados por Alberto Passos Guimarães e que influenciou posteriormente a realização do relatório SAGMACS³. Foi somente na década de 1960 que o assunto se firmou como objeto específico de reflexão. Nessa época vigorava a teoria da marginalidade social e a favela era vista como o local característico da pobreza urbana (PERLMAN, 1977). Após determinado tempo, essa abordagem foi superada e da habitação passou ao foco da maneira de viver. Tendo se ampliado o leque de questões e enfoques, a associação entre marginalidade e precariedade habitacional soube, entretanto, subsistir, a ponto de sustentar uma ideologia que teve longa vigência no Brasil e no Rio de Janeiro sob a forma de distintas políticas habitacionais.

De 1946 até 1960, diversas medidas e vários órgãos foram criados pelo Estado ou com apoio deste na tentativa de controlar e dar uma solução ao “problema” favela: Fundação da Casa Popular⁴; Fundação Leão XIII⁵; comissões da prefeitura do Distrito Federal e do Governo Federal; a Cruzada São Sebastião⁶; e O Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas – SERFHA.

No entanto, várias favelas nasceram a partir da “tolerância” ou do incentivo do próprio Estado (GONÇALVES, 2013). A falta de moradia adequada e de políticas habitacionais para suprir a demanda dos diversos setores populares faziam entender que as favelas eram lugares temporários, enquanto o Estado não conseguia realizar ou realocar de forma digna esses contingentes populacionais. Nesse sentido, manter a “ilegalidade” e a precariedade foi uma estratégia do Estado, mantendo para os moradores a posse temporária da área, mas não o direito de propriedade.

Ao estudar o objeto jurídico da favela, Rafael Gonçalves, observa que esse não-reconhecimento do solo transformou esses espaços da cidade em uma realidade específica, terminando por reforçar a ilegalidade a partir de diversas leis e decretos originados do poder público:

Embora algumas leis tivessem reconhecido certos direitos sociais aos favelados, a legislação, de uma forma geral, reforçou o status ilegal imposto pelo Código de Obras de 1937, o que colocou a favela em uma espécie de “outro lugar urbano” e justificou a indiferença dos poderes públicos para com o destino dessa categoria “ilegal” da população, que, entretanto, era cada vez mais numerosa. É o que se mostra, por exemplo, o artigo 29 do Decreto-Lei Federal nº 8.938, de 26 de janeiro de 1946, que reafirmou a proibição de se construir novos barracos nas favelas e ordenou a demolição daqueles já existentes; ou então a Lei Municipal nº 660, de 19 de novembro de 1951, sobre a regularização das construções ilegais do Rio de Janeiro, que excluía, expressamente, as edificações situadas nas favelas existentes ou em formação. Em suma, essa lei, ao mesmo tempo que procurava regularizar alguns tipos de edificações ilegais existentes na cidade, confirmou

nitidamente a rejeição absoluta de qualquer iniciativa que visasse o reconhecimento oficial das construções existentes nas favelas. (GONÇALVES, 2013, p. 171)

Ao mesmo tempo em que se mantém a ilegalidade das favelas como lugares de posse temporária, surgiu no Estado Novo a política habitacional dos Parques Proletários Provisórios⁷ como primeira tentativa de remoção de favelas (BURGOS, 2004) e da recuperação “moral” dos favelados por uma lógica higienista-civilizatória.

Como não atingiram os resultados esperados, os Parques Proletários também se tornaram espaços “favelizados” na cidade, tendo sido removidos na década de 1960 em outra intervenção do poder público nas favelas do Rio de Janeiro. Nesse período, a categoria “favela” era generalizada no senso comum e muitas vezes pelo próprio Estado nos diversos ambientes em que existia habitações populares, perdendo a sua especificação e configurando a necessidade de repensar a habitação popular.

Valladares(1982) esclarece que o desenvolvimento desse campo de estudos acompanhou paralelamente o aguçamento da crise habitacional no Brasil. A partir dos anos 1960 não só cresceu vertiginosamente a população urbana do país (segundo o censo de 1970, a população urbana já atinge 56%), como ganhou maior visibilidade a questão da moradia, pela multiplicação de áreas de tipo favela, mocambos e alagados, nas principais capitais.

Não foi por acaso que os primeiros estudos começaram no Rio: despontando na paisagem urbana desde o final do século passado, as favelas já em 1948 atingiam o número de 105, representando em 1950 6,7% da população total; em 1960 esta porcentagem sobe para 9,3%, chegando em 1970 a 13%. Estimativas mais recentes apontam a existência em 1979 de 375 favelas e uma população favelada em torno de 1.500.000, o que equivale a dizer que um em cada quatro habitantes do Rio seria hoje favelado. (VALLADARES, 1982, p.27)

A favela no Brasil é mencionada como um “problema” análogo aos “guetos urbanos” das áreas pobres, das imigrações rurais e das minorias étnicas e de todas as similaridades que envolverem as denominadas “marginalização” e “cultura da pobreza”. Sobre essa questão, Anthony Leeds explicita:

As favelas são concebidas como um problema – como foram as barriadas de Lima, os arrabales de San Juan, os ranchos ou barrios de Caracas, as callampas de Santiago, as vilas miserias de Buenos Aires, etc. – porque, presume-se, suas populações se constituem num dos extremos do mal, de assassinos, ladrões, assaltantes, maconheiros e viciados em drogas; em outro extremo do mal, de comunistas e outros tipos de ameaças em termos políticos sociais; num terceiro e mais brando extremo, de pobres ignorantes, não-educados, mal-adaptados, imigrantes rurais, caipiras ou no melhor dos extremos de seres humanos razoáveis, mas tristes e pobres, morando em

cabanas, criando promiscuidade um câncer social e urbanístico da cidade. (LEEDS & LEEDS, 1978, p. 146)

Em uma perspectiva mais ampla construída por Mangin (1967), o significado da moradia popular é visto como uma “solução” e não como um problema, é o caso das *squatter settlements*⁸, visto pelo autor como uma das alternativas habitacionais colocadas para as camadas populares a partir das suas funcionalidades, envolvendo aspectos tais como: localização, não-pagamento de aluguel, economia de gastos com transporte e criatividade arquitetônica. Insiste-se inclusive em que, resultando de uma “ocupação ilegal”, a moradia na favela é, por força dessa própria condição, mais barata, de vez que dela se exclui o preço do terreno: compra-se, aluga-se ou vende-se apenas a benfeitoria.

Com o desenvolvimento dos estudos em favelas da América Latina, Mangin(1967), Turner(1976) e Leeds e Leeds(1978), criticam a visão da teoria da marginalidade em que as favelas nos países pobres são caracterizadas pela violência e o vandalismo. Contrapondo assim, a ideia de que essas ocupações precárias seriam uma ameaça ou um “extremo do mal”.

A deterioração prematura e o vandalismo... parecem ser mais comuns em países ricos, o que poderia estar relacionado com as formas de posse: nos países de renda baixa, a moradia de promoção estatal são destinadas para a venda, enquanto que na Inglaterra e nos Estados Unidos a maioria dos casos de vandalismo e deterioração são produzidas em moradias alugadas em conjuntos residenciais de propriedade municipal ou estatal (TURNER, 1976, p. 144. Tradução livre)

A partir da década de 1960, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), se iniciou uma política habitacional no Rio de Janeiro com o objetivo de erradicação das favelas e de remoção de seus moradores para longínquos conjuntos habitacionais, dando início à ocupação de lugares como Cidade de Deus e Cidade Alta. Uma vez deflagrado o golpe de 1964, a prioridade dada pela ditadura militar à questão da habitação e seus interesses políticos fica expressa na carta de Sandra Cavalcanti, ex-secretária de Serviços Sociais do Governo Carlos Lacerda, enviada ao primeiro presidente militar Castello Branco, sugerindo a criação do BNH:

Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas cívicas. (*apud* VALLADARES,1982, p.39)

As moradias populares foram, em sua maioria, implantadas fora das cidades, em periferias distantes e desequipadas e, muitas vezes, sob as mesmas condições de irregularidade e precariedade urbanística que marcava o mercado informal popular. Por outro lado, o mercado de classe média – que concentrou 2/3 das unidades financiadas pelo BNH – conheceu enorme expansão, gerando crescimento da verticalização residencial e constituindo novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país.

Enquanto havia mudanças no campo político, no campo técnico/profissional também existiu alterações. Os norte-americanos, através da USAID⁹, financiaram a experiência das “vilas¹⁰”. Logo em seguida, vários professores universitários dos EUA vieram avaliá-las e foram muito críticos aos planos vigentes para as favelas e de seus resultados. Já havia uma forte corrente negando as teorias da marginalidade com uma série de argumentos contrários à erradicação de favelas e favoráveis ao seu desenvolvimento urbanístico no próprio local que ocupavam.

Nesse período, a entrada da opinião pública foi fundamental, sensibilizada pelas favelas e pela sua posição ambígua no contexto urbano. Ainda havia um razoável grau de informação através da imprensa e o assunto suscitava bastante debate. No início de 1966 e 1967 grandes chuvas causaram catástrofes com desabamento de morros e alagamento de áreas inundáveis. Revelou-se toda a fragilidade da cidade. Alguns de seus problemas, mantidos em discreto esquecimento, foram mostrados por Ferreira dos Santos(1980):

É nesse contexto político, profissional e de debate popular que pode ser explicada a ação de Negrão [de Lima, ex-governador do Estado da Guanabara] em relação às favelas. Depois de se comprometer a não mexer mais nelas, foi obrigado pelo governo federal a não fazer nada. Este chegou a criar um órgão chamado CHISAM [Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana], que, com o pretexto de coordenar ações a nível metropolitano (na época o aglomerado metropolitano do Rio se repartia entre dois Estados), de fato representava uma intervenção branca do BNH nas políticas habitacionais da Guanabara, tirando-lhe quaisquer pretensões à autonomia no setor. A ação da CHISAM foi notável, chegando em três anos a remover 28% da população favelada do Rio. (FERREIRA DOS SANTOS, 1980, p.50. Nota de rodapé nossa.)

A remoção das favelas reordenava o espaço urbano: abria espaços para empreendimentos imobiliários para classes de maior poder aquisitivo, fornecia a mão-de-obra necessária para a planejada Zona Industrial pretendida desde os anos 30 e defendida pelo Instituto de Desenvolvimento da Guanabara - IDEG. A maior parte das favelas removidas localizava-se na Zona Sul, tendo sido removidas da orla da Lagoa e do Leblon as favelas da Catacumba, Jóquei Clube, Ilha das Dragas e Praia do Pinto.

Em setembro de 1973, após vários problemas políticos e sociais causados por essa política de remoções, a CHISAM foi extinta, tendo removido mais de 175 mil moradores de 62 favelas (remoção total ou parcial), transferindo-os para novas 35.517 unidades habitacionais em conjuntos, estando a maioria destes nas zonas Norte e Oeste. No início da década de 1980, tendo em vista os antigos problemas, o Governo Federal implementou o Programa de Erradicação de Favelas - PROMORAR. O objetivo era promover o melhoramento das favelas através de obras de saneamento e aterramento das palafitas, entre outras prioridades.

O primeiro programa realizado pelo PROMORAR foi o “Projeto Rio”. A meta consistia na urbanização das favelas situadas ao longo da Avenida Brasil e a remoção dos moradores das palafitas para os conjuntos habitacionais que estavam sendo construídos naquela mesma área. A mediação entre os moradores e o governo deveria ocorrer através das associações de moradores.

A conjuntura política se modifica com a eleição de Leonel Brizola para governador em 1982, apoiado por um amplo setor popular e dos movimentos sociais. O discurso institucional remocionista perde força para o da urbanização e fortalecimento dos direitos dos moradores das favelas. Vejamos na fala do ex-Governador:

As favelas pagam impostos, não apenas os indiretos, que estão incluídos nos preços de tudo que consomem (...) mas especialmente através de sua força de trabalho. (...) Há uma grande dívida social a ser resgatada em relação aos favelados, estes nossos irmãos modestos e humildes, discriminados, marginalizados, isolados, (...) Quando se considera a favela algo de incômodo, algo que tem de terminar, algo que tem que ser removido, algo que é uma ferida no rosto desta linda cidade, pouca importância se dá ao que ela deva merecer, e na hora da distribuição de investimento ninguém se lembra dela. (Entrevista de Leonel Brizola a Revista Cadernos do Terceiro Mundo, Janeiro de 1983.)

Em pesquisa feita em 1982 pelo IplanRio/SMDS com lideranças comunitárias, as principais reivindicações dessas seriam (em ordem crescente): esgoto, água, luz, melhorias nas vias, propriedade das terras. Neste último quesito, o Governo Estadual lançou o programa “Cada Família Um Lote”, concebendo o auxílio na titulação de propriedades, permitindo que os moradores das favelas submetessem pedidos de regularização de propriedade através das associações de moradores. Apesar de ter sido uma prioridade para os moradores durante os anos em que a remoção era uma ameaça real (especialmente quando o Brasil vivia sob a ditadura militar), o título foi requisitado para apenas 2% dos milhões de lotes selecionados. Uma vez que a ameaça de remoção havia sido afastada, as demandas de parte dos moradores

de favela mudaram para o desenvolvimento da infraestrutura e melhoria das condições materiais de suas casas e bairros, além de que as posições de Brizola referente a favela e as suas declarações de apoio a reforma da polícia não agradavam a elite carioca e os conglomerados midiáticos que fizeram uma forte oposição as políticas sociais do início ao fim do governo.

A década de 1980, no clima da redemocratização do país, retomou o diálogo (em parte) do poder público com os moradores das favelas, a prefeitura do Rio lançou em 1985 o programa “Mutirão” com técnicos da secretaria e lideranças faveladas para debater onde e quais obras seriam implementadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), constituindo de mão-de-obra local e remunerada. A ideia da remuneração foi defendida pelo movimento comunitário. Essas experiências pautaram a urbanização como política de Estado na constituinte de 1988 e na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, colocando o território das cidades como atribuição das prefeituras, entre outras conquistas do movimento social: função social da propriedade; usucapião urbano de 5 (cinco) anos; Plano Diretor, projeto do Estatuto das Cidades e indenização em caso de desapropriação, vejamos:

Art. 234 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes;
(Constituição Estadual, cap. III – Da Política Urbana)

O princípio da não-remoção também foi incluído na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro:

Art. 429. A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos:

VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipóteses em que serão seguidas as seguintes regras:

- a)** laudo técnico do órgão responsável;
- b)** participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções;
- c)** assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento; (Lei Orgânica do Município, Subseção I – Dos Preceitos e Instrumentos)

Se a década de 1980 trouxe melhorias consideráveis para as favelas, é certo também que o quadro ainda era de deficiência em vários aspectos. Mesmo na oferta de serviços públicos, o esgoto só chegava a 20% dos domicílios em favelas; a água atingia 60% destes e a luz, 85%. Em algumas favelas a situação mudou, na década de 1990, o governo local passou

a lidar de outro modo com a questão, mais sensível à necessidade de promover debates e ações voltadas para a urbanização das favelas cariocas. Em 1991, o número de favelas, segundo o IplanRio, era de 570, e o de moradores destas era de 963.000. Em 1992 foi constituído o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, exigência da Constituição de 1988, a via urbanizadora das favelas é consolidada como função do poder público. Nos artigos do Plano, a favela é definida como “(...) área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação de terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanhos irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais” (Art. 147 do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, 1992). Assumindo a urbanização das favelas como uma atribuição do Estado, o Plano define as responsabilidades da Prefeitura na matéria, expressando a orientação de integrar as favelas aos bairros com uma urbanização que preserve a “tipicidade da ocupação”.

Em 1994, a Prefeitura do Rio de Janeiro, juntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançou o programa “Favela-Bairro”, possuindo como objetivo: “construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento ou democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade¹¹”. A descrição demonstra que as políticas públicas para a favela também estão associadas a preocupação com o crescimento da violência urbana, que é relacionada diretamente à representação da “ausência” do Estado nas favelas. Conotação antiquada e explorada por Valladares (2005) ao mencionar que Euclides da Cunha já utilizava o termo “ausência” do Estado ao retratar a situação de Canudos, promovendo a reflexão que o mesmo não está ausente, mas se apresenta de diferentes formas nas margens do Estado (DAS e POOLE, 2004).

A política do Favela-Bairro foi apresentada possuindo um caráter eminentemente “técnico”, sendo dividida em três fases e, em sua primeira etapa, tinha como principal missão integrar e solucionar problemas nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em favelas, assim como a contenção e a estabilização de encostas, a drenagem fluvial, a coleta de lixo, a circulação viária e a iluminação pública. Além disso, engajou arquitetos e urbanistas em projetos para a construção de áreas de convivência como parques, praças e jardins. De acordo com o site da Secretaria Municipal de Habitação, 143 comunidades foram beneficiadas com as ações do Programa.

O que presenciamos na última gestão da prefeitura carioca (2009-2012) foi a redefinição da política urbanística municipal. Neste sentido foi apresentado um “novo” projeto da Prefeitura Municipal, o “Morar Carioca”, diretamente conectado ao “Plano do Legado Urbano dos Jogos Olímpicos 2016”, com o objetivo de “urbanizar todas as favelas ‘urbanizáveis’ até 2020”, tal como estabelece o “Planejamento Estratégico Rio pós-2016” da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro¹². Com recursos do PAC – Urbanização de Favelas, totalizando cerca de 8 bilhões de reais, o Morar Carioca possuía como lema “integrar todas as favelas do Rio à cidade formal”. Pretendia promover um ordenamento no uso do solo urbano, a partir de três eixos principais: proteção ao meio ambiente (“eficiência”), reassentamento e melhorias habitacionais.

A partir de um convênio firmado com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o programa constituiu normas urbanísticas na esfera municipal para reger a ocupação do uso do solo, estabelecendo parâmetros sobre as características físicas de cada uma das áreas. No quadro dessas normas, retomou-se o tema das remoções, amenizada pelas propagandas governamental, considerando os modos de “reverter o crescimento urbano e desordenado, criando formas de cidadania à população de baixa renda”, com intuito declarado de “promover a urbanização com inclusão social, envolvendo a participação da comunidade”. Dentre as diversas notáveis contradições existentes entre o programa Morar Carioca e o Plano Estratégico Rio Pós-2016, destaca-se que o primeiro estabelece que 97% da população vivendo em favelas ocupam áreas passíveis de urbanização, enquanto o segundo afirma que, até 2016, a Prefeitura pretende diminuir em 5% as áreas de favelas no Rio de Janeiro, sem ao menos explicar o motivo do quociente numérico. Tal contradição demonstra a falta de lógica programática dentro do próprio poder público, utilizando diferentes parâmetros em seus projetos de maior visibilidade.

Entretanto, o programa não teve um desfecho positivo, praticamente parando a sua execução com a saída do ex-Secretário de Habitação Jorge Bittar em 2012. Na época alguns urbanistas pontuavam questões complexas, no qual a integração das favelas à cidade oficial seria concluída apenas se os projetos de urbanização reconhecessem o que é comum e o que é particular em cada favela (LEITÃO & DELECAVE, 2013).

Por fim, com a interrupção do Morar Carioca, a Prefeitura priorizou a sua política habitacional em conjunto com as intervenções urbanas e a volta das incursões remocionistas em favelas. Em uma sucessão de leis aprovadas na Câmara e Decretos pelo Executivo municipal, inicia-se um novo ciclo no solo urbano carioca com favorecimentos fiscais as

empreiteiras para construção de conjuntos habitacionais de baixa renda vinculados ao Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) e definindo a Zona Oeste como “área de interesse especial” para habitação com a aprovação do Plano Diretor em 2011.

O novo continua velho: remoção de favelas, especulação imobiliária e gentrificação

A conjuntura em 2009 foi muito propícia para o começo da aplicação das mudanças urbanística e o reordenamento habitacional na Cidade. Eduardo Paes foi eleito com amplo apoio e financiamento dos setores imobiliários, com destaque para os aportes financeiros de diversas empreiteiras: Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Gafisa, dentre outras. Ao mesmo tempo, a cidade já estava fortemente inserida nas obras do PAC e no começo da experiência das UPPs, configurando a gramática da *PACificação*¹³ (CAVALCANTI, 2013) e, para completar a conjunção de fatores favoráveis a consolidação do PMCMV, o Rio de Janeiro foi eleito a próxima sede das Olimpíadas, além de se destacar como um dos principais palcos para a Copa do Mundo em 2014.

A partir da inserção do Rio aos megaeventos, o poder público local passou a usar expressões como “precisamos vender a cidade¹⁴”, no sentido de melhorar a competitividade territorial e angariar “benefícios” externos para o município, aproximando a gestão pública na lógica da gestão empresarial (VAINER, 2000) e transformando o Rio de Janeiro em uma cidade-commodity. Vejamos nas palavras do próprio chefe do executivo municipal:

Não podemos deixar de divulgar a cidade. Precisamos vendê-la bem. Não adianta ser bonita e não ser bem tratada. Comparo o Rio a uma modelo internacional. Precisamos dar um tratamento privilegiado aos locais turísticos, precisamos cuidar bem de locais como a Lapa, com corredores iluminados, com revitalização e ordem, sempre trabalhando em parceria, principalmente com as forças de segurança.
(Eduardo Paes, 2008, Coletiva de Imprensa. Grifo nosso.)¹⁵

As palavras proferidas pelo novo Prefeito “vender”, “revitalizar”, “ordem” e “segurança” demonstram a prioridade no reordenamento do solo urbano e a estratégia de gentrificação¹⁶ pelo poder público local. Na capital fluminense, assim como em diversas metrópoles do mundo ocidental, verifica-se que “a linguagem do renascimento urbano é a prova da generalização da gentrificação na paisagem urbana” (SMITH, 2006, p.61).

Em virtude dessa lógica, a prefeitura carioca lançou o “Planejamento Estratégico”. A respeito da adesão nessa concepção de administração pública, o professor Carlos Vainer comenta:

Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário está o do chamado planejamento estratégico. O modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona. (VAINER, 2000, p.75)

Em tempos de megaeventos e da nova configuração do Rio como uma *Global City* (COMPANS, 1999), a ideia da remoção de favelas é retomada com muita força e defendida até por órgãos estatais alheios ao assunto, como o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro:

A discussão em torno das favelas vem tomando enormes proporções e demandando soluções urgentes, seja pela necessidade de se restaurar áreas legalmente preservadas e degradadas por um excessivo desmatamento, seja pela crescente violência a que essas localidades estão sujeitas em razão do difícil acesso do Poder Público ou pela adequação às exigências do Plano Olímpico para as Olimpíadas de 2016 (...) a política de não remoção começa a deixar de ser um tabu, sendo repensada em benefício da Cidade como um todo, haja vista as ações previstas nos projetos relacionados à Copa do Mundo de 2014 e às Olimpíadas de 2016. (Monitoramento Programas de Urbanização em Áreas de Baixa Renda, TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2009: 6-34)

Em abril de 2011, o Prefeito Eduardo Paes promulgou um decreto que retomou determinados parâmetros para as remoções e conflagrou o congelamento urbanístico:

Artigo 1º. Fica vedado iniciar a construção de novas edificações em favelas declaradas por Lei como Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.

Parágrafo único: Excetuam-se as construções de iniciativa e responsabilidade do Poder Público destinadas ao reassentamento de população situada em áreas de risco, de preservação ambiental e em áreas de objeto de projeto de urbanização de comunidade, que poderão ser licenciadas observando os decretos específicos.

Artigo 2º. Serão permitidas apenas reformas nas edificações existentes, comprovadamente para melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, desde que:

I – Seja comprovada sua existência na data da publicação da Lei que declarou a respectiva área como de especial interesse social;

II – Não promova acréscimo de gabarito ou expansão horizontal e vertical;

III – Não se constituam em novas unidades habitacionais;

IV – Não se situam em Zona de Risco ou de preservação.

(Decreto n.º33.648, 11 de abril de 2011)¹⁷

A falta de objetividade para definir quais áreas são removidas e por quais motivos, colocam milhares de famílias a margem no posicionamento do solo urbano carioca, determinando cada vez mais a ação da especulação imobiliária na cidade do Rio de Janeiro.

Alguns órgãos públicos como o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH/DPGE), alguns setores da sociedade civil e dos movimentos sociais que possuem ações ativistas nas favelas e periferias da cidade, denunciaram a possível ligação dos Governos (Municipal e Estadual) e outros setores do poder público, com interesses imobiliários, dos grandes eventos e a desapropriação de áreas para o planejamento urbano municipal.

Os grandes investimentos em infraestrutura implementados pela atual prefeitura carioca e o seu programa maior de urbanização vem estimulando a especulação imobiliária em diversos lugares, inserindo a capital carioca no circuito global de cidades-commodities (VAINER, 2000) e favorecendo a gentrificação em muitas áreas. Em contrapartida, as ofertas de moradias populares oferecidas pelo MCMV se concentram em torno de 80% em áreas da Zona Oeste e Zona Norte da cidade e que não receberão os grandes investimentos destinados a Copa do Mundo e as Olimpíadas (tabela 1 e Gráfico 1)¹⁸.

AP	RA	Conjuntos	Unidades
AP 1	III - Rio Comprido	3	1.308
	VIII - S. Cristóvão	3	650
AP 2	IX - Vila Isabel	1	48
AP 3	X - Ramos	2	592
	XII - Inhaúma	6	795
	XIII - Méier	20	3.961
	XIV - Irajá	5	1.238
	XV - Madureira	7	1.667
	XXII - Anchieta	2	740
	XXV - Pavuna	7	1.840
	XXXII - Vigário Geral	3	787
AP 4	XVI - Jacarepaguá	17	4.988
	XXXIV - Cidade de Deus	3	1.000
AP 5	XVII - Bangu	10	2.821
	XVIII - Campo Grande	67	15.510
	XIX - Santa Cruz	28	10.334
	XXVII - Guaratiba	4	1.395
	XXXIII - Realengo	3	778
Total		191	50.412

Tabela 1: Conjuntos habitacionais MCMV 2009/2012, segundo as RAs.

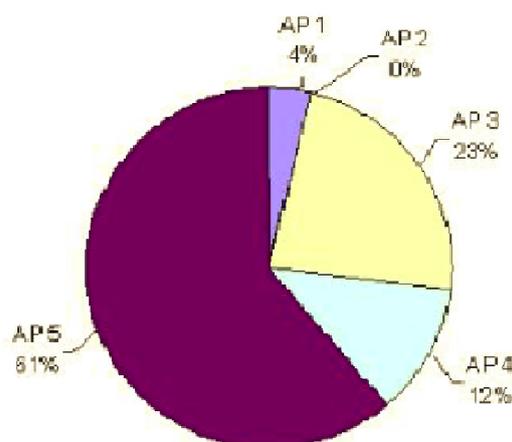


Gráfico 1: Conjuntos habitacionais MCMV, segundo as APs.

MCMV: política econômica anticíclica, segregação territorial e modelo condominial

Em 1986, após o fim do regime militar, o BNH foi extinto, sem haver uma formulação de uma nova política habitacional para o país, o seu espólio foi assumido por outro banco, a

Caixa Econômica Federal, enquanto a política de habitação passava por distintos ministérios até o ano 2003 com a posse do ex-presidente Lula e a criação do Ministério das Cidades (MCidades).

De acordo com Nabil Bonduki em seu mais recente livro, *Os pioneiros da habitação social – cem anos de política pública no Brasil* (2015), a criação do MCidades e das suas quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos) procurou articular as políticas setoriais e enfrentar a questão urbana. Sob a coordenação do ministro Olívio Dutra, uma equipe comprometida com a agenda da reforma urbana, com a luta pelo direito à moradia e com as propostas do Projeto Moradia, assumiu os postos-chave do ministério, como Erminia Maricato na Secretaria de Habitação e Raquel Rolnik no Conselho das Cidades.

No período em que essa equipe esteve na direção do ministério (de 2003 a julho de 2005), as propostas relacionadas com os eixos institucional e urbano avançaram significativamente, enquanto o modelo financeiro encontrou dificuldade para ser implementado, diante da falta de consenso no âmbito do próprio governo e da continuidade das restrições fiscais, devido uma rígida política monetária adotada pelo Ministério da Fazenda e do Banco Central.

Antes da saída da equipe de Olívio Dutra (na conjuntura do “mensalão” em 2005, devido o MCidades ter virado moeda de troca com o Partido Progressista do então Presidente da Câmara Severino Cavalcanti) foi aprovado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei n. 11.124/05 de iniciativa popular que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Sobre esse período Rolnik descreve:

O governo fez um esforço para implementar o Estatuto das Cidades, com ferramentas de intervenção no mercado de solos. Mas na hora em que os recursos mais vultuosos para a habitação saíram, essa pauta foi relegada. Não existe uma estratégia nacional para definir investimento e incorporar os planos diretores. [...] A agenda de reforma urbana, que orientou a criação do Ministério das Cidades, teve impulso nos dois primeiros anos do governo, só que depois minguou. (*apud* BOLDUKI, 2015, p. 113)

A mudança da orientação na política habitacional do governo dirigido pelo Partido dos Trabalhadores se deu por questões internas, mas também pela conjuntura externa. Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos a partir dos problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*¹⁹. A reação do governo brasileiro à crise internacional foi rápida, adotando medidas de expansão do crédito

pelos bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal), de forma a compensar a retração do setor privado, e também medidas de apoio aos setores em dificuldades.

O Governo Federal instituiu no ano de 2009 o PMCMV com o intuito de gerar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até dez (10) salários mínimos. O programa alocou inicialmente R\$ 34 bilhões com o fim de construir um milhão de casas. Observa-se que deste valor, R\$ 25,5 bilhões era pertencente ao Orçamento Geral da União, R\$ 7,5 bilhões originavam-se do FGTS e o restante que totalizava de R\$ 1 bilhão que visava complementação de infraestrutura urbana, a ser realizada por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social.

O Programa também fixou um subsídio direto a ser repassado proporcionalmente de acordo com a renda das famílias, visando, desta forma, impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, foi instituído o Fundo Garantidor da Habitação, cujos aportes buscavam o pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Todas estas políticas tinham o intuito de manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil. O PMCMV desde a sua instituição estabeleceu a inclusão da faixa 1 (0 a 3 salários) como os principais subsidiários. Para essa faixa, a meta era construir 400 mil unidades através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

O Rio de Janeiro foi um dos primeiros municípios brasileiros a aderir ao PMCMV, regulamentando de forma célere as medidas de desoneração tributária previstas na lei federal²⁰ que instituiu o programa. Entretanto, o que surpreende não é que fenômenos indesejáveis se manifestem, dado a monta dos investimentos públicos envolvidos, mas que se repitam exatamente como no período da política habitacional do BNH. A raiz do problema reside em parte no descompasso entre financiamento habitacional e planejamento (CARDOSO e ARAGÃO, 2013), com a racionalidade estritamente financeira – ontem do BNH, hoje da CEF -, sobrepujando a racionalidade da ordenação do território. Por outro lado, a concentração dos empreendimentos em áreas longínquas do perímetro urbano repete os erros gravíssimos de segregação feitos na época do BNH.

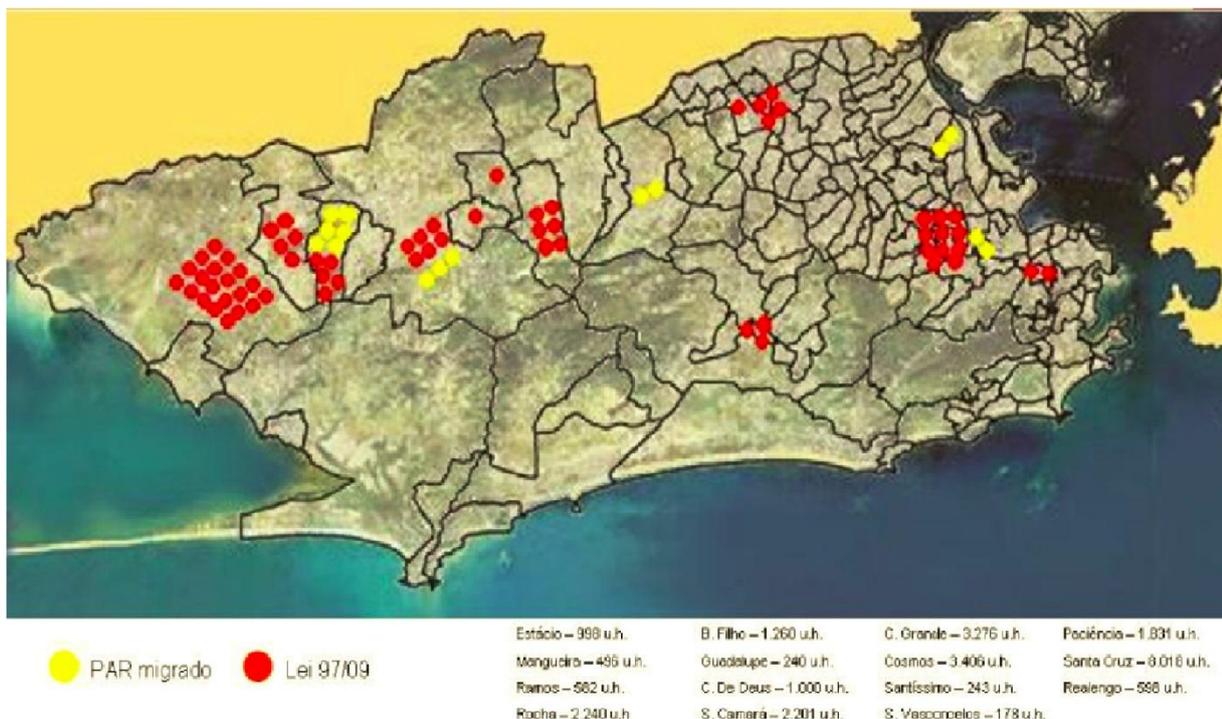


Imagem 2: Conjuntos MCMV faixa 1. 2009-2012. Fonte: SMH.

A Zona Oeste foi, no período do BNH, e continua sendo a região privilegiada na localização de empreendimentos habitacionais de interesse social. A extraordinária disponibilidade de terrenos aliada ao baixo preço dos mesmos - se comparado aos de outras regiões -, faz dela um dos principais vetores de expansão urbana no Rio de Janeiro. Com uma área equivalente a 48% do território municipal, sua população cresceu 67% nas últimas três décadas, enquanto a cidade como um todo aumentou apenas 24% no mesmo período. Se compararmos as ocupações do perímetro urbano pelas unidades residências dos dois programas, veremos poucas mudanças e uma grande prioridade de atuação na Zona Oeste, como podemos observar abaixo (imagem 1 e 2).

Em uma análise prévia dos mapas, podemos observar que o MCMV não superou a lógica de mercado que foi implantada pelas grandes construtoras responsáveis pela execução dos empreendimentos residenciais. Determinando assim, a preferência nos terrenos de baixo valor para baratear o custo das unidades habitacionais a serem revendidas para o próprio governo repassar aos beneficiados. Além disso, não se encontra nenhuma mudança nos padrões arquitetônicos e urbanísticos dos conjuntos construídos, sem qualquer preocupação com o produto e o seu impacto ambiental, a não ser a que é posta pelo próprio capital da construção e as suas certificações de qualidade duvidosas. A despreocupação, sobretudo na

faixa 1, é decorrente do fato da demanda ser tão extensa, que não pode sequer fazer escolhas e exigências mínimas, isto é, exercer a chamada “liberdade” de consumidor.

Além disso, podemos observar nos conjuntos do MCMV a concepção do modelo condominial de habitação: condomínios cercados de muros, guaritas, quadra, salão de festas, entre outros símbolos que reproduzem os valores de habitar das classes médias, constituindo a “boa forma urbana” como um fator decisivo nos novos modos de habitar para as classes populares. Ocasionalmente assim, a disciplina e a internalização de determinados valores como elemento de controle dos segmentos mais pobres da cidade

Por fim, esse modelo condominial demonstra a sua contradição quando nega o espaço público da cidade como um agente integrador ao tecido urbano e coloca prioritariamente no espaço privado as construções das relações sociais.

Considerações finais

A atual política habitacional do Rio de Janeiro e do Brasil se concentra na produção massiva de casas pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Essa política retoma as concepções programáticas do Banco Nacional de Habitação (BNH), avançando na segregação territorial dos moradores de baixa renda e acelerando o processo de reordenamento urbano em voga na cidade.

A inclusão dos moradores de baixa renda no modo de habitar dos condomínios exclusivos (FERREIRA DOS SANTOS, 1981) traz grandes consequências como o isolamento espacial, a insegurança, a individualidade e a falta de uma vida associativa em comunidade. Nesse sentido, se faz necessário um estudo sistemático nos recém construídos conjuntos habitacionais de grandes dimensões. Além disso, compreender o processo de adaptação dos moradores, seus conflitos, angústias e hierarquizações, assim como observar a atuação do poder público nessas localidades.

Por fim, esse novo processo de organização do solo urbano carioca produz um modelo de habitar a cidade que apresentam particularidades ao se inserir em uma tradição quase secular de disciplinarização e controle dos pobres, no qual o Estado é o agente executor.

Referências bibliográficas e fontes

BACKHEUSER, Everardo. Habitações Populares. In: *Relatório apresentado ao Exmº Sr. Dr. J.J Seabra*, Ministro da Justiça e Negócios Interiores. RJ: Imprensa Nacional, 1906.

BONDUKI, Nabil. *Os Pioneiros da Habitação Social Vol.1 – Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo, Unesp, 2015.

BORJA, Jordi & FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades, Espaço e Debates, ano XVI, n. 39, 1996.

BRIGGS, Asa. O conceito de lugar. In: *A Humanização do meio ambiente. Simpósio do Instituto Smithsonian*. São Paulo, Cultrix, 1972, p.74-93.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao favela Bairro: As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17-65.

CAVALCANTI, Mariana. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da ‘PACificação’. In: *Dilemas*, vol. 6, n. 2, 2013.

COMPANS, Rose. O paradigma das Global cities nas estratégias de desenvolvimento local. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, 1999.

DAS, Veena e POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografias Comparadas. In: *Cuadernos de Antropologia Social*, FFYL-UBA, 2004.

FERREIRA DOS SANTOS, Carlos N. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio, Zahar, 1980.

_____ Condomínios exclusivos – o que diria a respeito um arqueólogo? In: *Revista de Administração Municipal*, ano 23, n. 160. Rio de Janeiro: IBAM, Jul-Set/1981, pp. 06-29.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito*. Rio, PUC, 2013.

GUIMARÃES, Alberto Passos. As favelas do Distrito Federal. In: *Revista Brasileira de Estatística*, 1953.

LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1978.

LEITÃO, Gerônimo & DELECAVE, Jonas. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? In: *O social em Questão – Ano XVI*, nº 29, 2013. P.265-284.

MANGIN, William. “Latin American Squatter settlements: a problem and a solution”, *Latin American Research Review*, n.2, 1967.

MELLO, Marco Antonio da Silva; MACHADO DA SILVA; Luiz Antonio, FREIRE, Letícia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (orgs). *Favelas Cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

MELLO, Marco Antonio da Silva & SIMÕES, Soraya Silveira. Favela: arqueologia histórica e etnografia retrospectiva de uma categoria jurídica. Resenha do livro *Favelas do Rio de Janeiro. História e direito*, de Rafael Soares Gonçalves. In: *O Social em Questão*, Ano XVIII, nº 31. Rio de Janeiro: Dep. de Serviço Social - PUC Rio, 1º. sem.2014, pp. 255-262.

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio, Paz e Terra, 1977.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia global. In: BIDOU-ZACHARIASEN (org.), *De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume, 2006. P. 60-87.

TURNER, John F.C. *Vivienda, Todo el poder para los usuários: hacia la economía en la construcción del entorno*. Rosario, H.Blume Ediciones, 1976.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000, p.75-103.

VALLADARES, Licia do Prado(org.). *Repensando a habitação no Brasil*, In: DEBATES URBANOS 3. Rio, Zahar, 1982.

_____. *A Invenção da Favela: do mito de origem à favela.com*. RJ: FGV, 2005

- **Imprensa**

Portal eletrônico do jornal *O Dia* (www.odia.ig.com.br)

- **Legislação**

Portal eletrônico da Presidência da República (www.presidencia.gov.br)

Portal eletrônico da Prefeitura do Rio de Janeiro (www.rio.rj.gov.br)

Portal eletrônico da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro (www.camara.rj.gov.br)

- **Relatórios técnicos**

Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro: 2013-2016, 2012. – Secretaria Municipal da Casa Civil.

Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, 2010. – Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP.

NOTAS

¹ Relatório apresentado ao Exm^o Sr. Dr. J.J. Seabra, Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

² Realizados pelo Serviço Nacional de Recenseamento. Passou a considerar “favela” um aglomerado que tivesse no mínimo 50 casas.

³ Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS. Fundada nos anos 1950, a SAGMACS foi uma instituição de estudos e pesquisas com foco no planejamento urbano e regional e no desenvolvimento econômico e social, constituindo um organismo vinculado e influenciado pelo grupo francês *Mouvement Économie et Humanisme*, coordenado pelo padre dominicano francês Louis-Joseph Lebret. No Rio de Janeiro, o grupo realizou trabalhos de planejamento urbano e regional e desenvolvimento econômico ao longo dos anos 1950 e início dos 1960. Em 1957, o grupo liderado por José Arthur Rios, realizou o primeiro grande relatório sobre os aspectos sociais das favelas cariocas. Foi a primeira experiência de pesquisa urbana e regional e da inserção da pesquisa social como um instrumento dentro das ações do planejamento econômico e territorial, o que contribuiu com o aprimoramento da metodologia de pesquisa urbana sobre a realidade social, política e econômica da cidade e de seus habitantes. (MELLO; MACHADO DA SILVA; FREIRE e SIMÕES, 2012)

⁴ Primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia com a finalidade de centralizar a política de habitação, criado em 1946 durante o governo do presidente Getúlio Vargas. Esta fundação é tida como precursora do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964.

⁵ A Fundação Leão XIII foi a primeira grande instituição governamental direcionada à assistência. Criada pela Igreja Católica em 22 de Janeiro de 1946, a partir do Decreto Federal nº 22.489. Sua criação ocorreu em perspectiva interventiva com a articulação entre a Prefeitura do Distrito Federal, Ação Social Arquidiocesana e a Fundação Cristo Redentor. Objetivo: Prestar assistência moral, material e religiosa aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro. A Fundação propunha trabalhar, na perspectiva de médio prazo, a promoção “moral” dos favelados.

⁶ Ação do bispo D. Hélder Câmara com verbas do Governo Federal (JK), 1955. Se constitui como a principal ação da igreja católica desde o desgaste da Fundação Leão XIII, tendo a ideia principal de “integração dos favelados aos bairros”. A Cruzada São Sebastião também possuía um viés político dentro da conjuntura da guerra fria na disputa ideológica dos mais pobres. Em 1957, no Congresso Geral dos Representantes das Favelas Cariocas, D. Hélder condena políticos que fazem promessas e não cumprem e os comunistas para os quais “quanto mais miséria existir, haverá mais campo a ser explorado” (Tribuna da Imprensa, 07/01/1957).

⁷ Leblon, Caju e Gávea. Forte controle para a “recuperação” do favelado, visto como marginal e desajustado.

⁸ Tradução livre: “ocupações precárias”.

⁹ United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional).

¹⁰ Devido ao “acordo do Trigo”. Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança. (GONÇALVES, 2013)

¹¹ Fonte: Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

¹² Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>

¹³ Os projetos de gestão da população pobre encontrados tanto nas práticas disciplinadoras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como na política de controle por meio das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) se transforma em um processo maior, denominado por Cavalcanti (2013) de PACificação. A pesquisadora defende que “o acoplamento entre as intervenções em larga escala do PAC e as UPPs articula uma gramática de controle social das favelas, que constitui a política de remodelação urbana prevista pelo projeto do Rio como cidade olímpica: é a gramática da PACificação. Os efeitos dessa combinação de urbanização e militarização – e do novo patamar alcançado por ambos os tipos de intervenção – abre uma série de disputas, oportunidades e desafios para o exercício dos poderes locais” (CAVALCANTI, 2013, p. 197).

¹⁴ “A mercadotecnia da cidade, *vender* a cidade, converteu-se [...] em uma das funções básicas dos governos locais...” (Borja & Forn, 1996:33)

¹⁵ Coletiva de imprensa feita para a apresentação do novo Secretário Municipal de Turismo, Antônio Pedro Figueira de Mello. Fonte: <http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2008/11/13/ult4728u20510.jhtm>

¹⁶ O conceito *gentrification* foi formulado pela socióloga inglesa Ruth Glass na década de 1960. “Foi quase poética a forma como Glass contou a novidade desse novo processo do qual a nova *gentry* urbana, isto é, as famílias de classe média, tinham transformado os bairros operário”. (Smith, 2006, p.60)

¹⁷ Fonte: Diário Oficial da Cidade do Rio de Janeiro.

¹⁸ Dados extraídos da Secretaria Municipal de Habitação – SMH.

¹⁹ Créditos de alto risco que, em um ambiente financeiro desregulado, eram vendidos como papéis seguros e que permitiam taxas elevadas de rentabilidade. A crise imobiliária, ao fazer cair abruptamente os preços e reduzir a liquidez dos imóveis, deflagrou uma crise financeira cujo cerne, na verdade, era a desregulação das finanças globais.

²⁰ Conforme disposto no inciso II do 1º do Art. 3 da Lei Nº 11.977/09.