

BREVE HISTÓRICO DA QUESTÃO HABITACIONAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

*Fernanda Guimarães Correia**

1. Cidadania, Pobreza e Política Habitacional

O início de uma discussão sobre pobreza passa, necessariamente, pelo reconhecimento de que a pobreza em sua forma extrema, a miséria, é socialmente inaceitável. Nesse sentido, as políticas públicas elaboradas a partir da redemocratização brasileira deveriam visar, fundamentalmente, a equidade na distribuição dos bens sociais.

No que se refere à elaboração de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza, é preciso destacar a dificuldade em definir indicadores satisfatórios que discriminem adequadamente aqueles que seriam atendidos. Atualmente, alguns estudos definem a pobreza com base em indicadores sociais expressos pelo Índice de Pobreza Humana – IPH – a partir de dados como expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização e nutrição; porém, não levam em consideração as diferenças entre uma cidade e outra em relação aos custos de vida, ou seja, a diferença entre os valores de alimentação, habitação, transporte e lazer. A partir do reconhecimento dessas dificuldades, a noção de pobreza enquanto resultante de problemas estruturais e que aponta a forma democrática de gestão dos bens públicos como meio de corrigir tais questões vem adquirindo relevância, tendo por base a participação popular, agora percebida como instrumento imprescindível para o êxito de qualquer política pública.

As políticas públicas voltadas especificamente para a urbanização são particularmente relevantes uma vez que mais da metade dos habitantes se encontram nos centros urbanos. Políticas voltadas para a tentativa de equacionar as conseqüências sociais do rápido processo de urbanização tornam-se prioritárias.

2. Breve histórico das políticas habitacionais no Rio de Janeiro

No Brasil, a cidade como palco de transformações políticas e intervenções sociais aparece como objeto de estudo por volta de 1902, onde tomou vulto a questão da saúde pública. Doenças como a varíola e a febre-amarela, preocupantes deste o final do século XIX, trazem à tona um discurso cientificista e higienista que fundamentou as reformas urbanas durante a gestão de Pereira Passos (1902-1906). As ruas estreitas dificultando a circulação do ar, a umidade, a falta de coleta de lixo e principalmente os cortiços aparecem como alvos a serem combatidos. Este é um período muito

interessante por demonstrar a realização dos anseios de uma elite comercial que via nas epidemias um entrave para seus negócios. O ideal de modernização era o apoio para esta nova visão.

Nesta reforma, a questão habitacional foi marcada pela *política do bota abaixo*, ou seja, pela remoção da população que residia nos cortiços e casas de cômodos para áreas afastadas do centro urbano do Rio de Janeiro. Contava com o apoio técnico dos médicos responsáveis pela política municipal, cuja argumentação mais relevante era tornar o centro da cidade um ambiente mais *respirável* ¹. Nesse sentido, a reforma de Pereira Passos não teve como premissa básica manter o vínculo da população carente com seu local de moradia ao transferi-la para a periferia.

Dentro deste ideal de modernidade, a demolição dos morros do Castelo, Senado e Santo Antônio seria o ponto inicial para o reordenamento do centro da cidade, superando a dualidade entre tradição e modernização. O discurso cientificista veio conferir legitimidade à sanitaristas e arquitetos identificados com o ideal de “limpeza urbana”.

Os anos 1930 foram marcados pelo ideal do “trabalhismo”. Vargas valorizou o modelo urbanístico higienista de rejeição da cidade real, enfatizando o embelezamento e a monumentalidade. O tema favela só entrou propriamente na agenda oficial em 1937 com o Código de Obras da Cidade, prevendo a demolição destas áreas – que eram consideradas aberrações – e a remoção de seus habitantes para os parques proletários, numa atitude normatizadora e disciplinante² do poder político. Pode-se perceber que a inserção do tema favela no planejamento da cidade não se inicia pela preocupação com a condição de vida deste segmento da população, mas sim pelo desejo de liquidar o que era percebido como um incômodo.

Estes preceitos de Vargas, especificamente no Rio de Janeiro, também foram absorvidos por Henrique Dodsworth, prefeito da cidade de 1937 a 1945, que acusava as favelas de ameaçar a saúde pública e propunha remoções para os parques proletários como a solução oficial do governo³. O governo promove ainda, como forma de amenizar o déficit habitacional, o financiamento de lotes urbanos na periferia com juros baixos e amplas prestações. Essas atitudes fizeram diminuir o número de habitantes de favelas, causando uma falsa sensação, na cidade formal, de melhorias econômicas e sociais.

As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas pelos movimentos migratórios originários fundamentalmente dos estados nordestinos, incentivados pelo acesso a bens de consumo, emprego e pela *ilusão* de uma vida melhor. Essa população veio a dar mais corpo a um excedente de mão-de-obra já existente nos grandes centros urbanos. Sem forma de sustento oficial e engrossando o mercado informal, essa população enfrenta graves problemas também com a habitação ⁴.

A partir de 1945, o discurso democrata deu incentivo e legitimidade para a formação de Comissões de Moradores nas favelas que apresentavam algum grau de organização interna com apoio do Partido Comunista, de estudantes e de intelectuais, enfraquecendo a postura remocionista de então.

A partir de 1950, a Igreja Católica movida pela *ameaça comunista* alia-se ao estado oferecendo-se como agente de cristianização dos pobres e assumindo responsabilidade pela assistência social; a Fundação Leão XIII (1946) e a Cruzada São Sebastião (1955) seriam seus passos mais marcantes ⁵. A Fundação Leão XIII deu início ao provimento de infra-estrutura básica em áreas carentes guiada pela resignação e pelo assistencialismo. A Cruzada nasce com uma missão mais voltada para o controle político, ampliando a infra-estrutura e a urbanização das favelas; sua atuação mais marcante foi a construção do conjunto habitacional Cruzada (como mais tarde ficou conhecido), no Leblon, que foi o primeiro exemplo de remoção para a proximidade da área onde se encontrava a favela a ser demolida.

De fato, as mobilizações sociais contrárias às remoções promovidas pelo estado fizeram com que a atuação católica ganhasse maior relevância. Um exemplo que ilustra este momento é quando, em 1956, a Prefeitura cria o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA – e atrela sua atuação aos projetos eclesiásticos.

As primeiras críticas à atuação assistencialista da Igreja começaram a aparecer no final da década de 1950; é o momento em que à cena política chegam diversas associações de moradores demonstrando um grau de organização autônoma, facilitada, em muitos casos, pelo Partido Comunista. O discurso catequizador / conformista da Igreja Católica já não mais conseguia controlar estes atores sociais.

Em 1957, tomou corpo a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal com o objetivo de organizar autonomamente as comunidades e lutar por suas reivindicações junto ao poder competente. Pouco tempo depois, Carlos Lacerda (1960-1965) redefine a atuação do SERFHA⁶ desvinculando-o da Igreja Católica e dá início à Operação Mutirão⁷ a fim de proporcionar uma cooperação entre o estado e as favelas. Ainda neste momento, a Companhia de Habitação – COHAB –, criada em 1962, contava com significativas verbas públicas para construir conjuntos habitacionais a baixo custo.

Mesmo com a criação, em 1963, da FAFEG – Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara – a tendência de cooptação estatal das lideranças dos favelados manteve-se como prática do governo. Esta postura tinha como resultante o fato de que tais grupos se tornavam representantes do Estado em suas áreas e, assim, não cumpriam sua função fundamental de pressionar a administração pública para atender à demanda das favelas por melhorias.

Esta postura começa a dar indícios de alteração em 1966, ano de criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO. Demonstrando um reconhecimento dos direitos da população favelada e de baixa renda, a direção da CODESCO procura alternativas visando integrá-las à cidade formal. Tendo como diferencial a filosofia de manutenção dos favelados no seu lugar de origem e ressaltando a importância da regulamentação da posse da terra, o programa desenvolvido pela CODESCO partia do desenho dos próprios moradores para, posteriormente, os arquitetos redesenharem as plantas das casas. Entretanto, sua atuação foi se esvaziando⁸ a partir de 1968, quando o governo federal cria a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro⁹ – CHISAM. Sua principal missão era claramente divulgada: restabelecer o remocionismo como tratamento dominante às favelas do Rio de Janeiro, contando, para tanto, com a parceria da COHAB e do governador Negrão de Lima. A contabilidade final foi de 114 favelas afetadas.

Percebe-se que está se configurando uma mudança de enfoque onde se destacam dois paradigmas de urbanização distintos, então em voga: o francês, que via a cidade como sinônimo de caos e desordem, implicando numa ruptura com o passado; e o inglês que prevê a modernização englobando o passado e o futuro, sem rupturas. Especificamente, pode-se estabelecer relações entre CODESCO e CHISAM nos termos seguintes: enquanto a CODESCO defendia a capacidade organizativa e participativa dos moradores das favelas, a CHISAM reconhecia as favelas como um espaço urbano deformado, habitado por uma população à margem da sociedade que não tem acesso aos benefícios oriundos dos bens e serviços públicos porque não paga os impostos. A vitória coube à CHISAM e o “asfalto” passa a ser identificado com o mundo da ordem enquanto a “favela” com o mundo da desordem. Este novo olhar, preconizado pela CHISAM, é ainda mais dramático se percebermos que tem como pano de fundo a percepção de que agora as soluções são advindas somente do poder público, e que a participação popular é identificada como um instrumento desnecessário, no sentido em que retrata a desordem e o caos.

Nos governos ditatoriais pode-se perceber um agravamento dos problemas urbanos, acarretando um aumento no déficit habitacional. Já no início da década de 1970, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – surge englobando políticos, intelectuais e entidades de pesquisa com o intuito de promover uma nova reforma urbana. Um exemplo claro pode ser percebido no III Congresso de Favelados do Estado do Rio de Janeiro, organizado pela Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara, em 1972, onde 79 associações de moradores já sinalizavam para a necessidade de urbanizar as favelas. O endurecimento do regime ditatorial resulta num aborto das tentativas de organização popular que vai ter reflexos até os dias atuais.

A falência do modelo de política social vigente no período militar se relaciona com a incapacidade ou falta de interesse dos regimes autoritários em dar soluções para a desigualdade social. Políticas não-convencionais vão ser valorizadas causando um deslocamento da então política habitacional voltada

para a construção de conjuntos habitacionais passando agora ao incentivo à autoconstrução. Além de reduzir significativamente os custos da política de habitação para o governo, esta mudança pode ser vinculada com as freqüentes manifestações populares contrárias à remoção para os conjuntos habitacionais¹⁰.

No Rio de Janeiro, esse movimento vai ser incentivado pelo prefeito Israel Klabin que sugere que as intervenções em favelas só alcançariam êxito no momento em que a própria população participasse da construção.

O remocionismo enfrenta forte reação social de moradores, estudantes e intelectuais empenhados na tentativa de iniciar um processo democrático de urbanização. Essas reações aumentam sobremaneira os custos das remoções, tornando-se um dos principais motivos de seu abandono. De fato, houve uma reformulação do planejamento urbano estratégico no final da década de 1970 como uma tentativa de afastar os métodos autoritários e homogeneizantes em voga; nesse sentido, a cidade do Rio de Janeiro foi a primeira metrópole que procurou adotar mecanismos participativos em sua administração.

Sobre a década de 1980, vale ressaltar que, na medida em que crescem as antigas favelas e surgem novas¹¹, ocorre uma diminuição demográfica na população bruta do Município do Rio de Janeiro. Nesse sentido, pode-se atribuir o aumento do número de indivíduos que moram em favelas ao colapso dos programas de financiamento de casa própria e dos conjuntos habitacionais¹², bem como à queda do poder aquisitivo da sociedade como um todo, tendo em vista que as migrações sofreram uma sensível redução acompanhada pela diminuição da taxa de crescimento demográfico.

Em 1981, ocorreu o 1º Encontro Estadual de Favelas organizado pela FAFERJ¹³, onde já se faziam presentes os principais pontos que viriam a ser retomados pelo Programa Favela-Bairro, a saber: desapropriação de todas as áreas faveladas como garantia de reconhecimento de propriedade da terra para todos os moradores; urbanização das favelas; participação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE – como responsável pelo abastecimento e pela distribuição da água e implantação da rede de esgoto nas favelas, com todos os direitos e deveres dos moradores da maioria dos bairros da cidade; responsabilização da Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB – no que tange à coleta permanente de lixo; realização de obras de calçamento das ruas e becos; e garantia de que pelo menos 3% da renda bruta do Estado fosse aplicada nas favelas em obras de urbanização.

Esta transformação no paradigma de formulação de políticas públicas se relaciona com uma nova concepção de planejamento urbano que chegou ao Brasil, via absorção da sociologia urbana marxista francesa relacionada com a instauração de um Estado de Bem-Estar Social. Suas principais diretrizes foram políticas de seguro social e de construção de habitações populares. Nesta ótica, a reforma urbana

está bastante relacionada com um novo papel conferido ao Estado. A proteção social contra o desemprego e os programas de habitação popular é aspecto interessante neste sentido. O Estado adquire um papel regulador, mas não interventor, a fim de reduzir a pobreza e assegurar as garantias adquiridas pela sociedade civil.

No período de redemocratização do país, o Rio de Janeiro foi governado por políticos identificados tanto com a postura liberal como por políticos que a ela se opunham. No que tange à proteção social, esta vinha sendo redefinida, principalmente pelos filiados ao Partido da Frente Liberal – PFL – e ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB –, de acordo com um discurso reformista que pretendia rever as políticas de atendimento social que estariam, segundo esta ótica, comprometendo a arrecadação do país.

O cenário, desde então, é marcado pela tensão entre a proposta liberal e a política do centro-esquerda defendida por partidos como o dos Trabalhadores (PT), Democrático Trabalhista (PDT) e Socialista Brasileiro (PSB) que aderem a uma postura redistributiva de proteção social.

Desde 1982, a questão habitacional ganhou novo destaque com a eleição de Leonel Brizola para o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Demonstrando interesse primordial para as áreas carentes, pode-se destacar na política de Brizola três metas principais: regularização fundiária, infra-estrutura e incentivo à autoconstrução. Sua principal conquista foi o *Programa Cada Família, um Lote*¹⁴, pelo qual pretendia regularizar 400 mil lotes clandestinos, dotando a área a ser afetada de significativa urbanização. Neste esforço, firmou convênios¹⁵ principalmente com a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente¹⁶ – FEEMA –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁷ e a COMLURB¹⁸.

A política habitacional sofre uma ruptura: o remocionismo foi abolido do discurso oficial e o governo trouxe para si a questão fundiária; o *Programa Cada Família, um Lote* foi o grande destaque desta nova postura ao trazer postulados como: regularização fundiária, melhorias urbanas, manutenção da população na própria comunidade, dentre outras.

Apesar dos acordos então realizados, não se pode afirmar que tenha havido uma integração entre os diversos poderes que atuavam nas favelas. O *Programa Cada Família, um Lote* foi um esforço neste sentido, mas demandaria uma afinidade entre diversos órgãos que ainda não se fazia sentir. A participação popular, apesar de ser um pressuposto da política de intervenção, só foi viabilizada durante o *Projeto Mutirão* (1982) quanto se dispunha de mão-de-obra local não paga¹⁹.

Os dois Programas mencionados revelam que os administradores públicos, com a redemocratização, deparavam-se com instrumentos que possibilitavam a formulação de políticas que comportassem as camadas excluídas, atentando para o direito de participação da população que

sofreria a intervenção. Embora ganhasse destaque uma nova conduta de ação fundamentada no respeito à participação popular, este período ainda é muito marcado pelas práticas clientelistas, onde o favorecimento de políticos e candidatos trazia poucos ganhos efetivos para as comunidades²⁰. Além do caráter individualizado das ações políticas que favorecem as ações personalistas, outro dado que pode ser citado como relevante no que tange à prática do clientelismo é a freqüente cooptação das lideranças a fim de esvaziar organizações combativas como a FAFERJ²¹.

No final da década de 1980, o crescimento da violência pode ser pensado como um empecilho à prática organizada dentro dessas comunidades. Atualmente, o motor da atuação estatal nessas áreas é, reconhecidamente, mais o alastramento da violência do que a pressão exercida pela comunidade para atendimento de demandas referidas à urbanização das áreas faveladas.

3. Secretaria Municipal de Habitação e a política habitacional na cidade do Rio de Janeiro

A análise da configuração de forças políticas que se entrecruzavam no início da década de 1990 nos remete à questão do crescimento da violência. Já no final de 1980, uma nova prática aparece em cena com força ainda não vista antes: a do narcotráfico. Ganhando espaço através dos vácuos de poder legítimo dentro das favelas, cada vez mais o tráfico de entorpecentes e o crime organizado se apresentam como alternativas de renda para a população carente. É crescente o reconhecimento deste movimento como agente capaz de possibilitar melhorias diversas, desde gatos de energia elétrica até fácil retorno financeiro.

O aumento dos problemas urbanos em todo o Brasil, e especificamente no Rio de Janeiro, a partir da década de 1980, é acompanhado por uma reflexão sobre a necessidade de um planejamento estratégico para dar conta, prospectivamente, dos típicos desafios da vida moderna cotidiana: habitação, educação, saúde, emprego, infra-estrutura, lazer, segurança, etc.

O primeiro governo do prefeito César Maia (1993-1996) foi pautado por uma filosofia da “reconstrução” da cidade, trazendo à tona tal discurso na formulação de seus principais projetos, que tiveram continuidade no governo de Luiz Paulo Conde, seu secretário de Urbanismo e sucessor imediato. Esta tendência pode ser percebida com a ênfase dada pelo prefeito César Maia a obras de grande porte como o *Programa Rio Cidade* e o *Programa Favela-Bairro*.

Uma questão que se coloca é relativa ao destaque obtido pelo ideal de reconstrução da cidade, ênfase que o transformou no principal argumento defendido em nome da boa administração pública. Várias são as respostas possíveis; uma delas remete ao descrédito nas antigas formas de discussão entre direita e esquerda quanto às funções estatais. Frente a elas, destaca-se a proposição que

identifica o bom político como o que se distancia das questões ideológicas, posicionando-se numa relativa neutralidade onde as obras realizadas tornam-se o principal lema de suas campanhas.

Este esvaziamento da discussão política é retratado no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado em 1992. A discussão que se depreende deste material guia-se por aspectos técnicos de ordenamento social, e não por temas propriamente políticos. Este é o primeiro documento oficial onde se percebe nova mudança de enfoque para o tema favela, deixando em aberto a possibilidade de uma real integração com o restante da cidade, dentro dos mesmos padrões. Nesse sentido, a favela é percebida como um território que integra a totalidade da cidade e, portanto, os que ali habitam não devem ser afastados com base em sua periculosidade ou possível *contágio* para o centro urbano como antes era alegado.

O que, de fato, pode ser percebido é que o planejamento urbano a longo prazo, defendido no Plano Diretor, foi, durante os governos César Maia e Luis Paulo Conde, sobreposto por programas e projetos de resultados imediatistas. É com base nesta postura que aparecem as críticas a estes dois governos relacionando-os com a ênfase na reconstrução da cidade a partir da realização de obras de grande porte e visibilidade. O descompromisso com as metas delineadas no Plano Diretor por parte destes dois governos teve, em 1997, durante o governo Conde, seu ápice, com a desativação do COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana –, atitude esta que demonstra um esvaziamento do planejamento político²².

Criada em dezembro de 1994, a Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro²³ – SMH-RJ – nasce no intuito e com a missão de propor novos rumos para a política habitacional, levada a público pelo Plano Diretor Decenal da Cidade. Dentre as sete estratégias definidas neste Plano encontra-se o *Rio Integrado*, da qual faz parte o Programa Favela-Bairro. A formulação deste Programa deve ser entendida como uma tentativa do poder local dar respostas à crescente fragmentação do tecido urbano. As favelas podem ser identificadas como territórios segregados dentro do espaço urbano; esta segregação é potencializada pelo constante reconhecimento destas áreas como *locus* de concentração do tráfico de drogas e da marginalidade.

A segregação, de que se fala, vem a comprometer o entendimento da cidade como um todo que possui um território definido e contínuo. Num olhar mais cuidadoso podemos identificar *muros* que delimitam lugares *interditados* à circulação dos demais cidadãos e das regras e leis estabelecidas socialmente. Num ambiente assim descrito, a democracia, a justiça social e o exercício dos direitos de cidadania certamente não podem ser facilmente reconhecidos uma vez que, em última análise, o isolamento espacial tende a se alastrar ainda para uma segregação política.

O *Programa Favela-Bairro*²⁴ constitui, frente a este mapeamento, uma tentativa da Prefeitura do Rio de Janeiro de formular uma política integrada que desse conta da população que se encontrava, em muitos aspectos, à margem do acesso aos bens e equipamentos urbanos.

Partindo de um convênio assinado, em dezembro de 1995, entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, o Programa de Urbanização e Assentamentos Populares – PROAP – contava com 300 milhões de dólares²⁵, dos quais 40% eram provenientes dos cofres da Prefeitura e o restante do BID. O PROAP continha três componentes: regularização de loteamentos; educação sanitária e ambiental, e urbanização de favelas, onde se insere o Programa Favela-Bairro, com a maior parte dos recursos: US\$ 192 milhões.

O critério de seleção das áreas beneficiadas foi estabelecido a partir do número de domicílios²⁶ existentes, pelo qual as comunidades que possuíssem entre 500 e 2.500 domicílios seriam o público-alvo do *Programa Favela-Bairro*. Além do tamanho, foram levados em consideração dados relativos à facilidade de urbanização e a existência de programas anteriores.

Embora não seja o Programa pioneiro em abrir espaço para as opiniões da população afetada, a possibilidade da participação popular durante grande parte do processo é um fato importante. As associações de moradores que por muito tempo foram alvos da repressão estatal tentaram se posicionar frente essa nova situação. Um importante exemplo neste sentido é o *Grupo dos 16*, composto pelos presidentes das associações de moradores das 16 áreas que foram atendidas na primeira fase do Favela-Bairro. Este grupo encontrava-se freqüentemente disposto a trocar informações e tinha significativo poder de barganha junto a SMH e demais órgãos, estatais ou não, que também participassem do Programa. Nas demais fases, os líderes locais buscaram ainda estreitar os contatos com o governo, principalmente no que tange à continuidade dos serviços após o término das obras, porém o fizeram de forma individual, o que causava uma diversidade de alcances de acordo com a mobilização interna da favela.

A reforma urbana proposta através do Programa Favela-Bairro foi ganhando proporções muito mais amplas em relação as que inicialmente eram previstas – principalmente se atentarmos ao volume de investimentos envolvidos – fato que o transformou no maior símbolo da SMH e reafirmou a disposição da Prefeitura do Rio de Janeiro em o tornar a “estampa” da nova administração carioca.

Uma hipótese aqui levantada é a de que uma política habitacional pautada na reorganização físico-espacial de uma área carente não é capaz, por si só, de resultar na integração social e reverter uma situação já antiga de segregação, embora possa contribuir para com este intuito.

Foi partindo da dicotomia remoção *versus* integração que este Programa foi posto a público, sendo esta a preocupação chave de seus idealizadores. A integração da comunidade carente ao seu entorno referia-se não somente ao aspecto físico; muito mais do que isso pretendia uma integração entre os diferentes espaços na qual o resultado final garantisse a manutenção das identidades culturais e não representasse uma homogeneização das áreas carentes. Desta forma, pode-se perceber que a integração da favela com seu entorno pressupunha a implementação de bens e equipamentos públicos a fim de que as comunidades se assemelhassem fisicamente aos bairros convencionais que as circundam.

NOTAS:

1. Sobre este assunto ver análise desenvolvida por STUCKENBRUCK, Denise. O Rio de Janeiro em Questão: O Plano Agache e o ideário reformista nos anos 20. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1996.
2. LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth já se atenta para a estruturação de tais parques proletários dentro da lógica vigente do Estado Novo. Os portões de entrada eram trancados às 22h00, a população era obrigada a se registrar no posto policial e, diariamente, o administrador divulgava os principais acontecimentos do dia seguindo com palavras moralizantes que corroboravam à busca de enquadramento social.
3. Henrique Dodsworth formou uma comissão com o objetivo de reativar as idéias de Alfred Agache, consolidadas no Plano Agache durante a década de 1920, reforçando os traços autoritários já encontrados e buscando adaptá-los aos moldes do Estado Novo.
4. Especificamente referente a este tema ver abordagem desenvolvida por RIBEIRO, Luiz César; LAGO, Luciana & DAVIDOVICH, Fany (orgs). Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro (Relatório Final). Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / UFRJ. 1997.
5. Sobre este assunto ver análise apresentada por STUCKENBRUCK, Denise. O Rio de Janeiro em Questão: O Plano Agache e o ideário reformista nos anos 20. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1996
6. Segundo a pesquisa desenvolvida por BURGOS, Marcelo. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro, o SERFHA trabalha tendo em vista uma identidade própria para os favelados enquanto um grupo social.
7. Neste período, de acordo com Licia Valladares, o programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro vai se tornando influente um discurso em prol da urbanização de áreas já ocupadas e da oferta de loteamentos dotados com infra-estrutura básica.
8. De acordo com Maria Alice Resende de Carvalho sua atuação ficou restrita a quatro favelas, a saber: Brás de Pina, Bairro União, Mata Machado e Estrada de Furnas.
9. Órgão do Ministério do Interior ligado ao Banco Nacional de Habitação (BNH).

10. As principais insatisfações populares versavam a respeito da distância entre os conjuntos habitacionais e o centro do Rio de Janeiro; ausência de serviços públicos ao redor, como hospitais, postos de saúde e escolas; precariedade de infra-estrutura – iluminação e saneamento.
11. Em 1933, contava-se 9 favelas; em 1948, 105; em 1960 já eram 147; aumentando para 162 em 1970; e 377 em 1981, dados obtidos em VALLADARES, Licia (coord.). *Propostas Alternativas de Intervenção em Favela. O caso do Rio de Janeiro.* (Relatório Parcial). Rio de Janeiro: IUPERJ. 1995.
12. O caso do Rio de Janeiro relaciona o fracasso dos conjuntos habitacionais com a construção segundo um padrão arquitetônico e de planejamento não condizente com as necessidades da população pobre. As habitações oferecidas pelos programas governamentais saíram caras, apresentaram pouca flexibilidade de uso e foram mal localizadas no espaço urbano. Em consequência essa população ainda teve que fazer face a problemas como alto custo de transportes, moradia e serviços, além de verem destruídos alguns de seus mecanismos de sobrevivência como suas redes de relações sociais.
13. A FAFERJ (Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro) foi fundada no final de 1950 e, atualmente, devido a dissidências internas convive com a FAF-RIO (Federação de Associações de Favelas do Rio de Janeiro), esta última ainda pouco conhecida.
14. O *Programa Cada Família, um Lote* (CFUL) merece destaque por ter sido o precursor da atitude do governo de tomar para si a responsabilidade nas desapropriações dos terrenos ilegais; marcando assim o início de uma nova postura na política habitacional. Seu objetivo era legalizar e dotar com assistência 1 milhão de lotes ilegais durante seu governo contando com a Superintendência de Bem-estar social e a de Bem-estar comunitário, através das quais desenvolveu uma série de projetos que terão seus temas em grande parte retomados durante o Programa Favela-Bairro, dentre eles: Escolas Comunitárias, Saúde Comunitária, Mini-postos de Saúde, Geração de Emprego e Renda (Resgate), Creches Domiciliares, Como as Crianças Vêem a Cidade, Atendimento à População de Rua, Banca de Dever Escolar Criativo, Estudo, Planejamento e Avaliação, Divulgação de Projetos e Programas Comunitários, Atividades Econômicas para a População de Baixa Renda, Obras e Serviços de Urbanização em Áreas de Baixa Renda, Regularização Fundiária, Auto-Construção, Construção, Reforma e Ampliação de Unidades Sociais e Construção de Centros Comunitários Integrados. Porém, de acordo com Fiori, no que tange estritamente à regularização da posse, o Programa forneceu menos de 23 mil escrituras, chegando a seu fim tendo os trabalhos concluídos apenas em 2 favelas: Rio das Pedras e Pavão-Pavãozinho.
15. A CEDAE, entre 1983 e 1985, vai desenvolver um programa específico para as áreas faveladas chamado PROFACE a fim de solucionar o problema de água, esgoto e coleta de lixo, mostrando uma radical mudança da postura que possuía até então de não se responsabilizar pelo saneamento das áreas faveladas. A LIGHT desenvolvia, desde 1979, o Programa de Eletrificação de Interesse Social, que em 1984 foi ampliado para 400 favelas no Rio de Janeiro.
16. Ficava a cargo da FEEMA as melhorias ambientais e o saneamento básico.
17. O papel do BID era promover pesquisas para a intervenção nas favelas do Jacarezinho e no complexo do morro do Alemão.
18. A COMLURB tinha como atribuição o recolhimento de lixo na Rocinha.

19. Em 1983 o projeto é ampliado a mais 20 assentamentos e só então a mão-de-obra passa a ser remunerada.

20. Foi este um período em que as associações de moradores estavam dominadas por uma apatia burocrática que pouco contribuiu para a organização, aceitação e integração das áreas faveladas no restante da sociedade. O tema foi devidamente explorado em RIBEIRO, Luiz César & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. Associativismo e Participação Popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1996.

21. Retomando uma prática personalista já conhecida, um dos critérios de seleção da área de intervenção, além do número de domicílios, era a coesão e a participação das comunidades. Uma hipótese de análise a partir desta escolha tende a demonstrar que, na prática, estas eram direcionadas de acordo com o vínculo que os líderes comunitários possuíam como o governo.

22. Acrescenta-se ainda que em 2001 foi enviada à Câmara Municipal do Rio de Janeiro uma proposta de revisão do Plano Diretor contendo significativos retrocessos como o esvaziamento do Fundo de Desenvolvimento Urbano através da supressão do Art. 22 do Plano Diretor.

23. Em 1993, foi criado o GEAP (Grupo Executivo de Assentamentos Populares), que logo daria corpo à Secretaria Extraordinária de Habitação que, em 1994, com o início do Programa Favela-Bairro, é transformada em Secretaria Municipal de Habitação.

24. Vale ressaltar que, devido ao fato de grande parte da equipe formuladora do Programa Favela-Bairro já ter experiência na elaboração e na implantação de políticas sociais voltadas para áreas carentes, este Programa reuniu componentes de políticas anteriores de diversos governos. Como experiência inicial pode ser apontado o projeto de rede de esgoto, de 1984, que, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), atendia 35 favelas numa linha de mutirão não-remunerado. No ano seguinte, pode-se citar a articulação desta iniciativa com o programa de águas da CEDAE nas áreas carentes. Outros componentes foram, ao longo dos anos, sendo acrescentados aos iniciais: educação sanitária, já com vistas à despoluição da Baía de Guanabara, e o reflorestamento. Os projetos da SMDS continham, em seu escopo, uma proposta de integração social e de resgate dos direitos de cidadania de uma população marcadamente excluída das atuações governamentais.

25. Este valor refere-se ao convênio referente à primeira fase do Programa. Atualmente, 2002, está em vigor a segunda fase do Programa onde foi assinado novo convênio de US\$ 300 milhões nas mesmas condições, destinado ao PROAP 2.

26. As comunidades que possuíssem até 500 domicílios seriam atendidas por um projeto semelhante, porém de menor porte chamado Programa Bairrinho, e as comunidades com mais de 2.500 domicílios seriam atendidas pelo Programa Grandes Favelas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

I - Fontes Primárias:

MAIA, C. *Relatório da Cidade 2: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 1996

Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade de Rio de Janeiro. 1993

II - Fontes Secundárias:

III - Artigos de Revistas:

DUARTE, L. F. et al. Vicissitudes e limites da conversão à cidadania nas classes populares brasileiras. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 22, 1993: 5-19

OLIVEIRA, I. R. Discussão de justiça social em contraposição à concepção de justiça no liberalismo: a problemática do direito natural moderno. *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro, Hucitec / ANPOCS, 1993: 86-103

REIS, E. Sobre a cidadania. In: *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro, Contra Capa. 1998

IV - Livros:

BAUMAN, Z. *Globalização: As conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar. 1999.

BURGOS, M.. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

CARVALHO, M. A. (org). *Cultura Política e Cidadania: uma proposta de metodologia de avaliação do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro: 1997.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

ELIAS, N. *Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar. 2000.

GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar. 1975.

LEEDS, A. & LEEDS, E. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

RIBEIRO, L. C; LAGO, L. & DAVIDOVICH, F. (orgs). *Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro (Relatório Final)*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / UFRJ. 1997.

RIBEIRO, L. & SANTOS JÚNIOR, O. A. *Associativismo e Participação Popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1996.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2002.

STUCKENBRUCK, Denise. *O Rio de Janeiro em Questão: O Plano Agache e o ideário reformista nos anos 20*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1996

VALLADARES, L. (coord.). *Passa-se uma Casa: Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

_____. *Propostas Alternativas de Intervenção em Favela. O caso do Rio de Janeiro*. (Relatório Parcial). Rio de Janeiro: IUPERJ. 1995.

VIANNA, M. L. T. W. *Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. 1995. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – Iuperj, Rio de Janeiro.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo realizar um mapeamento referente à política habitacional posta em prática na cidade do Rio de Janeiro ao longo do século XX e XXI. Trata-se de um esforço de traçar um paralelo entre as práticas dos diversos formuladores de políticas públicas ressaltando as continuidades e rupturas de suas práticas ao longo deste período. A análise se inicia com a intervenção de Pereira Passos, em 1906, passa pelos períodos ditatoriais (Getúlio Vargas e militares) e chega ao governo do prefeito César Maia.

PALAVRAS-CHAVE: política habitacional; cidadania; Rio de Janeiro; favelas.

* A autora é Mestra em Ciência Política pela UFRJ.

E-mail: fernandagcor@uol.com.br