

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO NAS FAVELAS DA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO E SEU PAPEL PARA A GARANTIA DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS - 1930-2010**

GABRIEL GALDINO DA SILVA

RIO DE JANEIRO

2022

GABRIEL GALDINO DA SILVA

**O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO NAS FAVELAS DA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO E SEU PAPEL PARA A GARANTIA DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS - 1930-2010**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, **sob orientação da Prof. Dr. Lorenzo Martins Pompílio da Hora.**

RIO DE JANEIRO

2022

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

d586c da Silva, Gabriel Galdino
O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO NAS
FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO E SEU PAPEL
PARA A GARNTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - 1930-2010
/ Gabriel Galdino da Silva. -- Rio de Janeiro, 2022.
62 f.

Orientador: Lorenzo Martins Pompilio da Hora.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. DO INÍCIO DAS FAVELAS A ERA DAS REMOÇÕES
(DÉCADA DE 30 A 60). 2. DA ESTAGNAÇÃO À URBANIZAÇÃO
(DÉCADAS DE 70 À 90). 3. A NOVA ERA DAS POLÍTICAS
URBANÍSTICAS. I. Pompilio da Hora, Lorenzo Martins,
orient. II. Título.

GABRIEL GALDINO DA SILVA

**O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE URBANIZAÇÃO NAS FAVELAS DA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO E SEU PAPEL PARA A GARNTIA DE DIREITOS
FUNDAMENTAIS - 1930-2010**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, **sob orientação da Prof. Dr. Lorenzo Martins Pompílio da Hora.**

Data da Aprovação: __ / __ / ____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lorenzo Martins Pompílio da Hora - Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2022

RESUMO

É notório o problema existente em nosso país no que diz respeito a políticas públicas para favelas, territórios que normalmente são desprezados na maior parte do tempo, somente sendo importante em épocas específicas, como eleições. Evidente que, entre as principais políticas públicas territoriais do país, estão as políticas de urbanização que, para o bem ou para o mal, modificam a vida dos que ali residem. Este projeto de monografia tem como objetivo estudar as principais políticas públicas de urbanismo nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Como foram implementadas, o contexto político a qual foram implementadas, o impacto na vida dos moradores, no que diz respeito à garantia de direitos à época da implementação e o possível êxito delas. Como metodologia de estudo, foi levantada uma extensa pesquisa bibliográfica, contendo, desde teses de mestrado e doutorado, a relatórios acadêmicos e estatais que são relevantes para o tema, além de leis específicas que tratam sobre o mesmo. Como resultado desta pesquisa, é imperioso citar que a maioria das políticas públicas de urbanização não conseguiram atingir seu objetivo principal, porém, apresentando boas estratégias que podem ser usadas no futuro. Dessa maneira, fica evidente que para uma política pública dessa magnitude seja bem sucedida, é necessário que haja ampla participação popular, além de uma presença estatal constante, seja no quesito de conservação, seja no quesito de integração.

Palavras chave: Favela; Urbanismo; política pública; participação popular

ABSTRACT

There is a notorious problem in our country with regard to public policies for favelas, territories that are normally despised most of the time, only being important at specific times, such as elections. It is evident that, among the main territorial public policies in the country, are the urbanization policies that, for better or worse, change the lives of those who live there. This monograph project aims to study the main public policies of urbanism in the favelas of the city of Rio de Janeiro. How they were implemented, the political context in which they were implemented, the impact on the lives of favela residents, in terms of guaranteeing rights at the time of implementation and their possible success. As a study methodology, an extensive bibliographic research was carried out, containing, from master's and doctoral theses, to academic and state reports that are relevant to the topic, in addition to specific laws that deal with it. As a result of this research, it is imperative to mention that most public policies for urbanization failed to achieve their main objective, however, presenting good strategies that can be used in the future. In this way, it is evident that for a public policy of this magnitude to be successful, it is necessary that there is broad popular participation, in addition to a constant state presence, either in terms of conservation or in terms of integration.

Keywords: Favela; Urbanism; public policy; popular participation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Parque proletário da Gávea.....	16
Figura 2 - Remoção na favela do Esqueleto.....	22
Figura 3 - Remoção na favela do Esqueleto.....	22
Figura 4 - Remoção no Parque Proletário da Gávea.....	24
Figura 5 - Favelados de Brás de Pina em manifestação em frente ao Palácio Laranjeiras.....	28
Figuras 6 - Mapa das favelas e loteamentos irregulares e clandestinos do Rio de Janeiro, destacando-se os maciços e mananciais, produzidos pelo Iphan-Rio, na década de 1990.....	49
Figuras 7 - Mapa das favelas e loteamentos irregulares e clandestinos do Rio de Janeiro, destacando-se os maciços e mananciais, produzidos pelo Iphan-Rio, na década de 1990.....	50
Figura 8 - Mapa que indica as áreas de atuação de intervenção do programa Favela Bairro, com destaque para as AEIS instituídas no mesmo período.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Remoção de favelas no Rio de Janeiro (1962-1974).....	25
Tabela 2 - Loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – por região administrativa, no município do rio de janeiro.....	37
Tabela 3 - Índices do programa Favela-Bairro (1ª etapa – 1994-2000).....	52

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - DO INÍCIO DAS FAVELAS A ERA DAS REMOÇÕES (DÉCADA DE 30 A 60)	11
1.1 Era pré habitação (1930 – 1950)	11
1.2 O Estado Novo e os parques proletários	12
<i>1.2.1 Os primeiros passos</i>	12
<i>1.2.2 A implementação</i>	14
<i>1.2.3 Os programas de habitação cariocas e a Igreja</i>	17
1.3 “A era das Remoções”	20
CAPÍTULO II – DA ESTAGNAÇÃO À URBANIZAÇÃO (DÉCADAS DE 70 À 90) ...	29
2.1 A estagnação das políticas públicas de urbanização	29
2.2 O Renascimento das políticas de Urbanização	34
2.3 Políticas urbanísticas em âmbito Estadual	35
CAPÍTULO III - A NOVA ERA DAS POLÍTICAS URBANÍSTICAS	43
3.1 Plano estratégico e Plano Diretor	43
3.2 O programa Favela-Bairro	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

O espaço geográfico de nosso país é imenso, porém extremamente desigual. Podemos ver esta realidade sob diversos prismas, sendo um dos mais importantes, o déficit habitacional, que geram duas principais consequências: A primeira diz respeito a luta por moradia, tanto no âmbito rural, onde as pessoas reivindicam uma pedaço de terra para produzir e usufruir, quanto no urbano, onde movimentos sociais organizados, ou pessoas que simplesmente não tem onde morar, reivindicam o uso social da propriedade, ocupando diversos imóveis sem qualquer tipo de uso.

As favelas surgem a partir dessa consequência. Podemos defini-la, segundo a professora Alê Lopes, como “ocupação irregular do espaço urbano, fruto de uma segregação socioespacial”. Já o Instituto Brasileiro de Geografia e estatística o define como aglomerado subnormal sendo um “conjunto de domicílios com no mínimo 51 unidades que ocupa, de maneira desordenada e densa, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e que não possui acesso a serviços públicos essenciais”

O Estado, no caso das favelas, tem o dever de oferecer e, mais importante, garantir direitos básicos a esses moradores. A forma mais comum de fazê-lo é pelas políticas públicas e é objetivo deste projeto de conclusão de curso estudar as políticas públicas para as favelas da cidade do Rio de Janeiro, até o início do século XXI, procurando entender o contexto em que cada uma delas surgiram, seus acertos e erros, e o legado que deixaram.

Além disso, o presente trabalho se propõe a tentar responder a duas perguntas: alguma política pública criada para as favelas, no século XX, tiveram resultados duradouros? Se sim, como essas políticas públicas ajudaram na garantia de direitos fundamentais para os moradores de favelas? para respondê-la, foi feita uma pesquisa bibliográfica, para entender o contexto de cada período e os impactos destas políticas no território carioca.

Sendo assim, o presente trabalho foi dividido em três capítulos: o primeiro diz respeito ao início das ocupações nos morros no início do Séc. XX até os anos 60, que podemos chamar de “era das remoções”. No capítulo dois, estudaremos as décadas de 70 e 80, onde as políticas públicas, que estavam estagnadas, começaram a ganhar forma e força.

No último capítulo, entraremos nos anos 90 a meados de 2000, estudando, principalmente, a maior e mais importante, até o momento, política pública de urbanização nas Favelas cariocas, o Programa Favela-Bairro, o contexto de sua criação e seu legado.

CAPÍTULO I - DO INÍCIO DAS FAVELAS A ERA DAS REMOÇÕES (DÉCADA DE 30 A 60)

1.1 Era pré habitação (1930 – 1950)

Para que possamos estudar as políticas públicas urbanísticas, especialmente as que focam nas favelas, é necessário contar brevemente sobre seu início , a fim de entender melhor todos os acontecimentos que fizeram da favela o que ela é, para que, conseqüentemente, possamos analisar todas as políticas públicas implementadas no Rio de Janeiro ao longo das quase décadas seguintes.

O Estopim para o surgimento das favelas ocorre quando, em 1893, o então prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Cândido Barata Ribeiro começa a perseguir os inúmeros cortiços existentes na zona central da cidade. Essas habitações eram comuns na cidade, pois eram os únicos lugares onde os mais pobres conseguiam abrigo (MATTOS, 2007).

Outro motivo para a quantidade de pessoas na zona central da cidade dizia respeito às transformações sociais que aconteciam nos meados do Séc. XIX, como a decadência da produção cafeeira, a abolição da escravatura e o início do processo de industrialização do país, que chamou a atenção não só das pessoas mais pobres, que necessitavam de renda, mas também dos europeus, principalmente portugueses (MATTOS, 2007).

Tudo isso culminou na demolição do cortiço “cabeça de porco”, que desalojou cerca de duas mil pessoas, as quais, conseguindo permissão do poder público, construíram seus barracos no Morro da Providência, fazendo com que essa seja considerada a primeira favela do rio de janeiro, ainda que não conhecida dessa forma.

Em 1897, cerca de 20 mil soldados que voltaram da Guerra de Canudos, se alojaram no já habitado Morro da Providência, mais especificamente em um morro chamado favela, que era chamado dessa forma pelas plantas que lá existiam, plantas essas que quando entravam em contato com a pele humana, causava irritação, lembrando que essa ocupação em particular foi “autorizada” pelo poder público

Por ter abrigado os soldados, o Morro da Providência foi apelidado de Morro da favela. O nome se popularizou na década de 1920, tornando-se um nome comum para qualquer morro coberto com barracos naquela época.

Não houve nenhum sinal de mudança no início do séc. XX, onde os moradores das favelas, eram vistos pelos moradores da cidade como um antro de criminalidade, essa visão do povo favelado era, na maioria das vezes, criado com a ajuda da imprensa, como podemos ver o que foi escrito em 5 de junho de 1909, no jornal correio da manhã, que diz

É o lugar onde reside a maior parte dos valentes da nossa terra, e que, exatamente por isso – por ser o esconderijo da gente disposta a matar, por qualquer motivo, ou, até mesmo, sem motivo algum –, não tem o menor respeito ao Código Penal nem à Polícia, que também, honra lhe seja feita, não vai lá, senão nos grandes dias do endemoninhado vilarejo (CORREIO, 1999).

Todo o preconceito resvalava em como o poder público, à época, tratava a questão de remoção das favelas, que não tinha nenhum programa governamental para abrigar os recém removidos desses lugares, simplesmente tirando os favelados de uma favela e botando em outra, o que se convencionou chamar, segundo Abreu (1994), de Danças das favelas. Só após 1930, é que o “problema das favelas” começa a ser trabalhado, com os parques proletários.

1.2 O Estado Novo e os parques proletários

1.2.1 Os primeiros passos

Com a revolução de 1930, que trouxe Getúlio Vargas ao poder, o governo achou necessário apresentar uma alternativa para as favelas ao longo prazo, o que caminhava com os novos aspectos regulatórios e urbanísticos da cidade do Rio de Janeiro. Dentro dessas perspectivas, surgiram os primeiros esboços de um esforço nesse sentido no plano agache¹ e no código de obras da cidade.

A ideia de código de obras da cidade, de 1937, que se referiam as favelas como aberrações, era demonstrar que a favelas e os seus moradores tinham problemas intrínsecos de

¹ O Plano Agache foi a primeira proposta de intervenção na cidade do Rio de Janeiro com preocupações modernas. Concluído em 1930, trazendo diversas melhorias para a cidade, incluindo transporte de massa e planos de água, moradia para trabalhadores, tentando frear o crescimento das favelas. Também ultrapassou os limites acadêmicos das intervenções anteriores de Pereira Passos e Paul de Frontin, com novas discussões que vão desde a necessidade de zoneamento urbano até a representação de espaços verdes.

ordem higiênica e moral, que eram corroborados por relatórios pedidos pela prefeitura do Rio, como o do médico Victor Tavares de Moura, em 1940, onde dizia que:

A vida lá em cima é tudo quanto há de mais pernicioso. Imperam os jogos de baralho (...) e o samba é diversão irrigada a álcool. Os barracões (...) abrigam, cada um, mais de uma dezena de indivíduos (...) em perigosa promiscuidade (MOURA, 1940), p. 2.

O médico sanitaria, aliás, foi o grande responsável pela ideia do parque proletário. Moura (1940) em seus relatórios, diagnosticava que a causa da proliferação das favelas do rio de janeiro advinha do grande número de imigrantes que chegavam à cidade em busca de trabalho e que, para que o problema das favelas fosse resolvido, era necessário atacar as questões fundiárias por trás desse fenômeno.

Moura diagnosticava que algumas dessas favelas eram criadas em cima de solo privado, ao qual havia pagamento de aluguel para o dono das terras, o que muitas vezes acarretava em uma exploração do dono da terra, que cobrava um valor sobremaneira alto, tendo lucro significativos em cima do morador, os chamados “exploradores de favelas”.

A proposta de Moura era de que o poder público desapropriasse essas áreas, trazendo serviços urbanos básicos e proibisse a cobrança de aluguéis e a exploração de barracos. No que diz respeito às favelas nos terrenos públicos, deveriam haver melhorias nas mesmas, ou a venda dos terrenos, no caso de áreas valorizadas, para angariar fundos para a construção de novos parques:

As favelas vão surgindo muitas vezes em terrenos particulares sem que seus proprietários protestem e que, até pelo contrário, ajudem a construir o barracão e ainda mais atraem novos moradores. É uma maneira fácil de não pagar impostos de qualquer maneira e de ter grande renda. Enquanto isso, os terrenos vão se valorizando, sem necessidade de outro auxílio, senão o fator tempo. Há também um bom número de favelas que se levantaram e que permanecem em terrenos pertencentes à Prefeitura e à própria União. Estão neste caso, entre outros, os terrenos da Gávea, à margem da Lagoa Rodrigo de Freitas e de alguns morros, como os da Mangueira, da Providência e outros, que com fácil instalação de água, luz, esgoto, acesso a demais serviços públicos se tornariam bons para localização de talvez alguns milhares de casas acessíveis às classes mais modestas. Por outro lado, o beneficiamento e loteação de muitos desses terrenos melhor localizados significariam sua imediata valorização e o resultado de sua venda a pessoas mais abastadas seria com certeza a soma de alguns milhares de contos de réis, que poderiam ser aplicados na campanha benemérita que V. Exa., em boa hora, patriótica e corajosamente quer iniciar e concluir, ou pelo menos colocar em tal ponto de adiantamento que não permita o recuo dos que vierem (MOURA, 1940, p. 3).

Para que esse objetivo fosse alcançado, era necessário, primeiramente, um estudo das favelas e dos terrenos que poderiam ser aproveitados para a construção de vilas proletárias,

seguido de um plano de ação. As medidas de desapropriação de propriedades ficaram a cargo do prefeito e presidente da república. De acordo com Moura (1940, p. 8)

Deverão ser estudados também, desde logo: a) os terrenos disponíveis e de fácil e econômica desapropriação; b) os terrenos pertencentes à Prefeitura e à União; c) os terrenos das áreas intersticiais da cidade e que sejam bem servidos de transporte (ver planta junto); d) os terrenos de morros ou não de onde deverão sair os barracões que serão substituídos por casas dos tipos que forem aprovados (...).

Com o plano de ação concluído e os terrenos livres, a previsão do plano era de que fossem construídas casas provisórias nesses terrenos e em seguida sendo estes transferidos aos moradores das favelas. (MOURA, 1941, p. 2). Os resultados desse programa, não seriam imediatos, tendo maiores resultados ao longo prazo de dez a quinze anos. Segundo Moura.

Asolução é complexa, mas pode encontrar-se começando por não destruir os casebres sem lhes dar substituto. Derrubem-se os barracões, mas imediatamente se localizem o favela em um meio que não lhe seja chocante (...). Deem-lhe o parque, onde possa pouco a pouco ir obtendo os benefícios de uma terapêutica espiritual (...). Atendendo ainda que a população aumenta, e os fatores que predominam para a existência do “processus” favelas continuam, o Estado cuidará de achar um meio de construção de grande escala de casas populares, principalmente nas zonas intermediárias das estações das estradas de ferro (...). Tudo isso levaria tempo (...) creio, porém, que ao termo de dez a quinze anos os resultados obtidos seriam extremamente favoráveis” (FOLHA CARIOCA, 1944 *apud* PARISSE, 1969, grifos de RODRIGUES, 2016).

Para a questão do financiamento de política, Moura defendia que a construção das casas poderia ser financiada pelos IAPS² e/ou recursos advindos da venda de terrenos valorizados pela prefeitura.

Ainda que houvesse, por parte da União, programas de conjuntos habitacionais, esses não tinham uma abrangência muito grande, visto que só eram contemplados seus associados, excluindo os trabalhadores rurais e os recém chegados na cidade, ou seja, os que mais precisavam.

1.2.2 A implementação

Nesse ínterim, o Estado Novo se preocupava em implementar a primeira política habitacional para os moradores das favelas. O então prefeito da cidade do Rio, Henrique Dodsworth oficializou o plano de ação criando uma Comissão de favelas, que deu início a construção dos parques proletários provisórios em 1941.

² IAPS - ou Lei do Inquilinato e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, eram subordinados ao Ministério do Trabalho, funcionando entre 1937 e 1964, na produção conjuntos habitacionais para seus associados.

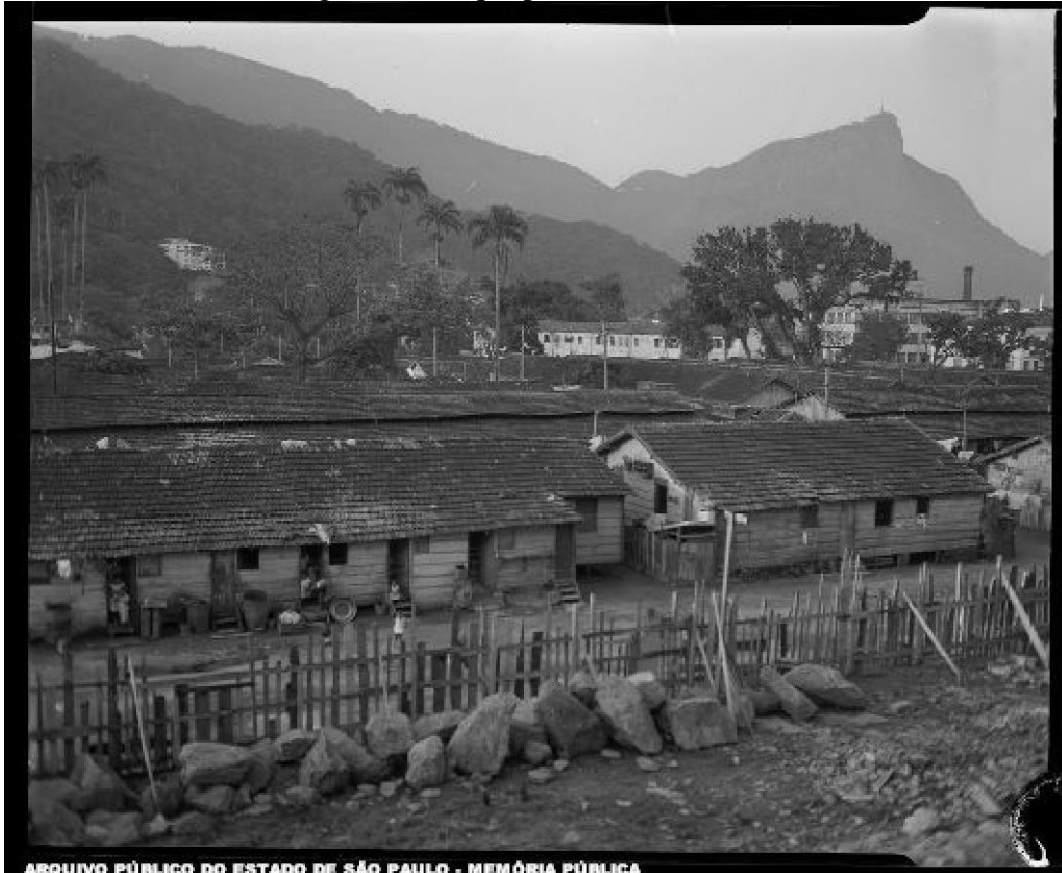
A primeira ação do programa foi a remoção de algumas favelas que estavam sendo criadas no entorno da lagoa Rodrigo de Freitas e que, segundo Moura (1943, p.264), constata que “a proliferação de casebres se acentua cada vez mais, criando chocante contraste com os bairros mais novos e elegantes da cidade.”

Além desse primeiro parque proletário provisório, chamado de número 1, na Gávea, foram construídos mais dois: O Parque proletário provisório número 2, No Caju e 3, no Leblon, entre os anos de 1941 e 1943.

A imprensa da época deu ampla cobertura aos parques proletários, que inclusive ganharam escolas e postos de saúde, como o caso da Gávea e Caju. Os parques acabaram se tornando, também, uma vitrine para as ações do governo para com os mais pobres, não só de moradia, mas de assistência social, com a ajuda da igreja católica.

O Controle habitacional nestas áreas eram bem fortes, sendo identificados por meio de cartões especiais e de atestados de bons antecedentes. Um pouco depois de sua inauguração, os investimentos foram deixados de lado pela alta carga monetária em manutenção que aquelas construções requerem, além do fracasso do poder público em integrar os parques proletários a cidade, fazendo com que a quantidade de pessoas que moravam no parque crescesse, repetindo o fenômeno de favelização.

Figura 1 - Parque proletário da Gávea



ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MEMÓRIA PÚBLICA

Fonte: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 1954.

A constatação do abandono dos parques veio já com os censos da Prefeitura (1948) e IBGE (1950) que os reconheciam como favelas, ainda que a prefeitura, esporadicamente, investisse para a reforma de algumas instalações do parque, a ideia inicial se perdera. Décadas mais tarde, os moradores restantes foram expulsos, pois a área em questão estava começando a se valorizar no mercado de trabalho. O governo ainda tentou dar continuidade ao programa, mais sem chegar perto do êxito inicial.

O caso dos parques proletários nos mostra, mais uma vez, a forma equivocada que o poder público via esses cidadãos, primeiro com construções que simplesmente não se sustentam a longo prazo, além da do controle extenso dos moradores daqueles lugares, o que reforçam o estereótipo de que todos os moradores de favela, poderiam, em algum momento, ceder a suas “inclinações” perniciosas e imorais.

1.2.3 Os programas de habitação cariocas e a Igreja

Chegando à década de 1950, as tentativas de criação de políticas públicas continuavam, sem o mesmo ímpeto da década passada. Principalmente pela instabilidade do governo de Getúlio Vargas, que se suicidou em 1954. Nesse ínterim, o Rio de Janeiro teve quatro prefeitos, dificultando qualquer tipo de unidade ou continuidade nesse quesito.

No âmbito federal, as questões referentes às favelas foram discutidas dentro da Comissão de Bem-Estar Social, órgão atrelado ao ministério do trabalho, que fez diversos seminários sobre o tema, ligando, principalmente, o crescimento das favelas ao êxodo rural. Como solução a esta questão, citaram medidas como melhorias sanitárias em algumas favelas, e, mais uma vez, remoções de favelas para outros espaços.

Em âmbito local, foi criado, em 1952, o Serviço de Recuperação de favelas, na gestão do prefeito João Carlos Vital. O serviço tinha as mesmas características que os antecedentes, quais sejam: remoção de algumas favelas e melhorias de outras. O Presidente do órgão, Guilherme Romão afirmou para a imprensa que a orientação do serviço de Recuperação das favelas era (RODRIGUES, 2014, p. 29)

Entregar aos respectivos órgãos de previdência, assistência, etc. os problemas que formos levantando relativos aos respectivos contribuintes e associados; garantir água, luz, esgoto, ordem e higiene dentro das condições de vida dos trabalhadores favelados; expurgar os elementos indesejáveis, inclusive os exploradores das favelas (...); não vamos destruir as favelas sem antes construirmos coisa melhor que as substitua. A pior das favelas é melhor do que nada. Trataremos de assegurar aos favelados o melhor possível, moradia em zona próxima ao seu local de trabalho (Diário de notícias, 4/3/1952).

Já em 1953, com a gestão do prefeito Dulcídio Cardoso, cria-se uma nova comissão de favelas, propondo um plano de execução para a solução do problema definido que:

Nenhuma favela será removida sem que tenha sido convenientemente providenciada sua instalação em outro local (...); nenhuma construção será permitida nas favelas existentes, devendo a polícia de vigilância fiscalizar rigorosamente e demolir imediatamente qualquer construção que se venha a fazer nas referidas favelas, bem assim como impedir a construção de novas (DIÁRIO, 1953).

De acordo com Silva (2005), o ano de 1954 foi peça chave para a resistência dos favelados, visto as mobilizações dos mesmos, principalmente contra ações de despejo e da desapropriação de terrenos onde as favelas ficavam. Durante o biênio 1953-1954, os favelados ocuparam por diversas vezes a galeria da câmara dos vereadores, realizando manifestações em

apoio a projetos de desapropriação de terrenos, obtendo sucesso em diversos casos (DIÁRIO 1954) (RODRIGUES, 2014).

Na década de 50, a relação política-favela, continuava forte, fazendo com que a igreja e o Poder público a fundassem outras instituições para suprir a demanda, como a Cruzada São Sebastião (1955), iniciativa que começou durante a realização da XXXVIº congresso eucarístico internacional, onde foi dada a ideia de doar a madeira utilizada para a construção de casas para os favelados. Daí surgiu um acordo de parceria entre a Igreja católica e a prefeitura, para a construção de moradias populares. Essa parceria reverberou na imprensa, segundo a reportagem:

Os terrenos onde serão construídas as casas de madeira serão escolhidos pelo cardeal Dom Jaime de Barros Câmara, através da Fundação Leão XIII. A Prefeitura do Distrito Federal, através da Secretaria de Viação e Obras Públicas, fará os trabalhos de preparação da terra escolhida, controlará a construção desde seu início e providenciará a instalação dos encanamentos necessários para a água potável e esgotos necessários (DIÁRIO, 1955).

Liderada pelo então bispo auxiliar da arquidiocese do Rio de Janeiro Dom Hélder Câmara, o objetivo da cruzada era de, em um período de 12 anos, solucionar o problema de urbanização das favelas, período de tempo que coincidiria com o quarto centenário da cidade. O programa começaria urbanizando a favela da praia do Pinto, transferindo seus moradores para um novo conjunto habitacional que seria construído em tempo recorde (RODRIGUES, 2014)

Além dessa investida inicial, a Igreja focava também no que para eles era um problema de fundo para a proliferação das favelas na época: o êxodo rural, segundo Dom Helder.

Aa igreja e o governo, em perfeita concordância, estão articulando esforços de entidades oficiais e particulares no sentido de fazer surgir ou ampliar nos Estados mais atingidos pelo êxodo rural centros de atração e fixação dos migrantes nacionais, assim como estender, ao longo do Rio São Francisco e da estrada Rio-Bahia, barreiras de contenção, com núcleos de colonização (...)" (DIÁRIO, 1955).

Além dessas questões, as cruzadas também enfatizavam, como outras políticas anteriores, as questões fundiárias das favelas, estudando os entraves jurídicos por trás da questão, além de tentativas de acordos com as IAPS, assinando convênios para cessão do terreno no Morro Azul, onde a mesma construirá um bloco de apartamentos.

A união também cedeu terrenos para a cruzada, mais especificamente uma área no limite norte, às margens da avenida Brasil, que foram aterrados e vendidos para angariar fundos para a campanha das favelas. Posteriormente, foi construído o centro municipal do abastecimento (CEMA), em parte do terreno (RODRIGUES, 2016).

Ao mesmo tempo, em 1956, o então prefeito do Rio de Janeiro (À época Distrito federal) Negrão de Lima, instituiu o SERFHA, (Decreto nº13.304/1956) com atribuições complementares com a cruzada São Sebastião. O SERFHA tinha como condão, criar “centros de acolhida” para ter o controle dos migrantes que vieram para a capital advindos do êxodo rural, além de se orientar no sentido de assegurar às favelas condições mínimas de urbanização e assistência médico-social permanente.

Também era atribuição da SERFHA trazer estudos sobre a possibilidade de remoção de favelas, além de fomentar a participação de entes privados em novos planos urbanísticos, além de também apoiar cooperativas de construção.

No mês seguinte a criação da SERFHA, foi promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek a chamada lei das favelas (Lei nº 2.875/1956), destinando CR\$ 50 milhões à cruzada São Sebastião para a promoção de projetos de urbanização tanto na capital quanto em outros estados.

Importante mencionar que foi proposta aceita uma emenda que impedia, no Rio de Janeiro (ora Distrito Federal), que não houvessem remoções em favelas por um período de dois anos, bem como a proibição de destruição de casas que não fossem contempladas por essa lei.

Ainda com essa lei, a demanda continuava forte, com cada vez mais pessoas chegando e, conseqüentemente, as invasões de áreas continuavam. Negrão de Lima, em carta publicada ao Correio da Manhã (1957), afirmou:

Ultimamente tem assumido extraordinária rapidez o método de construção de favelas. Escolhido o local, os favelados levam seus móveis para ali e em torno destes constroem o barraco, tudo isso, geralmente, em grupos, em menos de duas horas e especialmente à noite ou de madrugada. Isto feito, o que acontece é sempre a mesma coisa. Se o Serviço toma uma atitude e manda demolir o barraco, toda a imprensa clama com violência. Mas se não remove esse mesmo barraco, a imprensa clama igualmente.

Na mesma cara, o prefeito reiterou o apoio a cruzada são Sebastião e a fundação Leão XIII, dizendo:

Quanto a remover as favelas e instalá-las num terreno próprio, sendo que neste terreno, já arruado, os favelados devem encontrar escola, assistência social, segurança e orientação, é realmente a solução, e o governo, com este propósito, vem auxiliando e prestigiando a Cruzada São Sebastião e a Fundação Leão XIII (...) (CORREIO, 1957).

Com isso, A SERFHA, junto com a Cruzada são Sebastião e/ou a fundação Leão XII continuava com seu trabalho de criar novos assentamentos ou parques para alojar moradores de favelas removidas e realizando acordos em determinadas áreas invadidas (RODRIGUES, 2014)

Na imprensa foram noticiadas várias dessas remoções, como por exemplo a criação do parque proletário de vigário geral, que de acordo com Araújo e Salles (2008) foi criado com a remoção das favelas da Cidade Alta, Aterro da Glória e Morro de Santo Antônio, em 1958. Também tivemos a remoção de diversas favelas pequenas de Santa Teresa, para o subúrbio, nos bairros de Ramos e Engenho de Dentro, onde a SERFHA já tinha construído habitações provisórias para abrigar os removidos (CORREIO, 1958; DIÁRIO, 1958).

1.3 “A era das Remoções”

Já nos anos 60, a política pública de habitação e urbanismo se volta de forma mais enfática a remoção de favelas, que ganha força com a eleição de Carlos Lacerda, já conhecido por suas críticas às favelas, como mostrado no seu artigo “A batalha do Rio”³ escrito quando ainda era jornalista no Correio da Manhã.

No início de seu mandato, uma de suas primeiras medidas foi a nomeação de José Arthur Rios, sociólogo ligado à questão das favelas, para chefiar a Coordenação dos Serviços Sociais.

Com a nomeação, Lacerda fez valer as provocações de seu artigo, já supracitado, combatendo a cobrança de aluguéis nas favelas e promovendo a realização de melhorias como mutirões de autoconstrução de moradias, fazendo com que, pela primeira vez, o poder público

³ A “Batalha do Rio”, se tratou de uma campanha composta de diversas reportagens e artigos de opinião que discutiam a favela, seus moradores e a interação com a cidade, foi capitaneada pelo Correio da Manhã, tendo como seu principal rosto o então jornalista Carlos Lacerda.

fomentasse organizações para o surgimento de associações de moradores (GONÇALVES, 2013).

Burgos (1998), acredita que essas mobilizações comunitárias serviram para a manutenção da posição subalterna das associações, além de servir também como um mecanismo de transformação em representantes do poder público em nível local.

Já Gonçalves (2013) pondera que essas atitudes tiveram o mérito de colocar o tema da urbanização em pauta, além de combater a atuação de políticos locais, que trocavam votos por pequenas melhorias nos territórios, no que se costumou chamar de “política da bica d’água”

Em 1962, a estratégia de Lacerda começa a mudar, trazendo uma nova estratégia, dessa vez baseada em remoções em massa para grandes conjuntos habitacionais, extinguindo o SERFHA e demitindo o então chefe de coordenação social Arthur Rios. Essa mudança de postura de Lacerda foi causada pelo apoio do governo norte-americano, através de um acordo de cooperação e desenvolvimento no âmbito da “Aliança para o Progresso” (CARDOSO et al, 2021).

Assim, inaugura-se a chamada “primeira era das remoções” (1962-1965). Uma das primeiras ações do Governador foi a criação da Companhia de Habitação Popular da Guanabara (Cohab-GB), que passou a ser responsável pela política habitacional, removendo 8.000 unidades habitacionais, deslocando, de forma arbitrária, cerca de 42.000 pessoas.

Administrativamente, no lugar da então coordenação de serviços sociais, foi criada a Secretaria de Serviços sociais, que absorveu parte da Fundação Leão XII e que coordenava as ações da Cohab, sendo chefiada por Sandra Cavalcanti, que mais tarde, participaria ativamente na criação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNH), tornando-se, inclusive, seu primeiro presidente.

No contexto apresentado, foram erradicadas de forma total ou parcial cerca de 27 favelas, a maioria em decorrência da realização de obras viárias, como o corte do Cantagalo e a radial oeste, implicando na remoção da favela do esqueleto. A estratégia de Lacerda era remover as favelas e transferir os moradores para conjuntos habitacionais, construídos pelo governo em

grande escala, como os da Vila Kennedy e Vila aliança, nos bairros de Bangu e senador camará (Cardoso e Araújo, 2007)

Figura 2 - Remoção na favela do Esqueleto



Fonte: Correio da Manhã, 1962.

Figura 3 - Remoção na favela do Esqueleto



Fonte: Correio da Manhã, 1962.

Além disso, também foram criados os chamados conjuntos habitacionais provisórios (CHPs) que eram utilizados como habitações de “triagem” onde os favelados que foram despejados pelas remoções eram realocados provisoriamente. Com o tempo essa política se mostrou um verdadeiro depósito de favelados removidos, segundo Silva, visto que esses conjuntos se tornaram permanente, sem nenhum tipo de melhoria.

Nesse processo de erradicação de favelas, os Centros de Habitação Provisória tiveram um papel fundamental. Na verdade, ao longo do desenvolvimento da política de Lacerda, esses centros foram desvirtuados de sua função original, para se tornarem verdadeiros depósitos de favelados removidos. O maior dos CHP foi construído justamente na Maré, e foi batizado com o nome de Nova Holanda. O Projeto Nova Holanda consistiu na realização de aterros de uma grande área da Marinha, na erradicação de palafitas e na construção de casas de madeira, para abrigar provisoriamente os moradores de favelas de outras áreas da cidade em processo de remoção: Favela do Esqueleto, da Praia do Pinto, do Morro do Querosene e de Macedo Sobrinho. Nos anos de 1962 e 1963 foi construído o primeiro setor do CHP, formado por 981 casas de madeira, construídas em lotes de 5 x 10 m. O segundo setor, construído no último ano de governo de Carlos Lacerda, era composto por 228 vagões de madeira, divididos em 39 unidades, de dois pavimentos cada um: no primeiro pavimento havia sala, cozinha e banheiro; e no segundo havia dois quartos (SILVA, 2006, p. 92).

No que diz respeito aos terrenos dos IAPs ocupados por favelas, Lacerda apoiava a ocupação, principalmente porque era seu objetivo construir conjuntos habitacionais.

Convido as pessoas ou firmas que têm terrenos invadidos por favelas para entrarem imediatamente em acordo com o Estado, a fim de recuperar uma parte e entregar outra parte; assim evitaremos ter de desapropriar a totalidade do terreno. Quanto aos terrenos federais, especialmente os dos Institutos de Previdência, se não nos forem cedidos, serão ocupados pelos favelados, sob a orientação e a proteção do Estado, sempre que pudermos fazer projetos de urbanização e utilização adequada desses terrenos que a Previdência Social conserva sem qualquer utilização (LACERDA, 1964, p. 110, grifo de RODRIGUES, 2016).

Em resposta às crescentes remoções de favelas, foi criado em 1963 a Federação do Estado da Guanabara (FAFEG), entidade que teve como condão reunir diversas associações de moradores das favelas, realizando um primeiro congresso em 1964, onde se posicionaram de forma clara contra a remoção dos assentamentos e a conseqüente destruição das favelas (MACHADO; FIGUEIREDO, 1981).

Com o advento do golpe militar de 1964 e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), a política de habitação para as favelas passou a ser conduzida pelo Governo Federal, ganhando uma dimensão nacional, em vez de local. É neste contexto que foi criado em 1968, a Coordenação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), órgão criado pelo governo federal, com o objetivo de definir e unificar as políticas sobre as favelas

dos estados Guanabara e do Rio de Janeiro. com o intuito de extingui-las, o que se relacionava com a crescente mobilização dos favelados (BURGOS, 1998).

Em consequência dessa política unificada de âmbito nacional, o governo estadual não teve alternativa senão “colaborar” com a política de remoções que estavam sendo implementadas de forma centralizadora e autoritária pelo governo federal. Foram removidas mais de 100.000 pessoas e cerca de 60 favelas foram destruídas, principalmente na zona sul da cidade durante os anos de 1968-1975 (BURGOS, 1998).

Figura 4 - Remoção no Parque Proletário da Gávea



Fonte: Correio da Manhã, 1970 *apud* CARDOSO et al, 2021.

Tabela 1 - Remoção de favelas no Rio de Janeiro (1962-1974)

Período	Favelas	Unidades	População
1962	27	8078	41.958
1966-1967*			6.685
1968-1971	33	12.872	63.910
1971-1974	20	5.333	26.665
Total	80	26.193	139.218

Fonte: SILVA, 2020, p. 215.

* Atendimento a atingidos por enchentes

É importante lembrar que a política de remoção se sustentava sem grande resistência pela mudança de regime que ocorreu no Brasil em 1964. Em consequência, entidades como a FAFEG não tinham liberdade para protestar, ao contrário, eram extremamente perseguidas e violentadas.

A “política pública” criada pela CHISAM para o realojamento dos habitantes pode ser considerada um desastre pois não calcularam, e nem pretenderam calcular, todas as variáveis que essa ação traria para os moradores pois, para citar um exemplo, algumas moradias de maior qualidade construídas pela CHISAM requeriam um custo de vida maior do que aqueles habitantes poderiam arcar, fazendo com que os mesmos venderem essas moradias, para voltar a outra favela, onde conseguiriam arcar com as contas.

Já outras habitações, por sua péssima qualidade e altos custos de manutenção, foram abandonadas rapidamente. Nesse ínterim, o Rio de Janeiro continuava em um “Boom” de industrialização, principalmente por causa da construção de grandes vias. Uma delas foi a Avenida Brasil, que na época era considerada uma das maiores vias expressas do Brasil, que iria do centro da cidade, cortando praticamente toda a zona norte da mesma.

Por consequência da Construção da via, diversos empregos foram gerados ao redor dela, fazendo com que as pessoas que ali trabalhavam, principalmente advindas do êxodo rural que ocorreu no Brasil nessa época, começassem a criar diversos barracos nas margens da avenida. Desses barracos surgem o que viria a ser o complexo de favelas da maré.

É importante pontuar que na época em que os barracos começaram a ser construídos nas margens da Av. Brasil, as obras habitacionais da CHISAM também estavam ativas, porém, a mesma não conseguiu acompanhar a velocidade de habitações irregulares que estavam sendo construídas naquele lugar, nem mesmo criou algum tipo de plano urbanístico que poderia ser importante para aquelas pessoas.

No âmbito institucional, alguns estados não iam de encontro com a escalada autoritária do regime militar. Em 1965, foi eleito no estado da Guanabara o candidato Negrão de Lima, oponente direto do grupo de Carlos Lacerda, que teve seu candidato, Flexa Ribeiro, derrotado.

A derrota do candidato de Lacerda demonstrou à época a insatisfação com a política de remoção de favelas de Lacerda

No encerramento dos trabalhos de ontem no Maracanã, as urnas de Vila Kennedy, Aliança e Jacqueline tinham totalizado 4.734 votos para Negrão de Lima e apenas 408 para Flexa Ribeiro ... A população das três vilas foi brutalmente transferida de Botafogo no ano passado contra o desejo da maioria das famílias. ("A resposta da Vila Kennedy, 14 de abril de 1965.") (RIBEIRO *apud* PERLMAN, 1981, p. 246).

Ainda no mandato de Negrão de Lima, foi criado o que pode ser considerada a melhor política de habitação da época. A CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidade), foi criada em 26 de março de 1968 com uma empresa estatal de economia mista. Ela tinha como objetivo promover, segundo BLANK (1977, p. 7) a “(...) integração dos aglomerados subnormais na comunidade normal adjacentes, intervindo nos aspectos urbanísticos habitacionais e outros necessários.”

O processo de criação da CODESCO começou ainda em 1966, quando o governo de Negrão de Lima recebeu uma proposta da USAID⁴ para financiar políticas públicas de desenvolvimento habitacional comunitário, contando com uma instituição centralizadora para o desenlace dos obstáculos urbanísticos no Grande Rio.

⁴ US AID - Programa estadunidense de fomento e desenvolvimento internacional.

Com a política urbanística sistematizada, a CODESCO conseguiu desenvolver um projeto que, ao contrário das outras políticas de cunho totalitário da época, conseguiu, ainda que de forma menor, adotar uma série de procedimentos que permitiram uma comunicação mais constante e democrática com os moradores das favelas.

Para que a política fosse posta em prática, a CODESCO passou a ser o agente executor da política habitacional do Estado, além de ser agente financeiro do BNH, operando com a carteira de operações de Natureza Social – COS. A princípio, o BNH não aceitou a ideia, vindo a considerá-la, somente como experiência. O que evidencia a disputa política travada à época.

Com o início de seus trabalhos, a CODESCO focou na urbanização de duas comunidades: Brás de Pina e Morro União, a fim de implantar três políticas básicas de habitação: Implementação de serviços básicos; melhoria habitacional, e desenvolvimento socioeconômico em cada comunidade.

Ainda que desacreditada, a experiência demonstrou que há possibilidade de urbanizar uma favela localmente. Por outro lado, percebeu-se que as ações de urbanização acabariam por aumentar o custo de vida para os moradores daquela área, o que, em termos de resultados, aproxima as ações da CODESCO com as de outras políticas, como as da CHISAM.

Na favela de Brás de Pina, a única que, de fato, foi contemplada em sua totalidade pelas políticas da CODESCO, os custos giravam em torno das seguintes ações: perda de força de aglutinação das associações de moradores, com o decorrer do projeto de urbanização; o aumento de trabalhadores por família para conseguir arcar com os custos advindos do projeto, além da demora para a resolução dos títulos de propriedades para os moradores (SOUZA, s/d).

Todos esses pormenores fizeram com que muitos moradores abrissem mão de suas residências por não conseguirem arcar com os custos das mesmas. A pesquisadora Blank, citada por Valla, relata que:

(...) **16%** das famílias tiveram de sair da localidade por ocasião do início do processo de urbanização representado por aqueles que teriam de vender seu lugar no plano de urbanização por não terem condições financeiras de participarem dela ... e mais recentemente o então pároco da localidade forneceria a informação de que **já** agora cerca de **40%**, quase a metade das famílias que aí residiam por ocasião da urbanização, não mais se encontram na localidade (VALLA, 1986, p 110).

As duas principais políticas habitacionais nos anos 60 no âmbito das favelas mostram que, independente da forma com é implementada, seja de forma autoritária (CHISAM) ou minimamente democrática (CODESCO) por si só não conseguem sozinhas solucionar o problema apresentado, visto que, há a necessidade de outras políticas públicas de emprego e renda para que as famílias possam suportar o ônus e bônus de um processo de urbanização, além de, claro, um processo democrático verdadeiro, onde os moradores participam para decidir e não para participar.

Além disso, resta claro que, em resposta à forte política de remoção, houve uma intensa resposta política por parte dos favelados, que por toda a década de 60 e 70, lutaram, em meio a ditadura militar, pelo reconhecimento de seus direitos, não somente de cunho material, material, mas também contra as situações de injustiças, estigmas e preconceitos (SILVA, 1981 *apud* CARDOSO et al, 2021).

Por fim, cabe ressaltar que, mesmo com a Promulgação da Constituição de 1946, que traziam claros avanços, principalmente na área trabalhista, não podemos dizer o mesmo de direitos fundamentais, visto que, nesta época, o conceito de Direito Sociais era longínquo.

Figura 5 - Favelados de Brás de Pina em manifestação em frente ao Palácio Laranjeiras



Fonte: Correio da Manhã, 1964.

CAPÍTULO II – DA ESTAGNAÇÃO À URBANIZAÇÃO (DÉCADAS DE 70 À 90)

2.1 A estagnação das políticas públicas de urbanização

Nos anos setenta, vemos um esvaziamento das políticas públicas sociais de moradia e habitação por diversos motivos. Um dos mais importantes diz respeito à decisão de fundir o então Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, visto que a mesma, entre 1960 a 1975, era considerada uma cidade-estado.

Em 1974, o Governo Federal, à época comandado pelo Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) decidiu realizar a fusão entre os dois estados, fazendo da cidade do Rio de Janeiro a capital do novo estado, também chamado de Rio de Janeiro.

De acordo com Motta (2001) o processo de fusão entre os dois estados pode ser justificado pelo esvaziamento econômico do então estado do rio de janeiro, causada pela transferência da capital para Brasília, ao mesmo tempo em que é fomentado, segundo ele, de "criação de um polo de desenvolvimento de grandes dimensões, como o de São Paulo, dentro da política de diversificar os polos industriais, tendo em vista o objetivo de diminuir os desequilíbrios regionais" (VELOSO *apud* MOTTA, 2001, p, 24).

Evidente que a fusão entre os estados gerou enormes impactos nas searas institucionais e administrativas no novo estado e no novo município. A cidade do Rio, por exemplo, perde uma importante quantidade de funcionários e órgãos administrativos, que são reestruturados e incorporados ao antigo estado do Rio. Segundo Azevedo e Lobo (2015, p. 66-67)

O novo Estado incorporou cerca de 180 mil funcionários estaduais das Guanabara, que em 1974 consumiram por volta de 63% da sua receita e 95 mil servidores públicos do ex-Estado do Rio, que representaram uma despesa de 59% naquele ano. O primeiro desafio foi padronizar em um mesmo regimento duas legislações diferentes e equalizar de forma incremental, os vencimentos de funcionários que exerciam os mesmos cargos.

Nesse processo, o aparato estatal é incrementado em níveis qualitativos e institucionais, ao mesmo tempo em que os municípios de Niterói, antiga capital do estado da Guanabara, e do Rio de Janeiro acabam sendo prejudicados. Ainda segundo Azevedo e Lobo (2015, p 67-68)

Enquanto a cidade de Niterói perdia força e status por deixar de ser capital de um estado, a cidade do Rio de Janeiro enfrentava dificuldades para criar a sua Prefeitura. A fusão transforma a cidade-Estado do Rio em município onde se instala a capital do

novo Estado. Pela Lei Complementar Estadual caberia ao governador, por meio de decreto-lei, tanto definir a estrutura administrativa e as competências do novo município como designar o seu Prefeito. (...) Seja por iniciativa do governo estadual ou por convênios com o município, permanece na mão do Estado uma larga gama de serviços. Assim os serviços e obras de grande envergadura, especialmente os que eram mais caros, continuaram nas mãos do Estado, tais como, gás canalizado, infraestrutura industrial e parte do sistema viário, entre outros.

Por consequência das intensas mudanças institucionais no Rio de Janeiro, praticamente todos os programas que, de uma forma ou de outra, tratavam da urbanização foram extintos.

Em 1973, A CHISAM foi extinta. No ano seguinte é interrompido o programa de remoção de favelas do BNH, que naquele momento começou a financiar moradias para famílias de classe média e média baixa. Também no ano de 1973, é extinta a CODESCO, pelo governo de Chagas Freitas, tendo ele inclusive dificultado a finalização dos processos de regularização imobiliária em Brás de Pina, só tendo sido concluído uma década depois, como o programa cada família um lote (COMPANS, 2003).

Somente em 1979, mais especificamente em 8 de junho, é lançado pelo Governo Federal o programa PROMORAR (Programa de Erradicação de Favelas), demonstrando, mais uma vez, o interesse do governo central na problemática das favelas. Ao contrário das tentativas anteriores, o PROMORAR veio, segundo Silva, para propor à "preservação do acervo popular local, dando prioridade ao saneamento básico, erradicação das palafitas e transferências de títulos de propriedades aos moradores" (SILVA, 1984, p. 69).

Politicamente entendeu-se que a escolha pela área da favela da maré foi feita com o objetivo claro de articular as bases populares através de medidas de caráter social que tivessem impacto para a população das favelas, além de já existirem projetos para a região desde o primeiro Governo Estadual de Chagas Freitas (SOUZA, 2003).

Se levarmos em consideração todo o histórico de remoções de favelas, principalmente nos anos 60, não é estranho imaginar que os moradores daquela área tiveram desconfiança sobre os rumos que o presente projeto poderia acarretar.

De forma preventiva, a CODEFAM – Comissão de defesa das Favelas da Maré, intermediou as conversas junto aos responsáveis do programa. Dessa forma, os moradores conseguiram ser incluídos no processo de urbanização das áreas alagadas onde se localizavam

as palafitas da Maré, além da garantia da participação de famílias com até 3 salários mínimos e a atuação dos moradores na proposição de prioridade para os projetos apresentados (SOUZA, 2003).

Segundo Burgos, ainda que o Promorar fosse considerado um projeto para fins eleitorais, sua “moldura institucional estava a indicar é que a polarização entre remoção e urbanização deixava de presidir o debate em torno das favelas” (BURGOS, 1998, p. 40).

Ainda em 1979, o agora Município do Rio de Janeiro criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), substituindo a então Secretária Municipal de Turismo, por meio da Lei 110/1979.

O objetivo da criação dessa nova secretaria era de obter protagonismo de gerenciamento das políticas para as favelas do município, com o objetivo de eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes, promovendo estudos e pesquisas sobre o universo social do Rio de Janeiro.

Para atingir este objetivo, em seu primeiro ano de vigência a SMDS propôs um modelo de integração e coordenação única entre as instituições das três esferas do Estado que desenvolviam políticas públicas para as favelas da cidade, em um modelo parecido, dava as devidas diferenças, com a integração ocorrida na década de 2000 no Rio de Janeiro. A proposta da SMDS acabou sendo rejeitada pelas demais instituições.

Com seu espaço político e orçamentário restrito, restou a SMDS, em seu primeiro ano de criação, encaminhou trabalhos com o objetivo de gerar situações favoráveis para que a ideia da urbanização se tornasse “o novo normal”, dentro de outros órgãos municipais. O principal objetivo da prefeitura era que a ideia da remoção, que permeou todo o imaginário popular na década de 60, fosse esquecido (SOUZA, 2003).

Pouco a pouco a Secretaria conseguiu se inserir junto às favelas, por meio de pequenos convênios, conseguindo experiência de trabalho comunitário, especialmente sob o regime de

mutirão, com o convênio do Unicef⁵, que também trouxe investimentos em infraestrutura na favela da Rocinha, entre 1979 e 1980, sob o comando do então Prefeito da cidade, Israel Klabin

O método mutirão, em um primeiro momento, foi questionado sob o argumento de que era apenas algo pontual, sem uma perspectiva de melhoria concreta na vida dos moradores. Por outro lado, os técnicos da SMDS defendiam a prática sob o argumento de que em um ambiente miserável, qualquer tipo de ação social poderia criar um ciclo de fomento à obtenção de direitos básicos dos moradores e, conseqüentemente, bem estar social.

Ainda em 1979, houve a criação de outra instituição importante para a questão habitacional. Trata-se da Fundação Municipal de Planejamento. Vinculada à Secretaria de planejamento, ela tinha as finalidades de:

- I - Elaborar, desenvolver e implementar pesquisas, análises, estudos e projetos, necessários ao planejamento e desenvolvimento físico-territorial, socioeconômico, científico-tecnológico e institucional do Município do Rio de Janeiro, consoante as diretrizes e os planos e programas do Governo municipal;
- II - Promover atividades no campo da informática e do desenvolvimento de áreas definidas como prioritárias pelo Governo Municipal;
- III - gerir o Fundo de Desenvolvimento Municipal – FUNPLAN (art. 2º da Lei 140, de 11 de dezembro de 1979).

A RioPlan e suas conseqüentes encarnações (Iphan Rio e Instituto Pereira Passos – IPP), tiveram uma participação importante na organização e sistematização das informações para o apoio ao Município, com a implantação de novos sistemas de informática, como o cadastro imobiliário, que permitiu a cobrança mais precisa do IPTU.

Além disso, a RioPlan também elaborou os primeiros mapeamentos das favelas da cidade do Rio de Janeiro, por meio de levantamento aerofotogramétrico. Com esses dados, o cadastramento das favelas se tornou mais simples, principalmente com o decorrer do tempo, com os voos de reconhecimento.

Segundo Levantamento feito no início dos anos 80 pela RioPlan, dentro do cadastro de favelas que, das 364 favelas cadastradas, apenas 1º delas era servido por rede oficial de esgoto completa; 6% possuíam rede de água completa e apenas 17% possuíam um serviço de coleta de lixo considerado adequado (BURGOS, 1998, p. 41)

⁵ A UNICEF participou ativamente em diversos programas sociais na América Latina nos anos 80, seu objetivo era de melhorar as condições urbanísticas e sanitárias das favelas, que à época eram bastante precárias.

Além disso, a gestão do uso do solo na cidade era realizada pela secretaria municipal de Obras, contando com um departamento específico de Urbanismo. Após 1975, com a recente criação do novo município do Rio de Janeiro, foram discutidos, no âmbito do próprio departamento de urbanismo, foi elaborado o decreto 3.800, que reviu a legislação urbanística da Cidade.

Então, no contexto do novo município, é instituída a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação geral, que englobava a Superintendência de planejamento Urbano (SPU) com “atribuições de formulação e fiscalização do planejamento urbano na Administração municipal” (GUERREIRO, 1998, p. 82).

A Igreja Católica também participa ativamente nas favelas, principalmente no auxílio para a criação de novas lideranças comunitárias da igreja, o que não seria possível sem ela, visto que a repressão era forte na época.

Além disso, em 1977 a Igreja, por intermédio da pastoral das Favelas junto aos moradores do morro do Vidigal, conseguiram barrar a remoção do morro pelo poder público, através de uma liminar e após uma medida cautelar a favor dos moradores.

Esse episódio foi o estopim para o fortalecimento da pastoral de Favelas, que participa cada vez mais ativamente da vida política das favelas até meados dos anos 80. O maior feito da Pastoral neste período foi a fundação do programa de assistência jurídica na favela.

O programa de assistência jurídica funcionava de duas formas diferentes, quais sejam: de “pronto socorro” e do “serviço preventivo”. O pronto socorro era pautado pelo serviço mais ativo e incisivo, principalmente no que diz respeito às ações de remoções por parte do poder público, junto a população do local.

Já o serviço preventivo se pautava em estudos sobre a questão habitacional, através de seminários e encontros, sejam com os próprios moradores, como intelectuais e órgãos públicos que se relacionassem a questão. Por fim, o trabalho do programa de assistência jurídica deu resultado, parando aproximadamente 17 remoções até 1981 (BRUM, 2018).

Ao fim, é perceptível que a década de 70 serviu, nas esferas política e institucional, como um ponto de virada, ainda que tímida, da ênfase que o Estado daria para a favela nas próximas décadas.

2.2 O Renascimento das políticas de Urbanização

Nos anos 80, enquanto a situação política se encaminha para uma inevitável abertura política, com a pressão cada vez maior do povo por um processo eleitoral livre e democrático, que culminou na promulgação da Constituição de 1998, a situação econômica do País ia de mal à pior.

O milagre econômico experimentado pelo Brasil na década de 70 começou a perder fôlego e a partir de 1982, acarretou uma crise fiscal do Estado, que, por consequência criou um aumento considerável da inflação e redução do ritmo de crescimento. A crise econômica brasileira nos anos 80 se mostrou tão forte que os economistas e historiadores a consideram, na história recente, como uma “década perdida”.

Evidente que a crise do Estado brasileiro impactou os programas de habitação existentes, principalmente em âmbito federal. A manipulação, por parte do governo, dos índices de correção monetária dos salários como estratégia para conter a inflação gerou um enorme peso na capacidade de pagamento dos mutuários do SFH, (Sistema Financeiro de Habitação), acarretando em uma grande inadimplência, que foi resolvida com a mudança dos critérios de correção dos contratos, aumentando ainda mais o déficit do SFH (CARDOSO et al, 2021).

Os impactos do ocorrido no SFH acertam em cheio o Banco Nacional de Habitação (BNH), levando a sua extinção em 1986. Essa extinção levou a um efeito cascata, fragilizando economicamente as COHABs em geral, e especialmente na CEHAB-RJ, durante toda a década de 80, agravando-se ainda mais uma década mais tarde.

Ainda, com a extinção do BNH, o Governo Federal perde seu protagonismo na coordenação das políticas habitacionais, seja pela perda de centralidade na agenda governamental, seja pelas instabilidades institucionais que logo viriam (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A única política pública de peso em âmbito federal na década de 80 foi a conclusão do Projeto Rio (PROMORAR), em 1985, um ano antes da extinção do BNH, tendo realizado o aterramento de 256 hectares no entorno da Baía de Guanabara, além da construção de 5,186 unidades em conjuntos habitacionais que moravam em palafitas.

Além disso, foi efetivada a regulamentação fundiária de seis áreas da favela da Maré, sendo distribuídos cerca de 4.900 títulos de propriedade, sendo viabilizadas pelo fato de as terras terem pertencido à União (CARDOSO et al, 2021).

2.3 Políticas urbanísticas em âmbito Estadual

No âmbito estadual, diferentemente do plano federal, houve uma mudança significativa nesta nova década da política para as favelas. Já em 1981 a FAFERJ começa a se reunir para tratar de demandas de infraestrutura específicas para as favelas como coleta de lixo, saneamento básico, títulos de propriedade, urbanização e pavimentação de ruas e vielas.

Em 1982, com a eleição de Leonel Brizola como novo governador do Rio, houve uma grande mudança no olhar do poder público para as favelas, um dos primeiros atos de Brizola no Governo do Rio, se deu por conta da continuação e ampliação do Programa de Eletrificação das favelas, desenvolvido pela concessionária Light a partir de 1981 (GONÇALVES, 2013).

Ainda no tocante aos serviços públicos, foi instituído um novo programa, dessa vez para o saneamento das favelas, o Programa de Favelas da CEDAE (PROFACE). O programa consistiu em quatro níveis de intervenção: Parcial (pequenas melhorias e/ou ampliação de atendimento); global (áreas desprovidas de sistemas de saneamento); fornecimento de materiais e assistência técnica para realização de obras de iniciativa da comunidade e operação e manutenção dos sistemas de bombeamento de água existentes (FIOCRUZ, 2020). Além disso, a própria CEDAE, estabeleceu convênio com a Prefeitura do Rio, em 1985, para participar do projeto mutirão, utilizando tecnologias de baixo custo.

Além dessas iniciativas já apontadas, o Governo Brizola também deu início ao programa Cada Família um Lote (CFUL). Voltado para a regularização fundiária, a política de Brizola teve um objetivo ambicioso: Distribuir um milhão de títulos de propriedade, o qual não teve êxito. Segundo Compans (2003:46), o Programa Cada Família um Lote:

Fracassou enormemente, ao ter conseguido entregar apenas 32.817 mil títulos em todo o Estado. Do total previsto, 400 mil títulos deveriam 29 corresponder à regularização de lotes em favelas, que seriam urbanizadas por etapas até se transformarem em bairros populares. Ao final de 1986, somente 13.604 destes títulos foram entregues nas 15 favelas beneficiadas pelo Programa, todas na capital.

Os procedimentos adotados pelo programa eram diferentes, dependendo da condição da área ocupada. Quando se tratava de áreas privadas, utilizava-se do instrumento da desapropriação por interesse social. Quando era o caso de as áreas pertencerem ao Estado ou do Município, se fazia a transferência definitiva para os moradores, com um pagamento simbólico que não passava de 15% do salário-mínimo. Se as áreas eram pertencentes à União, faziam-se a solicitação para a regularização com os órgãos competentes.

Ademais, as leis de transferência de titularidade à época não eram simples, tornando o trabalho de transferência de titularidade árduo, sendo um dos principais motivos do fracasso do programa. No que diz respeito às áreas privadas, Compans (2003, p. 47), explica que:

O expropriado poderá sempre contestar o valor da indenização, recorrendo até a última instância de apelação judicial, já que tanto no caso da desapropriação por utilidade pública quanto na desapropriação por interesse social, a lei determina que a indenização seja paga pelo “justo e prévio valor em dinheiro” (...) Para evitar que a ação se prolongue indefinidamente, na maioria das vezes o Poder Público negocia com o expropriado o pagamento de importância superior ao real valor de mercado, onerando sobremaneira o custo desta operação imobiliária.

O CFUL, era de responsabilidade da recém-criada Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação, sendo executado pela CEHAB. Além disso, foram desenvolvidos projetos e obras de urbanização nas favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho.

Essas obras tinham uma metodologia que se baseava, segundo Cardoso e Araújo (2007) em, primeiramente, concentrar a intervenção em obras de infraestrutura, deixando a construção de casas com os próprios moradores; Criação de vias com dimensionamento adequado para o trânsito de veículos; criação de alternativas de transporte de lixo e de passageiros em lugares de difícil acesso (como em diversos morros da cidade), além de equipamento e áreas sociais e de lazer dentro da favela.

Ainda sobre os programas implementados na era Brizola, é importante destacar a criação do núcleo de Regularização de Loteamentos (NRL), que desde os inícios dos programas de assentamentos e urbanização, era considerado uma “pedra no sapato”, do poder público. Dados

do final da década de 1980 já demonstravam a necessidade de focar na problemática dos loteamentos, que, por sua dificuldade, era encarada pelo poder público de forma inconstante.

Tabela 2 - Loteamentos ilegais – clandestinos e irregulares – por região administrativa, no município do rio de janeiro

Zonas	Total	%	Clandestinos	%	Irregulares	%
Zona Oeste*	471	60,80%	287	60,90%	184	39,10%
Jacarepaguá	127	16,40%	80	63,00%	47	37,00%
Anchieta**	64	8,30%	53	82,80%	11	17,20%
Barra	39	5,00%	24	61,50%	15	38,50%
Outras	73	9,40%	59	80,80%	14	19,20%
Total	774	100,00%	503	65,00%	271	35,00%

Fonte: Cadastro de Loteamentos Irregulares e Clandestinos, 1991

* A zona oeste é composta pelas regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

** A Região de Anchieta é composta pelas regiões administrativas de Anchieta e Pavuna.

Constatada uma concentração de loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste, começou a se articular um novo movimento social, impulsionados pela Igreja e por ONGs, para regularizar e dar aos assentamentos uma estrutura adequada. Concentrados em torno do Conselho de União de bairros (CUB), os moradores dos loteamentos começam a pressionar o Governo do Estado, encontrando apoio na Procuradoria Geral do Estado (PGE).

O núcleo de regularização de loteamentos teve início na Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Quando o CUB trouxe demandas para a instituição, sendo respondidas pelo Procurador Miguel Braz, propondo a criação de um espaço de articulação entre a Procuradoria, órgãos públicos e movimentos sociais, para conseguir respostas concretas às demandas apresentadas.

Em um primeiro momento, o NRL⁶ era apenas representado por representantes da PGE, da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMO), da FAMERJ e da Secretária Estadual de Trabalho e Habitação (SETH). Após, o número de representantes foram ampliados, com a entrada do Núcleo de Assistência Judiciária da Secretaria de Estado de Justiça e interior, por meio de um Defensor Público, Do ministério público, Iphan Rio e CEDAE (CARDOSO et al, 2021).

O NRL usava como principal ferramenta para as suas ações a Lei nº234/1981, que em seu artigo 1º dizia que os loteadores tinham o prazo de 150 dias para cumprir os requisitos legais e, se os requisitos não fossem cumpridos, possibilitaria a ação do poder público municipal, a mandar um ofício ao ministério público para requerer a responsabilidade criminal dos faltosos ou ele mesmo realizando obras de infraestrutura, segundo necessidade determinadas pelo poder público.

Com isso, a partir dos documentos e provas levantados, os procuradores apresentavam as medidas judiciais cabíveis contra os loteadores ilegais, tendo como a medida mais comum a suspensão de pagamentos dos moradores aos loteadores, com base na Lei 6766/79, que inclusive gerou processos criminais contra ao menos 6 loteadores ilegais. Com a participação da prefeitura, que viabilizou a aprovação das regularizações urbanísticas dos loteamentos, fazendo com que a Secretária Municipal de Urbanismo participasse das reuniões e das articulações políticas feitas pelo NRL (CARDOSO et al, 2021).

Em 1987, o Núcleo é transferido para o município em decorrência da criação da Procuradoria do Município, ficando alocado no gabinete do Prefeito (Decreto 7.290/1987) continuando com suas atividades e mantendo sua metodologia original, com forte participação popular, fazendo com que, mais tarde, fosse incorporado na política Municipal de habitação.

Enquanto isso, no Estado políticas importantes foram implementadas nos anos 80. O município perdeu seu protagonismo outrora conquistado nas décadas passadas. Apesar disso, todo o trabalho da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), para as favelas no final da década de 70 continua na década seguinte rendendo frutos.

⁶ NRL - Nucleo de regularização de Loteamentos

O próprio nome “Projeto Mutirão” foi criado por Júlio Coutinho, que assumiu a prefeitura da Cidade em 1980. Sucedendo a Klabin, Coutinho manteve as atribuições da SMDS, inclusive o convênio com a UNICEF e seu respectivo programa de ação. Segundo Barboza (2002, p. 11)

O Projeto Mutirão surgiu como um componente do trabalho social desenvolvido pela SMD, através da Coordenação de Desenvolvimento Comunitário (C.D.C.) em 1981, na administração do Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, Júlio Coutinho (1980 a 1983) e tinha por objetivo principal o estabelecimento de um trabalho de intervenção na área social, a médio prazo, nas comunidades carentes e o desenvolvimento de projetos alternativos em áreas de baixa renda. A SMD passou a fornecer material necessário e assistência técnico-social às obras comunitárias e tinha por meta garantir e elevar o nível de mobilização da comunidade, assim como a melhoria da qualidade dos serviços executados. Em 1982, o Projeto Mutirão chamou-se por um período curto, Projeto Todos Juntos Participando para logo em seguida voltar a se chamar Mutirão.

Como já explicitado, A primeira fase do programa consistia em realizar obras pontuais de melhorias nas favelas, sob a forma de mutirão não remunerado nos finais de semana. Com recursos limitados, a primeira fase do programa (1981-1984) não logrou êxito no sentido de levar essas melhorias para mais favelas.

Em 1985, é eleito o primeiro prefeito da cidade do Rio de Janeiro pelo voto popular, Saturnino Braga, tendo como seu vice-prefeito Jô Resende, então presidente da FAMERJ nas gestões 1981-1983 e 1983-1985.

O prefeito da cidade, foi eleito com uma forte participação popular, de forma parecida com Negrão de Lima, tendo como sua principal bandeira a formação dos conselhos Governo-Comunidade (Souza das Virgens, Santos,1989), respondendo uma demanda histórica da FAMERJ. Além disso, O Projeto Mutirão, na gestão de Saturnino Braga, teve o seu escopo alargado (BARBOSA; DELCAVE; LEITÃO; 2014).

Ainda em 1984, os trabalhadores do projeto mutirão começaram a ser remunerados por seu trabalho. Em 1986, o projeto se desdobra, com ações voltadas à contenção de encostas, recuperação e regularização de nascentes e mananciais, limitação da expansão das comunidades em áreas de risco e a recomposição paisagística (CARDOSO et al, 2021).

Resta demonstrado que, de fato, o Projeto Mutirão cresce em tamanho, contemplando de forma mais ampla as questões das comunidades, ao contrário das obras pequenas e pontuais de outrora. A partir de 1988, o projeto se concentrou em três vertentes: Obras, Educação Sanitária

e Reflorestamento, demonstrando a crescente preocupação com as questões ligadas ao meio ambiente.

Leitão, Barboza e Delacave (2014, p. 5) apresentam uma série de documentos elaborados pela Prefeitura, no âmbito da SMDS, que mostram um movimento importante no objetivo de realizar uma política de urbanização ampla e consistente

Nesse período [após 1987], foi elaborado, também, o Plano Plurianual de Urbanização de Assentamentos Precários (1988). A proposta era tentar assegurar um investimento fixo para promover a urbanização de todos os assentamentos informais da cidade do Rio de Janeiro, o que demandaria, segundo cálculos do Fundo Rio, cerca de 3% da arrecadação municipal. Visava à superação do caráter disperso e fragmentado que caracterizava as ações do poder público nas favelas cariocas. Esse plano pretendia, ainda, desenvolver projetos de urbanização para a captação de recursos junto ao BNDES e ao Banco Mundial, principalmente. Nesse mesmo período, foi criado o Programa Emergencial de Habitação (1988), que visava à redução déficit habitacional e o reassentamento das famílias que viviam em situações de risco, através do cadastramento de terras públicas – em especial aquelas pertencentes ao município do Rio de Janeiro – e a implantação de loteamentos populares nessas áreas. Ao lado do Plano Trienal de Urbanização Comunitária (1990-1993) – que teve como diretriz básica promover a ação integrada dos diversos serviços públicos envolvidos nas áreas habitacionais de baixa renda – é possível afirmar que esses planos contribuíram para o posterior surgimento do Programa Favela Bairro.

Portanto, é imperioso dizer que a consolidação das políticas exercidas na SMDS, sua experiência adquirida, competências técnicas e administrativas e um acúmulo de propostas vão fornecer uma gama de opções que floresceram na década seguinte, com políticas de urbanização mais amplas e efetivas.

No âmbito Municipal, em 1985, a SPU (Superintendência de planejamento Urbano), como resultado de uma reforma administrativa, é alçada a um papel de maior importância, passando a ser chamada de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), agregando outros órgãos como a Comissão do Plano da Cidade (COPLAN), Comissão Consultiva para Legislação sobre o Uso do Solo (CCLS) oriundos da Secretaria de Planejamento.

Além das já citadas, também merecem destaque a então Diretoria de Edificações se transforma em Superintendência de edificações e urbanismo; Diretoria de Engenharia Urbanística (DEU) e a Comissão Técnica de Edificações (COTED), oriundos da secretaria de obras e ainda o Conselho Municipal de proteção ao Patrimônio Cultural, oriundo da Secretaria de Educação e Cultura (GUERREIRO, 1998, p. 87 *apud* LUFT, 2019).

Após a reforma administrativa ocorrida no Município, a Nova SPU/SMDU é composta com as seguintes coordenações: Coordenação de Legislação Urbanística (CLG); Coordenação de Estruturação Urbana (CET); Coordenação de Estudos Ambientais (CEA) e Coordenação de Projetos Urbanos (CPU). De acordo com Guerreiro (1982)

Em 1987, o decreto 6.435 dá status de superintendência à coordenação responsável pela elaboração dos PEUs²². Surge, assim, a Superintendência de Planos Locais (SPL), que no ano seguinte sofre uma modificação na sua estrutura com a criação das Coordenações das Áreas de Planejamento (CAPs). (...) A principal atribuição da SPL é elaborar os PEUs, e para isto cabe a esta superintendência desenvolver, ao nível local, as políticas municipais de planejamento urbano e de uso do solo.

No mesmo decreto, a SMDU foi reestruturada em 3 Superintendências: de Planejamento Urbano (SPL), de Planos Locais (SPL) e de Parcelamento e Edificações (SPE). De acordo com Guerreiro:

Cabe à SPU formula as políticas de planejamento urbano e uso do solo para o Município, englobando a política habitacional, de Meio Ambiente e Saneamento, de Transporte e a de localização das Atividades Econômicas. É responsável, ainda, através da Comissão de Legislação Urbanística (CLU), da regulação do uso e ocupação do espaço público e privado através de avaliação do cumprimento da legislação vigente; A SPL adapta a política de planejamento urbano e uso do solo para o nível local, respeitando a especificidade das UEPs. A SPE analisa os projetos físicos de edificação e parcelamento da terra, fiscalizando sua execução de acordo com os usos previstos em regulamentos existentes ou nos PEUs.”

Em 1989, na gestão de Marcelo Alencar, a SMDU é transformada em Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, com a criação de uma nova superintendência, a de meio ambiente (CARDOSO et al, 2021). Além disso, fica a cargo da SMDU a confecção do Plano Diretor de 1992, um marco na história urbanística carioca

No final da década de 1980, a sociedade brasileira encontrava-se em um momento de euforia e em pleno processo de redemocratização. com a ditadura praticamente acabada, com o andamento da promulgação da nova constituição Federal, os analfabetos passaram a ter direito ao voto, somando isso à quantidade enorme de pessoas que agora poderiam escolher seus governantes, o olhar do poder público para a favela muda completamente, mas sem perder os velhos preconceitos.

Com a promulgação da constituição de 1988, que nos trouxe a democracia de volta, além de vários outros direitos fundamentais, principalmente os chamados Direitos sociais, ou direitos de 2ª geração, que nortearam as políticas públicas nas próximas décadas, além de estabelecer o direito à usucapião, determinando que qualquer pessoa que ocupasse uma terra por mais de 5

anos, teriam títulos de propriedades sobre elas. Na prática, isto impedia que o Estado destruísse favelas inteiras de forma arbitrária, o que trouxe, de certa forma, segurança jurídica aos habitantes.

CAPÍTULO III - A NOVA ERA DAS POLÍTICAS URBANÍSTICAS

3.1 Plano estratégico e Plano Diretor

Com a chegada da última década do Século XX, o Brasil, recém democratizado, começa a passar por mudanças profundas, tanto políticas como econômicas. Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal recém promulgada dá ênfase aos direitos básicos do ser humano, não só de primeira, mas de segunda geração (direitos sociais), o neoliberalismo também entra em prática no país, fazendo com que as políticas públicas voltadas para a urbanização e Habitação, principalmente no Rio de Janeiro, mostrassem as duas facetas das questões emergentes no país.

Dentro deste contexto, duas iniciativas merecem destaque, antes das políticas públicas de urbanização promovidas na década. A primeira é o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro, realizado em 1992, que trouxe, na esteira da promulgação da constituição de 1988, não só a garantia de direitos básicos às populações das favelas, como também o direito à própria cidade.

Em diversos artigos é declarada abertamente seus objetivos, como no artigo 6, onde a lei apresenta seus objetivos.

Art 6º São objetivos do Plano Diretor Decenal:

I – Propiciar ao conjunto da população melhores condições de acesso à terra, à habitação, ao trabalho, aos transportes e aos equipamentos e serviços urbanos

II – Ordenar o crescimento das diversas áreas da Cidade, compatibilizando-o com o saneamento básico, o sistema viário e de transportes e os demais equipamentos e serviços urbanos.

III – Promover a descentralização da gestão dos serviços municipais

IV – Promover a distribuição justa e equilibrada da infra-estrutura e dos serviços públicos, repartindo as vantagens e ônus decorrentes da urbanização;

V – compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente pela utilização racional do patrimônio natural, cultural e construído, sua conservação, recuperação e revitalização;

VI – estimular a população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontro do habitante com a Cidade;

VII – estabelecer mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução.

VIII – promover o cumprimento da função social da propriedade urbana.”

Ainda dentro da Plano Diretor, no que diz respeito especialmente às favelas, se destacam os artigos 148 e 151, que dizem:

Art 148 – A urbanização e a regularização urbanística e fundiária serão realizadas mediante intervenções graduais e progressivas em cada favela, para maximizar a

aplicação dos recursos públicos e disseminar os benefícios entre o maior número de habitação.”

Art 151 – A determinação do grau de prioridade da favela, para efeito de sua integração ao programa, considerará os seguintes critérios

I – participação da comunidade no programa

II – viabilidade técnica, considerada a relação custo-benefício social, das intervenções do poder-público

III – existência das áreas de risco

IV – proximidade de unidade de conservação ambiental

Ao mesmo tempo em que a integração das favelas à cidade por meio da obtenção de direitos sociais para os moradores de favelas estava em alta, a prefeitura, atenta ao novo modelo de cidade que se apresentava diante de um mundo globalizado, mais integrada e competitiva, montou o chamado plano estratégico para a cidade do Rio de Janeiro.

Elaborando o presente plano, o Rio de Janeiro se insere em uma metodologia que se propõe a adequar o espaço urbano à nova realidade atribuída às cidades. O plano estratégico se constitui em estratégias com metas e prazos determinados, preconizando um consenso entre mentores e seu público alvo, na especificação das presentes metas e ações a serem adotadas (MENDES, 2006).

O surgimento do modelo estratégico aconteceu nos Estados Unidos, no meio militar, sendo posteriormente migrado ao mercado de trabalho, com o propósito de melhorar a eficiência e agilizar a administração pública a fim de reverter a estagnação econômica no capitalismo das décadas de 60 a 80.

No entanto, foi na Europa que o plano estratégico migrou para um modelo de gestão urbana com exemplos emblemáticos de transformações de cidades, conseqüentemente criando novos pólos de desenvolvimento, sendo o exemplo da cidade de Barcelona a principal referência utilizada no Rio de Janeiro (MENDES, 2006).

O Plano metodológico difundido pelos urbanistas catalães foi adotado como justificativa para acabar com a crise econômica que a cidade passava, adequando a mesma aos novos atributos necessários às novas cidades globais que assim despontavam. A administração Municipal, assim, adota o plano estratégico como um caminho inovador de transformação da cidade, refletindo todos os seus projetos, incluindo o Favela bairro.

O primeiro plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – Rio Sempre Rio – nasceu do acordo de cooperação assinado em novembro de 1993 entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). As três entidades juntas reuniram condições para mobilizar os recursos necessários para a empreitada, com a prefeitura representando os cidadãos, e a ACRJ e FIRJAN representando os interesses privados.

Por consequência da parceria entre os entes, foi criado, em 1994, o consórcio mantenedor, contendo diversas empresas privadas em seu financiamento, sendo a primeira vez que essa modalidade de captação de recursos foi empreendida em planos estratégicos para cidades. Nessa ocasião, são contratados serviços de consultoria da Inter B/ Consultoria internacional de Negócios S/C e da Tubasa/Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A.(Mendes,2006)

O consórcio de empresas, entrega em 1995 o primeiro plano, baseado nos conceitos advindos do plano estratégico. Chamado de Rio sempre Rio, o plano trazia, resumidamente, três palavras chaves que melhorariam a questão urbana da cidade do rio: Participação; Projeto de cidade e exequibilidade.

Segundo Mendes, sua finalidade era “reverter a crise e buscar a consolidação do crescimento equilibrado da cidade e da qualidade de vida de seus cidadãos”. Dessa forma o Plano amplia as perspectivas atuais das instituições, das empresas e dos cidadãos do Rio de Janeiro” Seu objetivo principal foi definido por:

tomar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e a sua conexão privilegiada com o exterior.

Diante dessa e de várias outras estratégias contempladas com o plano estratégico, a cidade do Rio de Janeiro viveu os anos 90, de uma forma dicotômica, onde os objetivos sociais (Plano Diretor) e Econômicos (Plano Estratégico) ora se complementam, ora entram em conflito.

Na seara urbanística, o plano estratégico do Rio trouxe diversos projetos urbanísticos, entre os quais podemos destacar o Projeto Porto do Rio e Pier Mauá, Projeto Teleporto, Programa Rio cidade e Favela Bairro.

O projeto Porto do Rio, tinha como objetivo revitalizar as áreas degradadas na área central da cidade, transformando a mesma em um polo turístico e empresarial, a ideia consistiu em:

Adotar um programa operacional para revitalizar esse espaço, que não oferece condições para as operações portuárias de carga e descarga de containerização pela falta de espaço e devido ao calado raso. (...) Considerando a potencialidade estratégica da zona portuária do Rio, o programa de recuperação e revitalização compreende o cais do porto e adjacências. As intervenções previstas estão no campo da habitação, circulação e articulação, pavimentação, drenagem, reforma paisagística das principais ruas da Rodoviária, Central do Brasil e da Praça Mauá, além da criação de órgão gestor com as participações do governo Federal, governo municipal e setor privado (AMENDOLA *apud* MENDES, 2002, p. 136).

Como já é sabido, o projeto de revitalização do Porto só foi posto em prática em 2011, na administração de Eduardo Paes, já com outro projeto, chamado Porto Maravilha.

O projeto teleporto, nascido em 1995, tinha como objetivo dotar a cidade de infraestrutura de telecomunicações, para o desenvolvimento de serviços avançados no bairro da cidade nova (Mendes, 2006). Esse projeto veio com o objetivo de inserir o Rio de Janeiro dentro das novas relações econômicas advindas do capitalismo globalizado. Amendola demonstra que o projeto não atingiu seus objetivos. Segundo ele, o projeto teleporto

Significou um grande projeto para a época, mas por questões políticas e fundiárias não foi adotado pelo empresariado. (...) O objetivo principal do Teleporto no início era que as empresas que necessitassem de usufruir da infraestrutura tecnológica do prédio da CECN (Centro Empresarial Cidade Nova), poderiam alugar salas para se instalar. Atualmente outros prédio surgem em outros bairros da cidade, oferecendo as infraestruturas modernas para abrigar atividades do terciário superior, o que descarta o papel pioneiro do Teleporto com instrumento de recuperação econômica da cidade do Rio de Janeiro“ (AMENDOLA *apud* MENDES, 2002, p. 22).

Além dos dois supracitados, os projetos mais importantes, para o presente trabalho, se apresentaram pela alcunha de Rio-cidade e Favela-Bairro. O programa Rio-cidade, criado em 1993, tinha como objetivo “o resgate das principais artérias da cidade, através de intervenções urbanísticas voltadas para as melhorias sociais, econômicas e culturais de cada bairro (Amendola, *apud* mendes, 2006), diga-se, de forma mais clara, que o programa tinha como meta a recuperação de diversas vias e espaços públicos relevantes para a cidade. Bienenstein (2002, p. 130) argumenta que:

O programa Rio-Cidade enquanto uma iniciativa traz uma “mudança de paradigma” no que diz respeito a forma de pensar a cidade, não somente se remetendo à tentativa de responder ao ‘esvaziamento das ruas das cidades’ como também instaurando em diálogo entre diversos departamentos de administração municipal.

Como exemplo de ações específicas do programa estão: instalação de novas redes de drenagem e esgoto, conversão de redes aéreas em subterrâneas, requalificação dos espaços

públicos e etc. O então Prefeito César Maia apresentava o programa como um vetor de intervenção que “prevê a reconstrução da dimensão pública dos espaços urbanos” (AMENDOLA, 2002, p. 210, *apud* MENDES, 2006), ainda segundo o prefeito.

O conceito [do Rio Cidade] inclusive se estende à favela. Ofavel-Bairro é um aspecto do Rio-Cidade. O Favela Bairro procura reconstruir a dimensão pública dos espaços urbanos. Nós Dizemos assim – “favela não é uma cidade!”. O Bohigas que diz “A cidade tem seus conceitos, seus equipamentos”. A favela é um aglomerado de residências que não tem nenhuma orientação e preocupação com a criação do espaço público, com a facilidade de veículos, de rabeção, de que for possível. Assim, vai se desenhado um espaço urbano novo chamado favela. Favela não são casa de Pobre, não! Você pode ter na cidade casas de pessoas tão pobres ou mais que uma favela. Favela é um desenho urbano. O Favela-Bairro é a transformação da favela em cidade. Favela à Bairro; portanto aplicando conceitos de cidade à favela. Favela-Bairro não mexe com habitação, as pessoas fazem seus próprios investimento nas suas habitações quando você redesenha aquele espaço urbano como cidade, não mais como favela” (AMENDOLA *apud* MENDES, 2002).

Por último, temos o Favela-Bairro, o mais longo de todos os projetos apresentados até então, foi realizado em parceria com o IAB-RJ, para a realização de concurso público para elaborar uma metodologia de intervenção nestas áreas. Para a primeira etapa do projeto, foram escolhidas 17 favelas de porte médio (entre 500 e 2500 domicílios).

A ideia principal da prefeitura no início do programa era evitar casos de assentamentos com questões de urbanização mais complexa, porém, contemplando áreas com carência de infraestrutura e com altos indicadores de pobreza. A opção por começar com favelas de porte médio também se deu por questões financeiras, visto que, até aquele momento, a Prefeitura arcou sozinha com os custos do programa.

Somente após o lançamento do programa é que ele foi tomando um escopo maior, principalmente pelo interesse no Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) no projeto, que por consequência passou a ter um horizonte de até 60 assentamentos em sua primeira fase.

Uma das contrapartidas do BID para o financiamento do projeto dizia respeito a regularização fundiárias das áreas. Motivo pelo qual o mesmo recomendava antes da urbanização, a regularização fundiária dessas áreas. Nessa seara, a criação e delimitação das AEIS pelo Plano Diretor foi de fundamental importância. Segundo Márcia Bezerra: (CARDOSO et al, 2021)

Montamos um desenho que começava com a AEIS, e agregava a legislação e o reconhecimento de logradouros ... na época a procuradora geral do município era a Sônia Rabello e a gente montou uma estratégia de convencimento de que com a

definição da AEIS, com o PA (Projeto de Alinhamento Aprovado), com o reconhecimento de logradouros, havia garantia desse investimento (...) sem a preocupação “vai investir em área privada” e sem a necessidade de que o terreno fosse desapropriado, aquela história toda. Então, se construiu uma tese de super sucesso: a “afetação fática ao patrimônio público” dos logradouros existentes, porque a urbanização de favelas no Favela Bairro era em áreas públicas. A Sônia endossou e ajudou essa tese – ela colocou um aluno achou que do mestrado e que escreveu conosco isso – e foi fundamental para o financiamento. Então, a AEIS teve uma importância significativa na viabilização do financiamento para urbanização de favela no Rio.

Ainda, de acordo com Antônio Augusto Veríssimo:

Essa relação com a BID se iniciou na Secretaria de Obras. Vicente Loureiro foi quem começou a montar esse projeto para trazer recursos do BID para a Prefeitura do Rio. Não era nada parecido com o Favela-Bairro não. Era algo mais para Pró Sanear, com foco em urbanização, mas essa urbanização para resolver problemas de água, esgoto, drenagem, etc. Quando o César Maia cria o GEAP (Grupo Executivo de Assentamento Populares) e coloca o Sérgio Magalhães para ser o coordenador, o Sérgio toma conhecimento desse movimento que a Secretaria de Obras estava fazendo, obviamente conversa com o Conde e fala: “Vamos trazer isso pra dentro do GEAP, discutir isso aqui”. O Conde convence o César Maia a trazer esse tema para dentro do GEAP e o Sérgio vê uma possibilidade de fazer um monte de coisas com esse recurso. Quando ele vem pro GEAP, a gente começa a desenhar o programa Favela Bairro Popular. A gente pega esse documento inicial, que foi pensado para o BID, e faz toda uma reestruturação focando em urbanização de favelas. Esse era o foco do Sérgio. Loteamento não estava na pauta (...) Foi um trabalho nosso de convencimento do José Brakarz ir convencer o Sérgio, porque eu não estava com essa capacidade [risos], então o Brakarz convenceu e nós ficamos com 20% dos recursos do Banco Interamericano, do PROAP para loteamentos.

Com a negociação da prefeitura com o BID se desenvolvendo, o programa de regularização de loteamentos e o Favela-bairro passaram a ser financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, com a prefeitura atuando localmente pelo Proap-Rio (Programa de Urbanização de Assentamentos populares do Rio de Janeiro).

3.2 O programa Favela-Bairro

Coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, o programa tinha como objetivo dotar os assentamentos populares de baixa renda com infraestrutura urbana básica e serviços sociais mínimos, sendo financiado pelo BID (US\$ 180 milhões) e Prefeitura (US\$ 120 milhões) com contrato assinado em 08/12/1995, terminando em 08/12/1999 (CARDOSO et al, 2021).

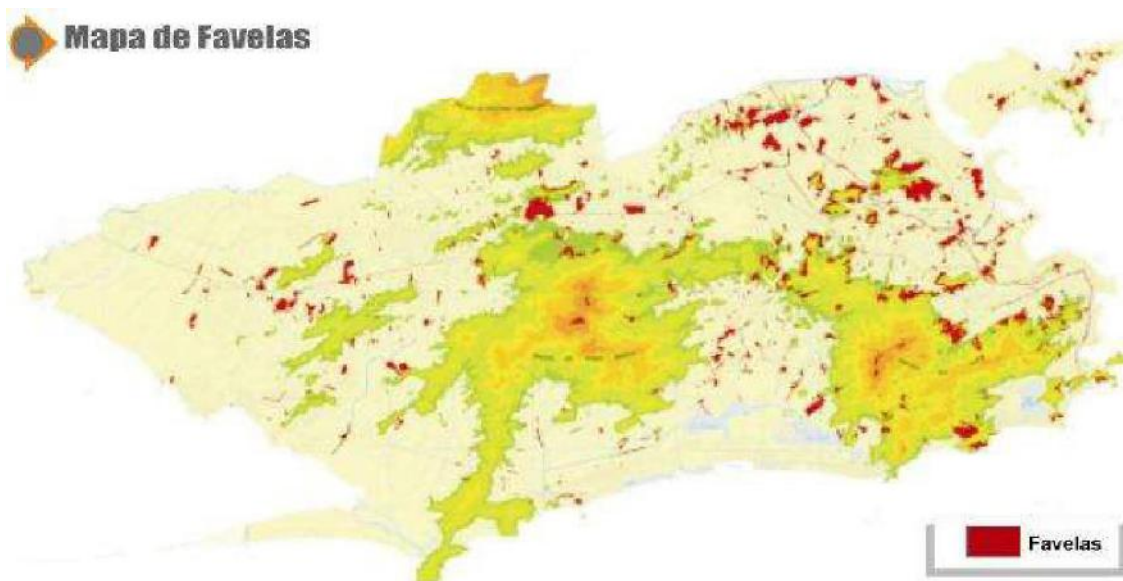
Os investimentos do programa abrangeram serviços como a implantação de redes de abastecimento de água, esgoto, sistema viário, coleta de lixo, iluminação de ruas, drenagem,

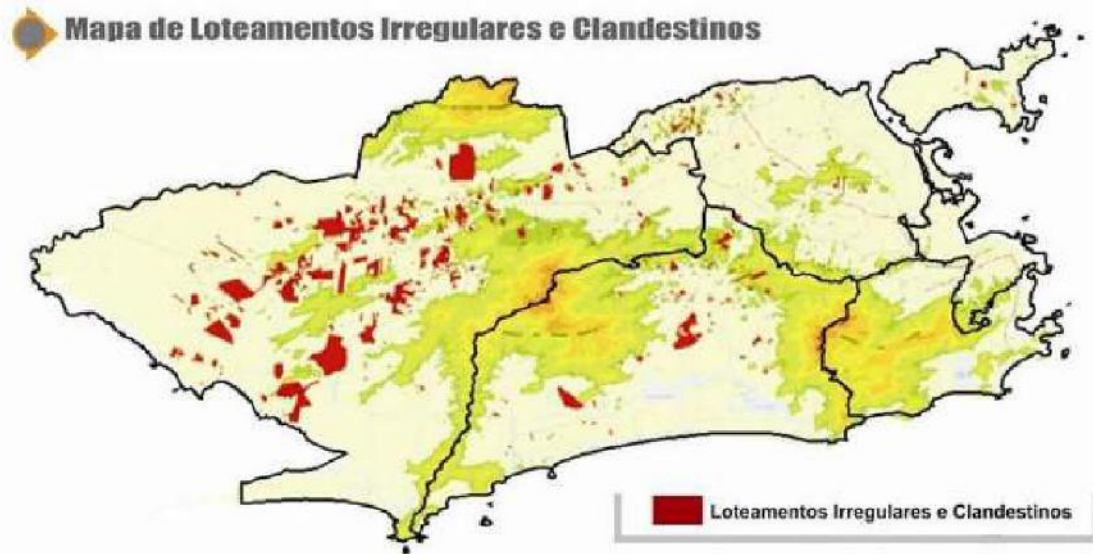
reflorestamento, creches, centros comunitários, praças e áreas de esporte e lazer, além do reassentamento e regularização urbanística e fundiária.

Segundo Cardoso, o programa foi dividido em:

- 1) Urbanização de favelas: Com orçamento de US\$192 milhões, trata-se de realização de obras de urbanização e prestação de serviços sociais, iniciativas iniciais de regularização urbanística e fundiária em cerca de 60 favelas, beneficiando aproximadamente 200.000 pessoas.
- 2) Regularização de loteamentos: Com orçamento de US\$ 48 milhões, concentrou-se na implantação de infraestrutura urbana básica e de serviços urbanos, como também iniciativas preliminares de regularização fundiária para loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos, atendendo cerca de 135 loteamentos com carência de serviços básicos, para serem regularizados.
- 3) Monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional: Com orçamento de US\$ 3 milhões, foi composto por 3 pequenos programas, que são:
 - a. Monitoramento e avaliação do PROAP-RIO (US\$ 890,000.00) operado pelo IPHAN Rio;
 - b. Educação Sanitária e Ambiental (US\$ 400,000.00) executado pela SMH
 - c. Desenvolvimento institucional, divididos entre a SMH (US\$ 400,000.00), para treinamento e capacitação de seus funcionários em processos de licitação, gerenciamento de projetos, supervisão e monitoramento de contratos e execução de obras e serviços. Já a SMDS contou com um orçamento de US\$ 1,310,000.00, principalmente com verbas para seu fortalecimento institucional, implementação de um sistema de acompanhamento nutricional, estudo de alternativas para serviços de cuidado infantil e avaliação do sistema atual e geração de renda.

Figuras 6 e 7 - Mapa das favelas e loteamentos irregulares e clandestinos do Rio de Janeiro, destacando-se os maciços e mananciais, produzidos pelo Iphan-Rio, na década de 1990



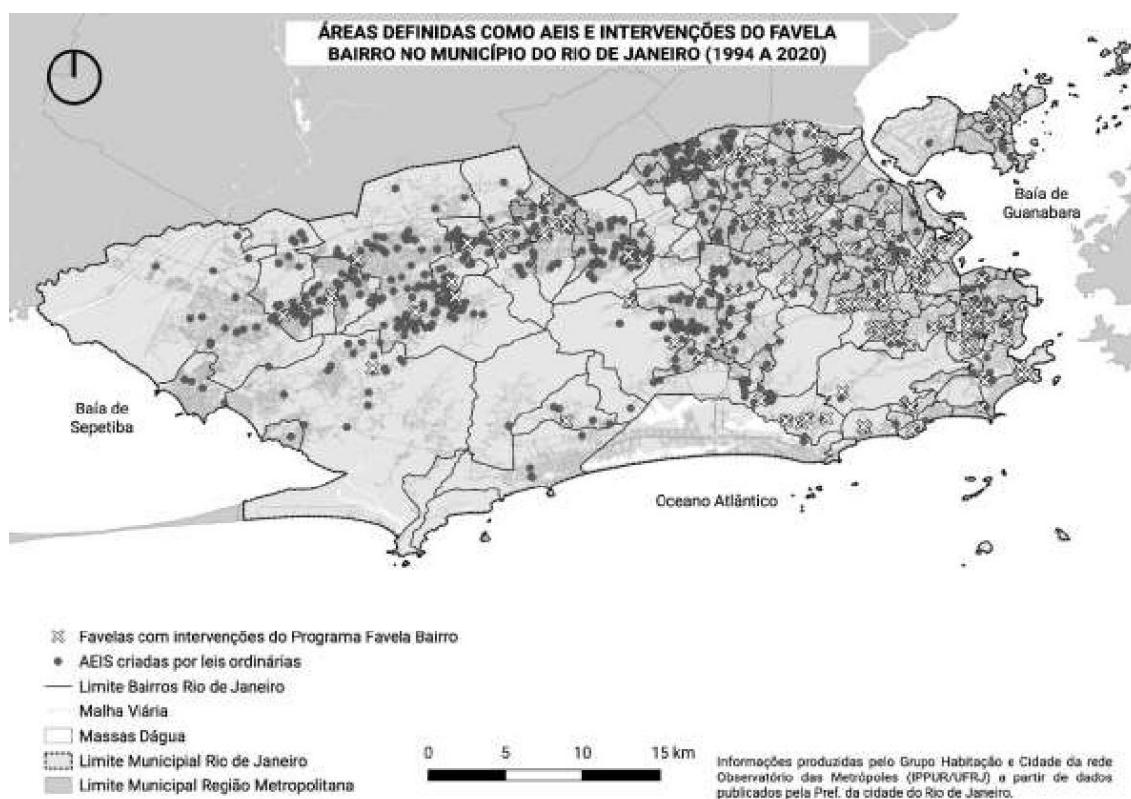


Fonte: CARDOSO, 2021.

Dentro desse escopo, é importante considerar, que as favelas em situação de risco de deslizamento, não foram incluídos no programa Favela-Bairro, a ideia da Prefeitura do Rio era de que, nesses casos, as favelas seriam contempladas pelo programa Morar sem Risco, o que acabou gerando problemas posteriores, como o deslizamento de encostas em Favelas que haviam recebidos melhoramentos com o programa Favela Bairro.

Chegando à metade da década de 90, com a condução do secretário de urbanismo do então prefeito Cesar Maia, Luiz Roberto Conde, à prefeitura do Rio de Janeiro (1997-2000), o programa se desdobra em outros dois: Bairrinho e Grandes Favelas, que buscavam ampliar as intervenções urbanísticas em Favelas. O programa bairrinho era focado em favelas com menos de 500 e mais de 100 domicílios, enquanto o programa grandes favelas, que focou em assentamentos com mais de 2500, domicílios.

Figura 8 - Mapa que indica as áreas de atuação de intervenção do programa Favela Bairro, com destaque para as AEIS instituídas no mesmo período



Fonte: BID, 2008.

A primeira fase do programa Favela Bairro foi considerada bem sucedida pelo BID sendo também usado como exemplo a ser seguido na intervenção de outros assentamentos precários em alguns países periféricos e em outras cidades brasileiras.

The Rio de Janeiro urban improvement program (898/OC-BR), or 'Favela Bairro' as it is widely known, has provided a solid framework for the city's urban and social policies and has had a significant demonstration effect for other jurisdictions. The purpose of the program was to assist some 55 favelas and eight unregistered subdivisions by providing integrated urban and social services. The municipality committed 95% of the program's total funds (US\$350 million counting the increase in the original counterpart) over four years, benefiting approximately 220,000 people. The program has established a new model for integrated urban interventions with controlled costs² and a high degree of effectiveness. The concept adopted for barrio improvement represents a step forward in the field of urban development that integrates multi-sector actions with a territorial focus and direct impacts on health, social welfare and housing. This permits local governments to design strategies to systematically solve their problems of informal urban growth, poverty and social marginalization (BID, 2008).

Também de acordo com a avaliação final do BID sobre o PROAPI

O PROAP I encerrou-se em dezembro de 2000, alcançando quase a totalidade das metas contempladas, as que posteriormente foram concluídas com recursos do PROAP II, incluindo a conclusão da tarefa mais complexa de

regularização urbanística e de propriedades. O PROAP I concluiu 284 obras em 38 favelas e as obras em 8 loteamentos, beneficiando uma 69 população de 262.000 pessoas (20% a mais que previsto). Entre os resultados não previstos, o Programa avançou na implementação dos POUSOs, criou os Garis Comunitários, e avançou para formalizar a criação dos Agentes Comunitários (BID, 2007).

Tabela 3 - Índices do programa Favela-Bairro (1ª etapa – 1994-2000)

	Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios)	Bairrinho (de 100 a 500 domicílios)	Grandes Favelas (Mais de 2.500 Domicílios)	Total
Levantamento topográfico	-	22	-	22
Projetos a iniciar	25	9	-	34
Projeto em andamento	-	8	2	10
Projetos concluídos	-	-	-	-
Obras a licitar	2	2	-	4
Obras a iniciar	5	1	-	6
Obras em andamento	43	13	3	59
Obras concluídas	36	6	-	42
Total	111	61	5	177
População Beneficiada	444.500 hab.	73.454 hab.	158.083 hab.	676.037 hab.
Fontes de recursos	PCRJ/BID	PCRJ/OGU/CEF/União europeia/ ONG Come Noi	PCRJ/CEF	-
Investimento (em reais)	544.195.940,90	28.430.768,14	21.874.920,79	594.501.629,83
Comunidades Beneficiadas	111	61	5	177

Fonte: Fonte: IphanRio, SMH, Observatório das metrópoles (IPPUR/UFRJ) *apud* LUFT, 2019.

A parceria entre o BID e a Prefeitura do Rio de Janeiro continuou com a realização do PROAP-RIO II, no ano 2000, referente aos próximos 4 anos (2001-2004) e promovendo uma ampliação do programa.

O PROAP II se estendeu até o segundo mandato do prefeito Cesar Maia, tendo sua terceira etapa em início de negociação, concluída somente na gestão de seu sucessor Eduardo Paes. O BID avaliou o PROAP II nos seguintes termos:

Dos investimentos em custos diretos, 84% foi previsto para urbanização de 52 favelas e 5 loteamentos, beneficiando diretamente um número estimado de 56,000 famílias de um universo de mais de 300,000 pessoas. Com o incremento contínuo da taxa de câmbio US/BRL de 1:1,73, em março de 2000, para 1:2,90 em março de 2004, foi possível aumentar as metas do Projeto, entretanto, a ampliação repercutiu no prazo de execução, prorrogado em 24 meses. Porém, no período de março de 2004 até a sua finalização, o Projeto foi afetado pelo fenômeno inverso da queda da taxa cambial para 1: 2,15 na atualidade. Até o final de Setembro de 2006, o PROAP II atendeu 75,796 famílias em 62 favelas e 16 loteamentos com projetos de urbanização integrada, superando as metas previstas. Um dos loteamentos foi excluído, por não atender os critérios de seleção. No momento do último desembolso, obras em oito favelas e dois loteamentos ainda estavam em execução tendo a conclusão prevista até o final do ano, financiadas com recursos da contrapartida local. Quanto à regularização fundiária, 86% dos projetos com obras concluídas estavam com o processo de alinhamento e reconhecimento de logradouros públicos em andamento, o qual obrigatoriamente precede a possibilidade de finalizar a inscrição dos domicílios no cadastro imobiliário. O custo médio dos investimentos por domicílio na urbanização das favelas do PROAP II ficou em US\$ 2.752, sendo 28% inferior ao valor médio de US\$ 3.800 previstos no Regulamento Operativo. Por outro lado, o custo médio na urbanização dos loteamentos ficou em US\$ 4.060, 56% superior ao custo médio, decorrente de investimentos adicionais não previstos originalmente.

Ainda que a questão dos loteamentos nunca foram o foco da prefeitura, dentro do Favela Bairro e do próprio Plano estratégico, o então prefeito Cesar Maia, buscando uma representatividade maior no cenário internacional, assumiu o compromisso de lançar o Rio de Janeiro a campanha Mundial de Regularização de Moradia, gerando por consequência, no plano municipal a Equipe Macrofuncional E-Solo, tendo por Objetivo “legitimar e institucionalizar as atividades para implementação de um programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares” (BRASIL, 2001).

A partir do decreto, foram criados 4 programas destinados à regularização fundiária (Regularização de Loteamentos e Titulação; Regularização de Favelas e Titulação; Regularização e Titulação de assentamentos, promovidos pelo Município; e de Regularização de Conjuntos Habitacionais e Titulação).

Com a gestão nas mãos da SMH, a Equipe E-Solo teve diretrizes específicas que abrangeram a regularização urbanística administrativa, fiscal e de registro, tendo sido eleitos como projetos principais os das favelas da Quinta do Caju, na zona portuária, e do Parque Royal, na Ilha do Governador.

É notório que o programa favela bairro nunca focou, de fato, na regularização fundiária das favelas, isso vem do fato de que, de acordo com os técnicos do serviço público entrevistados por Cardoso, é um processo muito difícil, complexo e que raramente é concluído (CARDOSO et al, 2021). De acordo com o depoimento de Marcia Bezerra:

Na verdade, isso vem da minha experiência particular no Cada Família, Um Lote. (...). Eu já tinha algumas certezas (acho que são certezas porque continuam até hoje): eu tinha certeza de que a gente não podia se comprometer dentro do programa de financiamento pra fazer regularização fundiária. E levamos essa discussão para o BID. Eu sempre falo isso, eu não posso me comprometer a fazer uma coisa que eu vou ter que depender de uma outra pessoa. Tem que combinar com os russos.... É diferente fazer uma obra em via pública, você não precisa perguntar a ninguém, mas quando você trata de regularização fundiária até a titulação ou usucapião, o que seja, é sempre um contrato. Se não tiver a vontade do outro lado, a pessoa não vem, não faz, não existe. Então, tínhamos essa ideia lá atrás e conseguimos convencer o BID (...) eles estavam preocupados com aquela questão de investirem em alguma coisa e pararem a obra porque o dono da terra disse que não podia. Mas eles aceitaram no Favela Bairro I esse pacotinho: reconhecimento de logradouro, PA, legislação e AEIS como ações da regularização fundiária. [Pergunta: A Prefeitura ou o BID?] O BID, o agente financiador. No Favela Bairro II – o Favela Bairro I foi pequeno em termos de tamanho - cresceu muito e pudemos desenvolver um pouco mais... sempre há essa pressão para fazer regularização fundiária, qualquer um que assume vai fazer regularização fundiária... aí, no Favela Bairro II, antes da assinatura, construímos um passo à frente no que tinha sido proposto no I: construímos a ideia da regularização urbanística, a regularização administrativa das edificações, regularização fiscal e a preparação de tudo para que pudesse haver a regularização registraria, que é a pessoa obter o seu título de propriedade ou outro instrumento que for. Fomos a Washington [no BID] defender essa ideia da regularização urbanística, porque todos esses três níveis de regularização são da alçada total do município, não precisa de ninguém pra isso. Aí sim, íamos avançar em tudo, avançar em cadastro, só não nos comprometíamos de todos terem o título de propriedade ou qualquer coisa do gênero. Tivemos sucesso. (...) Então, no Favela Bairro II, conseguimos um desenho de não chegar até a titulação dentro de um contrato, ... conseguimos levar essa ideia (já estou avançando um pouquinho) 72 pro PAC no início, quando estava a Raquel [Rolnik] 37 lá, nos primeiros contratos de PAC não tinha essa exigência da titulação atrelada ao financiamento da urbanização... eu defendia, eu brigava, “não pode se exigir dos municípios isso, não vai dar certo, os municípios vão ficar inadimplentes” ... conseguimos nos primeiros contratos manter esse mesmo nível que a gente tinha proposto para o Favela Bairro, mas isso no Rio. Em outros lugares, acho que não se tinha dimensão do que era regularização fundiária em favela e assinaram milhares de contratos.

Ainda que a Prefeitura não tenha dado um enfoque maior na titulação dos lotes no programa Favela Bairro, criou uma estrutura administrativa para, ao menos, realizar a regularização urbanística nestes assentamentos, essa estrutura chamou-se de POUZO (Posto de Orientação Urbanística e Social).

Criados sob a égide da SMH, o Pouso foi criado na intenção de manter as melhorias urbanísticas advindas do programa Favela-Bairro, com a presença constante e contínua das equipes técnicas em escritórios montados nas próprias favelas. De acordo com Tânia Albuquerque que era Coordenadora de Orientação e Regulação Urbanística que estava à frente dessa iniciativa explica que existia uma preocupação em como as áreas urbanizadas iriam se comportar sem a presença constante do Estado, visto que algumas já estavam precárias e deterioradas. (2008, p. 12 *apud* CARDOSO et al, 2021).

Em seu Decreto de criação, é citado exatamente a justificativa de preservar os equipamentos e melhorias urbanas implantadas pelo programa favela Bairro, como é explícito em seu artigo 3º:

Art. 3º O POUSO será o veículo de articulação das ações do Município na comunidade e deverá acionar os órgãos competentes para solucionar os problemas afetos às questões urbanísticas, segundo as atribuições abaixo definidas:

I- caberá à SMH a coordenação geral dos POUSOs;

I - caberá à SMU a elaboração da legislação para essas comunidades;

III - caberá à SMDS a execução dos programas sociais, responsável pelo atendimento à infância, ao adolescente e à terceira idade, como creches e programas de geração de renda;

IV - caberá à SMO, através de seus órgãos específicos DGVU, GEO-RIO, RIO-LUZ e DGPR, a conservação do espaço público, as obras de contenção de encostas, a iluminação pública e o acompanhamento dos projetos viários, estruturais e de drenagem, respectivamente;

V - caberá à SMEL a manutenção das quadras de esporte e a promoção de atividades esportivas;

VI - caberá à SMAC o programa de reflorestamento, bem com atividades de educação ambiental, e à Fundação Parques e Jardins o trabalho de arborização e manutenção de praças e jardins;

Parágrafo único. Os órgãos acima citados deverão indicar representantes que atuarão junto à coordenação da SMH na supervisão, visando atender o especificado no "caput".

Ainda dentro das competências dos POUSOs estavam o desenvolvimento de processos educativos à população voltados aos novos serviços urbanos que foram implementados pelo programa, além da sensibilização dos moradores ao controle urbanístico, procurando fazer com que a própria população do território controlasse o surgimento de novas construções e reformas fora das características do programa (SNPU, 2005).

Além disso, os POUSOs também deveriam promover o planejamento urbano integrado com a população nas áreas onde haviam sofrido intervenções, com o uso de mapeamento da área, reconhecimento de logradouros, proposituras de lei e uso de ocupação do solo, bem como concessão de Habite-se e licenciamento de obras nas áreas urbanizadas (SNPU, apud CARDOSO et al, 2021).

O primeiro POUSO foi montado na comunidade do Parque Royal, seguido pelo pouso de Fernão Cardim, que foram compostos por equipes multidisciplinares que contavam com arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, estagiários e agentes comunitários após esta primeira fase, foram instalados escritórios nas favelas da Ladeira dos Funcionários e Parque são Sebastião (Caju), Chácara Del Castilho, Mata Machado, Três Pontes, Morro da Fé (Vila da Penha), Morro Uniao (Coelho Neto) e Canal das tachas e Vila Amizade, localizadas no Recreio dos Bandeirantes (ALBUQUERQUE, 2008 *apud* CARDOSO et al, 2021).

Magalhães (2013, p. 84-860) identifica quatro períodos na trajetória dos POUSOs, o primeiro se dá, obviamente em seu início, no período de 1996 a 2000, que também abarca o seu auge, quando foram entregues as primeiras certidões de habitação, bem como foram editados as normas de uso e ocupação do solo e de reconhecimento de logradouros nas favelas em que receberam os POUSOs na primeira fase: Parque Royal, Fernão Cardim, Três Pontes e Quinta do Caju.

O segundo período coincidiu com o início do Séc XXI, entre 2001 a 2002, coincidindo com o segundo mandato do prefeito Cesar Maia, onde ocorreu a criação da equipe E-solo e que, segundo Magalhães, gerou indefinição e incerteza sobre o futuro dos POUSOs. De 2003 a 2008, o POUSO é transferido para e estrutura a estrutura administrativa da SMU, que podemos chamar de terceiro período.

Magalhães pontua que neste período o número de POUSOs avançou de forma significativa visto que, com a criação do Ministério das Cidades em âmbito federal, houve a implementação do Programa Nacional de Regularização Fundiária Sustentável. Esse programa viabilizou a transferência de terrenos da União para o Município do Rio de Janeiro, com o objetivo de regularizar os terrenos acrescidos de marinha que foram ocupados por favelas já urbanizadas. Neste Período o POUSO ganha o Prêmio Internacional Medellín de Melhores Práticas, fazendo com que o programa fosse implementado em outras cidades.

Albuquerque (2008, p. 41) explica que a transferência do POUZO para a SMU foi problemática, visto que naquele momento, não havia orçamento para o programa, o que ocasionou em dificuldades, visto que, no início das atividades, não havia recursos para o desempenho das funções atribuídas, como por exemplo, a responsabilização pelo planejamento, licenciamento e fiscalização em todas as AEIS.

Com a criação da Coordenadoria de orientação e Regularização Urbanística (CRU), na estrutura da Secretaria municipal de Habitação por meio do Decreto nº 23.159/2003, aonde passou a existir na secretaria em estrutura técnica própria, com as ações voltadas pra a promoção da regularidade urbanística nas AEIS, assumindo, assim, a gestão dos POUZOS, que passam a fazer parte das atuações técnicas da SMU nas favelas urbanizadas. Com essa nova estrutura administrativa, o secretário municipal de educação à época, Alfredo Sirkis, editou as Resoluções nº 551/2004 e nº576/2004, que estabelece critérios e procedimentos aplicáveis para a fiscalização em AEIS.

No que Magalhães chama de quarto período na história dos POUZOS e que também coincide com a perda do legado que o programa favela bairro deixa, consiste nos anos de 2009 a 2012, quando a administração municipal, à época chefiada por Eduardo Paes, traz uma nova roupagem na proposta de política urbana, denominada de “choque de ordem”. O autor analisa que neste período, houve uma maior disponibilização de recursos, uma vez que havia interesse do BID em financiar os POUZOS por meio do PROAP III, tendo como contrapartida o compromisso assumido pela prefeitura de aumentar o número de POUZOS e elaborar regras urbanísticas para todas as favelas.

De acordo com Magalhães, índices e parâmetros cada vez mais restritivos passaram a ser exigidos pelo município para a regularização urbanística dos imóveis em favelas, restringindo, assim, o alcance da regularização destes imóveis, o que, por consequência, aumenta o número de imóveis ameaçados de demolição pelo poder público.

Resta claro que desde a segunda metade dos anos 2000, perpassando por toda a década de 2010, os programas urbanísticos da cidade do Rio de Janeiro minguaram, cedendo lugar a outros programas que visavam não mais a regularização e urbanização de loteamos, mas sem projetos de infraestrutura ligada ao Governo Federal, como o programa minha casa, minha vida, ligado às obras do PAC (Programa de aceleração do Crescimento)

Em âmbito municipal, tivemos o programa morar carioca, com a ousada promessa que até o ano de 2020, todas as favelas cariocas estariam urbanizadas. Esse programa se encaixa no contexto do chamado “legado olímpico”, onde a cidade recebeu verbas massivas para programas de infra estrutura, porém no que diz respeito às favelas, esse período gerou diversas polêmicas, principalmente e com a destruição da favela vila autódromo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de toda a pesquisa realizada para este trabalho de conclusão de curso, é mister tirar algumas conclusões: A primeira se dá pelo fato de que, praticamente todos os programas urbanísticos voltados para as favelas do Rio de Janeiro, em maior ou menor grau, tiveram fins eleitoreiros. Essa intenção fica às claras quando o programa habitacional acaba, de forma breve ou demorada, se tornando um balcão de negócios.

A segunda conclusão que podemos tirar diz respeito à participação da população. Quanto maior a participação, maiores são as chances de o projeto dar certo, como podemos ver em Brás de Pina, na década de 70, e no começo do programa Favela Bairro.

Além disso, a falta de manutenção nas favelas urbanizadas acaba por piorar a qualidade de vida dos moradores, mais até do que se o território não fosse alvo de intervenção pública. Nora Libertun e Rene Osório em sua pesquisa “Favela Bairro, 10 anos depois” chegaram a uma conclusão interessante e de certa forma, estarrecedora: sob a perspectiva dos moradores é pior viver em Favelas urbanizadas do que em Favelas não urbanizadas⁷

Diante de todo o exposto, embora haja vasta experiência em políticas públicas de urbanização, não é possível vislumbrar em um futuro próximo qualquer melhora expressiva e principalmente permanente nesses territórios, por dolo exclusivo do poder público, que vê esse programas como uma mera moeda de troca para fins eleitoreiros e não como um instrumento de melhoria de vida para os moradores de favelas e, conseqüentemente, a garantia de direitos fundamentais.

⁷ Os autores, para estudarem a duração do impacto do FB II na infraestrutura ao longo do tempo, compararam o estado atual das favelas que se beneficiaram do Programa Favela Bairro II com as que não foram beneficiadas por nenhuma política pública nesse sentido. Os resultados demonstraram que a percepção dos moradores de favelas não contempladas pelos programas eram maiores dos moradores aos quais foram contemplados.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. **Espaço & Debates**, v. 37, p. 34-46, 1994.
- ARAÚJO, M. P.; SALLES, E. **História e memória de Vigário Geral**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2008.
- AZEVEDO, S; LOBO, Y. O processo de fusão e o novo Estado do Rio de Janeiro: a questão institucional. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- BLANK, G. **Experiência em urbanização de favelas cariocas - Brás de Pina**. Tese (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1977.
- BURGOS, M. **Um século de favela, 1998**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CARDOSO, A. L. et al. **Direito à Cidade e Habitação**: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no município do rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L. A política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro *In*: **Habitação Social nas metrópoles Brasileiras**. 1. ed. **ANTAC**, Porto Alegre, 2007, v.1, p. 276-323.
- COMPANS, R. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003
- DUREN, N; RIVAS, R. Favela-Bairro: ten years later. **Bid**, [S.L.], v. 3, n. 1, p. 01-42, jun. 2020.
- GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: PUC- Rio, 2013.
- MATTOS, R. C. “Aldeias do mal”. **Revista de História da Biblioteca Nacional**, n. 25, out. 2007.
- MENDES, I. C. R. **Programa Favela Bairro**: Uma inovação Estratégica? Estudo do programa favela-bairro no contexto do plano estratégico da cidade do rio de Janeiro. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MOTTA, M. S. A fusão da Guanabara com o Estado do Rio: desafios e desencantos. *In*: FREIRE, A. F; SARMENTO, C. E.; MOTTA, M. S. **Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MOURA, V. T. **Esboço de um plano para estudo e solução do problema das favelas**. Rio de Janeiro: DAD/COC, 1940.

RODRIGUES, R. I. **Os Parques Proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro**: aspectos da política governamental para as favelas entre as décadas de 1930 e 1960. Texto para discussão TD2016, Brasília IPEA, 2014

SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. Urbanização X remoção: uma polarização recente. **Anais do V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**. Friburgo, 1981.

SILVA, M. L. P. **Favelas cariocas 1930-1964**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005

SOUZA, J. N. A. **Exclusão Pela Urbanização Favela**: Governo e Conflito na cidade do rio de Janeiro

XIMENES L. A; JAENISCHS S. T. **As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização**. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade