

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM FAVELAS NO RIO DE
JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO DO
FAVELA-BAIRRO**

FERNANDA COTIAS LUCAS
Matrícula: 100143697

ORIENTADORA: Prof^ª. Beatriz Azeredo

AGOSTO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM FAVELAS NO RIO DE
JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO DO
FAVELA-BAIRRO**

FERNANDA COTIAS LUCAS
Matrícula: 100143697

ORIENTADORA: Prof^ª. Beatriz Azeredo

AGOSTO 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço aos meus queridos pais, Rosane Cotias Lucas e José Alberto Magalhães Lucas, por todo o carinho, incentivo, ensinamentos, e, principalmente, por todo o investimento em meus estudos e acompanhamento nos mesmos, o que foi essencial para eu ter chegado até aqui. Ao meu marido, Diogo Almeida de Mello, por todo o amor, suporte e estímulo para que eu vencesse mais essa etapa da minha vida, a minha irmã Renata Cotias Lucas, meu afilhado Victor Cotias Lucas Ferreira, e minha madrinha Fátima Pereira Fernandes, pela constante presença em minha vida, e por todo o apoio e compreensão. Agradeço também a minha orientadora, Beatriz Azeredo, por toda a disponibilidade, orientação, atenção e suporte de suma importância no desenvolvimento e realização deste trabalho. Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram e me deram força para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

Desde o seu surgimento, as favelas foram bastante criticadas, e vistas como um enorme problema urbano a ser resolvido. Dessa forma, por todo o século XX, implementaram-se diversas políticas públicas cujo objetivo principal era a sua erradicação, ao invés de visarem o aprimoramento das condições de vida dos moradores das favelas. Assim, este trabalho apresenta uma sucinta discussão acerca dessas políticas, com foco na cidade do Rio de Janeiro, de forma a demonstrar que ainda não foi possível verificar uma política pública capaz de mudar relevantemente as condições de vida dos habitantes das favelas cariocas. Na verdade, o que se pôde observar foi que, até os dias de hoje, as políticas foram de cunho assistencialistas e de remoção das favelas do quadro urbano do Rio, com a exceção de um programa que se mostrou mais inovador, e deixou um legado diferente no contexto desta cidade, apesar de suas falhas, inconsistências e insuficiências: o Programa Favela-Bairro. Assim, a partir deste foco, este trabalho foi desenvolvido no intuito de se traçar uma breve análise de tal Programa tão relevante para o Rio, e para os debates sobre as políticas públicas voltadas para as favelas.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I – FAVELAS: DO SURGIMENTO À EXPANSÃO NO SÉCULO XX.....	10
I.1 – O SURGIMENTO DAS FAVELAS.....	11
I.2 – A EXPANSÃO DAS FAVELAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	15
CAPÍTULO II – A PRECARIIDADE DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO.....	29
CAPÍTULO III - ANÁLISE DE UMA IMPORTANTE EXPERIÊNCIA NO RIO DE JANEIRO: O FAVELA-BAIRRO.....	42
III.1 – O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO.....	43
III.2 – AVALIAÇÃO SOBRE O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

INTRODUÇÃO

As favelas surgiram no século XX, e, desde então, vem crescendo juntamente com os grandes centros urbanos brasileiros. A expansão dessas áreas foi rápida e desordenada, e sem o respaldo público necessário. Conseqüentemente, os moradores desses locais passaram a viver em condições precárias e insalubres, e suas carências não se resumem, apenas, a aspectos urbanísticos, mas envolvem a falta de acesso à educação, saúde, lazer, esporte, cultura, trabalho, transporte, segurança, dentre outros itens essenciais para uma sobrevivência digna.

Nesse contexto, as políticas públicas ainda não se mostraram eficientes para a reversão definitiva de tal quadro, e, foram marcadas fortemente por atuações emergenciais, assistencialistas, ou remocionistas. Com isso, não foram capazes de mudar as condições de vida da população favelada de forma significativa. Todavia, a partir dos anos 90, surgiu um novo tipo de ação pública, a qual conseguiu apresentar um caráter inovador, em particular no que diz respeito ao âmbito municipal. E, de forma a demonstrar um exemplo de tal política inovadora ocorrida na cidade do Rio de Janeiro que, apesar de seus aspectos negativos, suas falhas, inconsistências e ineficiências, foi bastante relevante, o foco deste trabalho será um estudo de caso sobre o Programa Favela-Bairro.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo principal demonstrar a necessidade de se reestruturar as políticas públicas implementadas para as questões das favelas de forma a ser possível enfrentar os problemas sociais existentes nas mesmas. E, para realizar este estudo, o trabalho irá se dividir em três partes. Para o primeiro Capítulo, foram utilizadas bases históricas de forma a detalhar como se deu o surgimento e a expansão das favelas e suas conseqüências. Neste Capítulo, serão exemplificadas as políticas públicas utilizadas no Rio de Janeiro durante a fase de sua urbanização, visto que esta é uma das cidades brasileiras mais importantes e apresenta uma massa favelada de suma importância.

O segundo Capítulo, também histórico, estudará o surgimento e a expansão das favelas durante o século XX, e a precariedade de vida nessas moradias, de forma a esclarecer como se deu o processo de favelização do Brasil, e sua inerência à urbanização do país, desde sua fase inicial. Este mesmo Capítulo tratará das condições precárias e insalubres dessas habitações, e, para tal, serão utilizados alguns dados empíricos de determinadas Regiões Metropolitanas do Brasil, e, principalmente, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com um comparativo entre os números encontrados em cada uma delas.

O terceiro capítulo estudará a experiência do Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, e uma avaliação será feita sobre o mesmo, numa tentativa de demonstração dos pontos positivos e negativos e das críticas e elogios ao mesmo, juntamente com a menção à perspectiva da atual realidade pós Favela-Bairro nas favelas nas quais o Programa teve atuação.

Posteriormente serão apontadas algumas conclusões e considerações finais a respeito deste Programa, de forma a dar enfoque nas suas principais características e nas inovações utilizadas em sua implementação. Nesse momento do trabalho, será apresentada a concepção dos Projetos Multissetoriais Integrados, de forma a demonstrar suas premissas, e tentar identificar aquelas que se fizeram presentes no Favela-Bairro, e as que não foram utilizadas no mesmo, ou não corretamente, como mais uma forma de análise do Programa. Vale adiantar que tais Projetos Multissetoriais têm o objetivo de atuar nessas comunidades carentes a longo prazo, e possuem uma visão ampla dos problemas por que passa a população que reside nesses locais. Nesse sentido, eles têm o objetivo de atuar na comunidade como um todo, e não somente em uma determinada questão, o que significa que o trabalho envolve desde obras urbanísticas, e serviços sociais básicos, até estratégias e formas de efetuar a inserção econômica dessa população.

Assim, o programa Favela-Bairro será o objeto de estudo deste trabalho, de forma a atingir o objetivo central do mesmo, que é demonstrar a necessidade de se reestruturar as políticas públicas implementadas para as questões das favelas, tendo em vista toda a

complexidade e as dificuldades de enfrentar os problemas desses locais em toda a sua dimensão.

CAPÍTULO I – FAVELAS: DO SURGIMENTO À EXPANSÃO NO SÉCULO XX

A origem da palavra “favela” está relacionada à Guerra de Canudos. A pequena cidade de Canudos foi construída junto a alguns morros, dentre eles o Morro da Favela, o qual foi assim denominado por ser coberto de uma planta chamada de favela. Os soldados que foram para a guerra nesta cidade, quando voltaram para o Rio de Janeiro, deixaram, em um determinado momento, de receber seu soldo, e, então, passaram a habitar construções provisórias construídas em alguns morros da cidade. Desde então, estes morros foram chamados de favelas, em referência à “favela” original, e o primeiro morro a ser denominado como tal foi o Morro da Providência. Como as casas que estes habitantes puderam construir ali não eram suntuosas, o nome “favela” passou, então, a se referir aos morros que habitassem casas pobres, em situação irregular.

As favelas são parte da estrutura urbana brasileira, e desde sua origem enfrentam o descaso e a indiferença do Estado, o qual sempre falhou bastante em termos de políticas públicas voltadas para as mesmas. Assim, desde que surgiram, as favelas apresentam problemas diversos, principalmente no que tange o acesso a serviços públicos e à infraestrutura urbana. Este capítulo visa a explicar como se deu o processo de origem das favelas e sua expansão, e os motivos que estimularam o surgimento de tal moradia. Este processo histórico é explicitado juntamente com as políticas públicas que o acompanhou, as quais foram efetuadas pelos diversos governos brasileiros, a fim de demonstrar a ineficiência destas políticas na resolução desta questão habitacional tão delicada e importante, o que acabou por contribuir para o aumento da pobreza e das péssimas condições de vida nas favelas. Vale mencionar que o foco de estudo será o Rio de Janeiro.

I.1 – O surgimento das favelas

A partir do começo do século XX as favelas se inseriram na formação urbana do Brasil, mas foi durante as décadas de 1930 a 1950 que elas se expandiram em praticamente todas as grandes cidades. Seu surgimento e expansão ocorreram predominantemente nas metrópoles brasileiras, com destaque do Rio de Janeiro e São Paulo, os grandes centros econômicos brasileiros, visto que ambos vivenciaram um crescimento industrial estupendo, impulsionando a industrialização de todo o país. Durante as três décadas acima citadas o Governo efetuou diversos investimentos na área industrial, e com isto, muita mão-de-obra foi atraída e migrou rumo às cidades brasileiras em busca de novas oportunidades, dando início ao processo de carência habitacional e suas conseqüências.

Um ponto de suma importância a ser comentado é que essa massa trabalhadora atraída possuía baixa, ou, até mesmo, nenhuma instrução, e teve de habitar áreas sem o mínimo de infra-estrutura, onde era baixo o custo de vida.

Esta migração populacional rumo às cidades devido ao crescimento industrial acarretou em um inchaço demográfico considerável e um desenvolvimento urbano carente de habitações decentes, e gerador de uma intensa estratificação social e econômica.

Durante este processo de desenvolvimento urbano brasileiro não houve políticas urbanas com foco na qualidade dos serviços públicos, infra-estrutura e oferta de habitações, e, conseqüentemente, o espaço urbano foi ocupado e habitado desordenadamente, conforme a necessidade da população menos favorecida, refletindo em grandes e complexos problemas urbanos. Neste momento, não foi organizada uma política pública habitacional, o que agravou as condições de moradia da população de baixa renda nos grandes centros urbanos.

É importante ressaltar que durante o século XX, até a década de 70, o poder público visava erradicar as favelas brasileiras, uma vez que estas representavam “manchas”, isto é, algo desagradável e incômodo em meio ao processo de urbanização. Em outras palavras, as favelas deixavam as cidades “feias”, e seus habitantes também sofriam com esse preconceito e descaso das autoridades e da sociedade em geral e por este motivo ficavam marginalizados em meio à população. Assim, o poder público não se preocupava em solucionar o problema das favelas no país, ao contrário, a intenção e as ações tomadas visavam apenas à remoção das favelas para o embelezamento da paisagem urbana das cidades.

Segundo ABREU (1997), no caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o processo de favelização ocorreu de forma inerente ao seu processo de evolução urbana. O século XIX representou um período de muitas mudanças nesta cidade, e alguns fatores foram colaboradores fundamentais para tamanhas mutações, tais como a chegada da corte portuguesa em 1808 e a independência política.

O autor considera que o confronto entre o colonialismo, o qual era a força estabelecida, e o capitalismo, o qual queria se impôr, também foi essencial para o processo evolutivo do Rio. Nesse sentido, ainda neste mesmo século, houve a criação de elementos auxiliares no fim desse confronto, como, por exemplo, a segregação espacial das classes. Vale ressaltar que, até então, os moradores da cidade se viam obrigados a dividir o mesmo espaço, a área central, devido à falta de transportes e de segurança.

O autor também explica que a construção dos meios de transporte coletivos foi a chave fundamental para a separação espacial da cidade, e os bondes e trens, então, estimularam a expansão do Rio. Estes se direcionavam a áreas menos integradas à cidade, povoadas pela população de classes mais baixas, ao passo que os bondes se dirigiam a bairros centrais e elitizados.

Outro importante ponto citado pelo autor é que, no final do século XIX, a cidade do Rio já apresentava um significativo desenvolvimento industrial. A condição de Capital

Federal e de centro financeiro foram fatores de suma importância no estímulo à industrialização da cidade. A produção industrial do Brasil ainda se concentrava na cidade do Rio no início do século XX, e já se fazia presente o setor de bens de capital e intermediário. Contudo, a indústria de bens de consumo, principalmente a têxtil, era predominante. Durante esse período inicial da industrialização do Rio, os estabelecimentos se localizavam principalmente perto do porto e do centro da cidade, devido à proximidade para obter a matéria-prima, escoar a produção e pelo grande número de mão-de-obra presente.

As favelas cariocas surgiram durante a Primeira República, no final do século XIX, através da ocupação de dois morros no centro do Rio: Santo Antônio e Providência. E embora as políticas governamentais adotadas pretendessem elitizar o espaço público, expulsando os menos favorecidos das áreas mais nobres da cidade, tal tentativa foi fracassada, por conta da necessidade de a população residir perto do local de trabalho. Desse modo, a instalação dessas famílias nos morros foi uma consequência dessa desqualificada e desordenada postura dos governantes do Rio, o que acabou por gerar a expansão inicial das favelas na cidade¹.

Vale ressaltar que ainda no fim do século XIX a atividade cafeeira entrou em crise, houve um forte influxo de imigrantes estrangeiros, e o sistema escravista se esgotou, o que acabou por resultar num forte fluxo migratório em direção à cidade. Dessa forma, ocorreu um grande crescimento demográfico, fato que culminou num adensamento dos cortiços e casas de cômodo, provocando, assim, uma crise habitacional. Com isso, houve a necessidade de o Estado intervir, uma vez que tal crescimento populacional implicava em uma série de problemas.

A primeira grande intervenção estatal na cidade do Rio de Janeiro foi a reforma urbana feita pelo prefeito Francisco Pereira Passos entre 1902 e 1906. Ela representou a solução para a extinção da imagem atrasada que o Rio possuía, e para a constituição de uma nova, a qual simbolizasse a introdução da modernidade na cidade, e, dessa forma,

¹ ABREU, 1997.

fosse capaz de atrair mais investidores estrangeiros. A Reforma Passos, como ficou conhecida, foi responsável pela canalização de rios, a construção de praças, e o alargamento de ruas. Para que esta última fosse efetuada, houve a desapropriação de várias casas, principalmente de casas operárias. Tal alargamento envolveu ruas centrais tais como a rua da Assembléia e Uruguaiana, e outras foram criadas como a Avenida Central, a qual atualmente chama-se Avenida Rio Branco². Paralelamente a tal reforma, o governo federal também deu início a grandes obras na cidade, tais como a modernização do porto.

Porém, houve uma crise habitacional decorrente dessas obras, pois a população de baixa renda foi expulsa através da demolição de suas casas, e nenhuma política habitacional foi efetuada com foco nesta população desapropriada. O poder público tentava se utilizar de explicações não muito cabíveis para justificar sua atitude de remover as favelas. Nas palavras de ABREU (1997:60): “Era preciso acabar com a noção de que o Rio era sinônimo de febre amarela e de condições anti-higiênicas, e transformá-lo num verdadeiro símbolo do *novo Brasil*”.

O fenômeno da favelização do Rio de Janeiro é oriundo desse contexto de evolução desordenada da cidade. A tentativa de expulsão das classes menos favorecidas do centro da cidade não obteve o êxito desejado pelos governantes, visto que embora algumas pessoas tenham se direcionado para os subúrbios em busca de novas habitações, atraída pela oportunidade de emprego na atividade fabril que encontrava-se em ascensão nesta região do Rio, muitas famílias optaram por outra alternativa: ocuparam os morros no centro da cidade, os quais ainda não se encontravam muito habitados, fato que acabou por originar as favelas. E uma vez que era nessa região do Rio que preponderavam as oportunidades de trabalho, devido à presença do porto e das casas comerciais, havia uma resistência pela permanência no centro da cidade. Percebe-se, então, que a reforma urbana Pereira Passos acabou por intensificar a segregação social do espaço urbano.

² Segundo ABREU (1997), para a abertura da Avenida Central foram demolidas de duas a três mil casas, muitas inclusive com famílias numerosas.

Nesse sentido, percebe-se que a intervenção direta do Estado acirrou a segregação espacial das diferentes classes sociais e acelerou a estratificação espacial do Rio. Os governos posteriores à Reforma Passos mantiveram a sua política de atuação direta sobre o processo urbano da cidade. Assim, a idéia de renovação do centro da cidade, o embelezamento da zona sul e o desleixo com relação às outras áreas perpetuaram nos governos seguintes.

Dessa forma, é possível perceber que, desde seu surgimento até este primeiro momento, as favelas não eram vistas como um importante problema a ser resolvido, mas sim erradicado. Nesse momento, o governo preocupava-se com as condições de higiene dessas habitações de forma a evitar que doenças fossem disseminadas pelo espaço urbano.

I.2 – A expansão das favelas e suas conseqüências

Na segunda década do século XX, a liderança nacional no ramo industrial passou para São Paulo. E, mesmo sem a liderança, a indústria carioca cresceu e se diversificou a partir de 1920, mas as grandes fábricas foram se deslocando para o subúrbio, em busca dos terrenos mais baratos nas áreas com presença das ferrovias.

O plano Agache representou a vontade do governo de controlar o processo de evolução da cidade, e foi encomendado pelo prefeito Prado Júnior em 1927, porém, nunca foi implementado. Mesmo assim, é um importante fato a ser analisado, uma vez que visava embelezar e organizar a cidade, seguindo critérios de estratificação social do Rio, e, principalmente, por ter sido o primeiro plano a tratar das favelas cariocas. Tal plano também visava à erradicação das favelas cariocas e a remoção da população que nelas residiam para a periferia da cidade, ou seja, era mais uma atuação governamental com o intuito de beneficiar apenas os locais onde as classes dominantes residiam. O trecho a seguir explicita a postura omissa adotada pelo Estado com relação às favelas nas palavras de CARVALHO (1997:51-52):

Representariam vantagens para o Estado assumir frente a elas [as favelas] uma atitude passiva e descompromissada e estaria se livrando do problema de ter de aplicar capitais disputados na provisão de bens de consumo urbanos coletivizados (transportes, redes de infra-estrutura e equipamento comunitário) ou mesmo particularizados (moradias). [...] Tal interpretação busca entender dialeticamente o papel da política de habitação enquanto instrumento de controle do Estado, ou do Estado em aliança com o Capital, que tem que decidir como e para quem alocar recursos urbanísticos escassos nas cidades.

A década de 1940 foi o período onde ocorreu a proliferação do maior número de favelas no Rio de Janeiro³. O Brasil vivia o Estado Novo, com Getúlio Vargas no poder, o qual criou os chamados “Parques Proletários”, inclusive no Rio de Janeiro, de forma a tentar “solucionar” o problema da questão habitacional. Os moradores de algumas favelas eram levados para estes Parques com a promessa de que retornariam aos seus locais de origem assim que melhorias de infra-estrutura estivessem efetuadas. Dois parques foram construídos na Zona Sul da cidade, e um na área do Centro, e abrigaram os moradores removidos de barracos. Todavia, tal promessa nunca foi cumprida, e ninguém tinha autorização para voltar, os moradores acabaram por permanecer bastante tempo nesses parques (Valladares: 1978:23), e só saíram dos mesmos muito tempo depois, expulsos devido à valorização imobiliária dos bairros onde eles foram construídos (Gávea, Leblon e Caju). Tal fato demonstrou que essa iniciativa foi apenas mais uma ação governamental com o intuito de remover as favelas que eram um obstáculo à expansão urbana de determinadas áreas, ou seja, o grande objetivo era a “limpeza da cidade”. Vale ressaltar essa iniciativa não teve continuidade.

O Projeto dos Parques Proletários, então, refletiu mais uma tentativa equivocada e ineficiente de políticas públicas para as favelas brasileiras, e isso mais uma vez demonstrou a incapacidade, ou mesmo a indisposição de se montar e executar um projeto público capaz de modificar e aprimorar as condições de vida e sobrevivência nas favelas

³ Segundo ABREU (1997), o censo de 1948 demonstrou um total de 138.837 pessoas que habitavam as 105 favelas cariocas até então existentes, as quais se concentravam predominantemente nos subúrbios.

do Brasil. E mais, mostrou inclusive a ineficiência de conter a proliferação das favelas pelo país.

Para resistir a esse processo de remoção e alocação em parques proletários, começaram a se organizar as primeiras comissões de moradores, principalmente na Zona Sul. Essa foi uma consequência inesperada pelas autoridades brasileiras, mas acabou por ocorrer porque os moradores que residiam os parques começaram a questionar, e mais ainda, a manifestar resistência a tal sistema civilizatório de caráter autoritário, o qual ainda abrangia instalações extremamente precárias e insalubres para a população residente. Nas palavras de Burgos (1999:28) “Era evidente que o autoritarismo da pedagogia civilizatória ensaiada e a precariedade das instalações (concebidas como provisórias) não faziam dos parques uma idéia atraente para os moradores das favelas, razão pela qual criaram, ainda em 1945, as comissões de moradores, inicialmente no morro do Pavão/Pavãozinho e pouco depois nos morros do Cantagalo e da Babilônia”. A formação de tais comissões se deu com o objetivo de evitar que todos os habitantes das favelas cariocas fossem removidos para os parques proletários. Contudo, vale mencionar que após a tomada de poder pelo presidente Dutra, os parques proletários foram abandonados, ou seja, não tiveram continuidade.

A proliferação das favelas cariocas também foi estimulada pela especulação imobiliária, a qual expulsou a população menos favorecida do núcleo urbano carioca, a região central, uma vez que essa população não possuía renda que permitisse viver nessa área. Contudo, é de suma importância comentar que essa apropriação capitalista do solo carioca estava estritamente associada à escassez de crédito para as classes mais pobres. Nesse sentido, pode-se dizer que a carência de crédito habitacional para famílias mais pobres coincide com o boom das favelas na cidade do Rio de Janeiro⁴, uma vez que durante as décadas de 1940 a 1960 não havia um real sistema financeiro habitacional, e

⁴ De acordo com o economista Marcelo Neri, chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), há uma relação direta entre a expansão dos aglomerados subnormais no Rio de Janeiro e a oferta de financiamento. Segundo ele, de 1970 a 2000, no município do Rio de Janeiro, a cada 10% de aumento na favelização, o acesso ao financiamento habitacional cai em 2,3%. Ou seja, quanto maior o número de favelas, menor a oferta de crédito. Isso porque a escassez de crédito estimula a habitação precária por parte dos mais pobres, e esta inibe a oferta de crédito. O economista explica que ocorre, então, um círculo vicioso. (www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/.../3487_DESIGUALDADE_MORRO_ACIMA).

com isso as favelas foram cada vez mais crescendo em número e tamanho aleatória e desorganizadamente. Neste mesmo período também ocorreu um crescimento horizontal em direção às periferias em São Paulo.

Assim, frente à intensificação das favelas e dos loteamentos clandestinos, o poder público necessitava tomar novas atitudes. As primeiras iniciativas do Governo se deram por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência – IAPs, os quais foram criados nos anos 30. Os IAPs tinham como objetivo principal organizar os esquemas de previdência social por categorias de trabalhadores. Dentre outros objetivos de tais Institutos, pode-se citar a disponibilização dos recursos previdenciários na construção de moradias para os associados, os quais eram operários filiados ao sistema de previdência social. Ou seja, seu objetivo não era solucionar a questão da moradia para toda a população, mas apenas a de seus associados. É importante ressaltar que traçando uma análise comparativa, o número de associados dos IAPs até o ano de 1950 foi de 2.526.000, e o número de habitações construídas até esta mesma data foi de 19.670 (0,77%)⁵. Assim, percebe-se que os resultados dos IAPs foram inexpressivos na solução do déficit habitacional da época.

Em seguida, mais precisamente em 1946, houve a criação da Fundação da Casa Popular – FCP, a qual foi instituída no âmbito federal a fim de enfrentar o problema das moradias, e sua atuação durou até 1960, quando deixou de existir. Sua criação objetivava atender a população do mercado informal de trabalho, e que por este motivo não tinha acesso aos IAPs. Devido à sua premissa de atender a grande população não coberta pelas categorias de operários das IAPs e tentar financiar moradias para pessoas com baixíssimas rendas, o Governo brasileiro acabou por se envolver em uma iniciativa muito mais sensível em termos financeiros do que se comparado aos IAPs. Por este motivo, o projeto não conseguiu bases sólidas suficientemente capazes de se manter, e seu fracasso e extinção tornou-se inevitável no ano de 1964. Segundo análises, o fracasso da FCP

⁵ Fonte: GAWRYSZEWSKI, Alberto. A crise habitacional e o Estado na construção de moradias na cidade do Rio de Janeiro, 1996.

atrasou em vinte anos a geração de uma política habitacional com consistência (Bonduki, 1998).

Após as tentativas fracassadas dos IAPs e da FCP no que tange o problema habitacional, o Governo Federal perdeu consideravelmente o interesse em resolver a questão das moradias. Todavia, com o início do governo militar no ano de 1964 este cenário sofreu uma completa inversão. O novo Governo ditador buscou através de políticas habitacionais legitimar o regime militar, visando auxiliar a sociedade brasileira na compra de casas próprias a fim de garantir a simpatia popular. O Governo autoritário também acreditava que o crescimento da construção civil elevaria os índices de emprego e saúde da economia brasileira.

Em meio a esse novo contexto do ano de 1964 houve a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), e, com o fim de operar e direcionar seus recursos, o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1967. Dessa forma, o BNH começou a dar rumo a uma nova política habitacional no Brasil, com a centralização de toda a iniciativa nesta área, incluindo a formulação e a implementação das políticas habitacionais. Inicialmente, o SFH foi criado com base nos recursos oriundos de contribuição de 1% da folha de pagamento de todos os empregados submetidos à CLT. Contudo, essa contribuição total era muito pequena em relação ao necessário para a construção das moradias.

Assim, apenas em 1967 o SFH conseguiu se consolidar para sua auto-sustentação. Em 1966 o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado, cujo gestor era o BNH, e tratava-se de um fundo compulsório que ofereceu uma alternativa ao estatuto da estabilidade e criou um mecanismo de pagamento das indenizações automático. Antes da criação do FGTS, a estabilidade funcionava da seguinte forma: trabalhadores com 10 anos ou mais de trabalho na mesma empresa não poderiam ser demitidos, e a experiência vivida nesses moldes demonstrou resultados pouco efetivos, uma vez que provocava demissões antes do trabalhador atingir esse tempo de empresa. Segundo AZEREDO (1997), com a criação do FGTS, o empregador não mais era obrigado a conceder a

estabilidade ao empregado e pagar a indenização necessária em caso de demissão. O empregador passou, então, a contribuir mensalmente para o Fundo, e, em caso de demissão, ficou sujeito a pagar uma multa de 10% sobre o patrimônio do trabalhador, e, dessa forma, o seu compromisso com o empregado foi reduzido. É de suma importância citar, que, na prática, o FGTS facilitou a demissão sem justa causa dos trabalhadores e gerou um mecanismo de formação de patrimônio de uma pequena parte dos trabalhadores que são remunerados com salários mais altos. Ao passo que, nos cargos com maior instabilidade do emprego e baixos salários, em períodos de desemprego, a proteção oferecida pelo FGTS é bastante reduzida, e a compra de uma moradia com esses recursos é quase impossível de ser realizada. É importante mencionar a questão da irregularidade empregatícia da maioria dos trabalhadores de baixa renda. Segundo AZEREDO (1997), essa parcela da população geralmente possui empregos instáveis e uma grande rotatividade de suas atividades em pequenos períodos de tempo, o que atrapalha a formação de um patrimônio. Assim, explica AZEREDO (1987:15), “nas ocupações onde é grande a instabilidade do emprego e baixo o nível de remuneração, as necessidades de saque por desemprego não permitem a formação de um patrimônio a partir dos recursos do FGTS, de tal forma que a garantia do tempo de serviço oferecida como substituto da instabilidade, deixa de existir”. Ou seja, para a maior parte da massa trabalhadora, os saques ao Fundo por motivo de desemprego não possibilita a geração de um patrimônio com os recursos do FGTS, e, com isso, a garantia do tempo de serviço que substituiria a estabilidade deixou de existir, uma vez que tal fundo pouco oferece ao trabalhador no que diz respeito à proteção financeira no momento do desemprego e, também, à formação de um patrimônio.

O FGTS era a principal fonte de recursos do BNH e, mais tarde, da Caixa Econômica Federal - CEF. E, conforme explicitado acima, tal fundo foi criado para substituir a estabilidade do trabalhador vigente na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, originada durante o governo de Getúlio Vargas. Ainda nesse mesmo período foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), cujo intuito era de gerar o aumento dos recursos obtidos via poupança privada, e tinha caráter voluntário. Dessa forma, o Governo conseguiu obter a quantidade de recursos que precisava para estimular

a política habitacional, com o discurso nada transparente de que esta estava direcionada para a parte mais pobre da população. Podem ser citados diversos programas habitacionais para a população de baixa renda que puderam ser realizados através do BNH, tais como as Companhias Habitacionais (COHABs), o Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), e o Plano de Habitação Popular (PLANHAP).

Durante a década de 1970, no período chamado “milagre econômico”, as cidades brasileiras sofreram diversas e enormes transformações. Apesar do fato de que o ritmo econômico brasileiro se encontrava bem acelerado e em ascensão, a desigualdade na distribuição de renda se encontrava muito forte. Tal problema de distribuição não se originou durante o golpe militar, ele o antecede, contudo esse período contribuiu bastante para piorar esse cenário. Nesse sentido, vale explicitar que houve uma grande diminuição nos rendimentos dos assalariados brasileiros, e uma vez que os recursos do FGTS eram provenientes dos rendimentos mensais dos trabalhadores, a quantidade de financiamentos do SFH para a população mais pobre acabou por ficar comprometido. Assim, percebe-se que o financiamento da política habitacional do BNH, a qual era direcionada para as famílias de baixa renda, ficou prejudicada. No que diz respeito ao SBPE, este aumentou sua participação na economia brasileira, o que significou que os recursos do SFH estavam sendo mais direcionados às classes de renda mais altas.

Assim, percebe-se uma atuação paradoxal do BNH na economia brasileira, tendo em vista que o mesmo havia sido criado com foco em fazer políticas públicas para as famílias de baixa renda, através do financiamento de suas moradias, e acabou por direcionar seus recursos àquelas mais favorecidas da sociedade. O BNH destinou mais de 76% de suas reservas financeiras para as famílias com renda total superior a 5,85 salários mínimos⁶. Ou seja, fica claro que seu verdadeiro foco voltou-se para as famílias mais favorecidas, pois as taxas de retorno dos investimentos eram melhores e maiores, e o risco de inadimplência era teoricamente mais baixo. Dessa forma, é possível notar que a criação do BNH não resolveu a questão do déficit habitacional brasileiro das famílias

⁶ Fonte: Boletim do Banco Central, várias edições.

mais pobres, e, mais uma vez, estas sem outra opção, ocuparam os morros de forma irregular, dando continuidade ao aumento ao número de favelas no território brasileiro. Todavia, deve-se salientar que embora tenha havido essa distorção no fundamento principal do BNH, e o mesmo não tenha atingido seus fins sociais e habitacionais para a parcela menos favorecida da população, em termos capitalistas ele foi de suma importância para o país. Isto porque, até ser extinto, exatamente no ano de 1986, o banco financiou várias construções habitacionais e ofereceu financiamento a mais de 4,8 milhões de moradias, o que representou cerca de 25% do total de residências feitas no Brasil durante 22 anos⁷. Isto é, pode-se resumir o BNH como um fracasso social e um sucesso capitalista, justamente porque o mesmo transformou a necessidade de moradia em mercadoria que deveria ser produzida e comercializada a fim de gerar cada vez mais lucros capitalistas ao país, sem o menor cuidado em se ater às reais necessidades daqueles que não tinham condições mínimas de habitação, os quais representavam algo em torno de 77% da população, com renda menor ou igual a cinco salários mínimos⁸.

No que tange o processo de extinção do BNH, vale apontar que o ano de 1982 marcou o início de sua decadência. A economia internacional passava por um período ruim, alguns países em desenvolvimento haviam decretado estado de moratória, e ainda vivia-se o momento da alta do petróleo, e este cenário refletiria no Brasil como a chamada “década perdida”. Com isso, tendo em vista que o FGTS se baseava no salário mensal dos trabalhadores, seus recursos são totalmente vulneráveis a crises econômicas, uma vez que em momentos de crises é comum o crescimento do número de desempregados por demissão, gerando um aumento na quantidade de saques desse fundo com fins indenizatórios, e também porque é natural haver achatamento dos salários dos agentes econômicos assalariados. Assim, com o novo cenário de crise mundial, o desemprego aumentou, fato que afetou diretamente a saúde do BNH, devido ao aumento dos saques para indenização, reduzindo o volume financeiro do FGTS, e também os saques das poupanças privadas. Outro fator foi o aumento dos juros como política monetária adotada para frear a inflação brasileira que dificultou os financiamentos

⁷ Fonte: Boletim do Banco Central, várias edições.

⁸ Fonte: Boletim do Banco Central, várias edições.

habitacionais. Em 1986, então, houve a extinção do BNH, e a permanência de grandes dívidas do mesmo. Contudo, vale ressaltar que o ocorrido, apesar de ter abalado o sistema de financiamento de habitações, não refletiu muito na parte mais pobre da população, já que, conforme anteriormente mencionado, esta parcela da sociedade não foi o foco de atuação do banco, ou seja, nunca tiveram concretamente muito acesso a tal sistema, ou por não fazerem parte do mercado de trabalho formal, ou pelas baixas reservas no FGTS. Em suma, foi notório o aumento da carência e crise habitacional e também da precariedade das condições de vida da parcela menos favorecida da população durante as décadas de 1970 e 1980. Após a extinção do BNH, o Governo Federal começou o processo para reestruturar o financiamento do setor habitacional, e permaneceu com o controle sobre o mesmo através da centralização dos recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) voltados para este setor.

Nesse sentido, pode-se afirmar que no período da ditadura militar, mais uma vez as favelas eram um incômodo às cidades brasileiras para os governantes no poder. No que se refere ao Rio de Janeiro, tendo em vista esse olhar público para tais tipos de moradias, esse modelo de governo estimulou a remoção das favelas na cidade, principalmente durante o intervalo dos anos de 1968 e 1975, onde o número de pessoas removidas totalizou mais de 100 mil somente no Rio de Janeiro, tendo sido destruídas algo em torno de 60 favelas⁹. Vale explicitar que os conjuntos habitacionais construídos nas periferias urbanas para habitar essas pessoas de baixa renda removidas das favelas eram compostos exclusivamente por casas, tinham condições piores do que o lugar onde essa população residia anteriormente, pois eram precários, muitas vezes menores, contavam com péssimos serviços públicos, ou até mesmo falta de acesso a alguns deles como educação e saúde. Tais conjuntos ainda ficavam muito distantes dos núcleos urbanos, fazendo com que a população que neles residia tivesse que enfrentar um deslocamento maior e pior até seu trabalho. Outro ponto importante é que as despesas dessa parcela da sociedade aumentaram, uma vez que tiveram que gastar mais com transporte devido à maior distância, pagar impostos, e, inclusive, direcionar seu tão curto

⁹ Fonte: BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro, 2003.

salário para amortizar essas novas unidades habitacionais. Com tal remoção essa população também acabou por se afastar de amigos e parentes com os quais podiam conviver dentro das favelas onde moravam anteriormente. Ou seja, essa remoção compulsória gerou grandes impactos negativos.

Os primeiros conjuntos habitacionais construídos nesse período foram a Vila Kennedy em Senador Câmara, Vila Aliança em Bangu e Vila Esperança em Vigário Geral. Neste primeiro momento o total de favelas removidas foi de doze. Posteriormente houve a construção do conjunto habitacional da Cidade de Deus, em Jacarepaguá, o qual foi ocupado em 1966, e era formado de casas, unidades de triagem e apartamentos. Em 1968, durante o governo do estado do Rio de Janeiro por Negrão de Lima, houve a criação da CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidade, cuja premissa era de que os moradores permanecessem em seus locais de origem com fim de integrá-los à cidade formal. Tal Companhia tinha três objetivos: infra-estrutura urbana de saneamento e pavimentação de ruas; regularização fundiária; fornecimento de materiais aos moradores para transformar os casebres em casas de alvenaria e assessoria técnica. Assim, conforme palavras de Burgos (1989:35), a CODESCO valorizava a:

(...) Importância da posse legal da terra, a necessidade de deixar que os favelados permanecessem próximos aos lugares de trabalho, e a valorização da participação dos favelados na melhoria dos serviços públicos comunitários e nos desenhos e construção das próprias casas...

Ainda em 1968, o governo militar criou a CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro, uma instituição com o principal fim de reiniciar e coordenar o programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro, utilizando uma política única para o estado do Rio¹⁰. A CHISAM tinha o objetivo de erradicar todas as favelas cariocas até o ano de 1976, mas, embora tenha removido diversas favelas, estas ainda assim continuaram se expandindo bastante, e entre

¹⁰ A CHISAM se subordinava ao BNH e ao Ministério do Interior, contudo, com o passar dos anos, esses dois órgãos foram sofrendo uma desestruturação, e passaram a ter funções diferentes, o que acabou por comprometer o Programa.

1970 e 1974 aumentaram em 74%. Isso ocorreu porque, naturalmente, a população menos abastada se sentia atraída a povoar favelas que iriam ser removidas com o intuito de tentar obter uma unidade habitacional.

Outra razão para esta intensa expansão das favelas foi a volta dos moradores dos conjuntos habitacionais para as favelas do Rio de Janeiro. Este retorno se deveu aos motivos já comentados acima, tais como os precários serviços públicos encontrados na área dos conjuntos habitacionais, dificultado muito o acesso ao mercado de trabalho, além do alto custo com as novas despesas com a habitação e a distância dos parentes e amigos, fatos que somados potencializaram esse retorno. De acordo com VALLADARES (1980), os habitantes dos conjuntos habitacionais que voltaram a viver em favelas foram substituídos por outros moradores com poder aquisitivo maiores, os quais tiveram meios de sustentar os custos e despesas para viver nos mesmos.

Em meio a todo esse processo de remoção compulsória das favelas do Rio de Janeiro, o governo militar controlava e obrigava as associações de moradores a auxiliarem nas remoções, e, nesse sentido, tais associações não mais representavam a população favelada, mas sim o Governo autoritário que se encontrava no poder. Assim, fica bastante evidente o pano de fundo da política que vigorou no Governo Militar: dar um fim às favelas que tanto incomodavam no espaço urbano. Todavia, seus objetivos não foram atingidos, uma vez que, como mencionado anteriormente, as favelas voltaram a se formar e crescer com o retorno de seus moradores às mesmas, e os conjuntos habitacionais receberam novas pessoas com rendas mais elevadas em substituição àquelas que retornaram às favelas da cidade.

A década de 1980 representou o sentimento de começo de uma nova fase, devido ao fim da ditadura militar, a qual durou 20 anos, e o retorno da democracia no país. Nesta nova etapa, as favelas se consolidaram no espaço urbano brasileiro, e o Estado se preocupou mais com a oferta de serviços públicos de infra-estrutura, saneamento,

educação, saúde, dentre outros, o que representou uma nova linha de governo no Brasil¹¹. E a oferta desses serviços e a execução de obras nas favelas auxiliaram na reconquista da esperança e “confiança” dos moradores de comunidades de baixa renda de que não seriam removidos de suas favelas. Todavia, vale mencionar que a distribuição de tais serviços ocorreu de maneira muito heterogênea entre as favelas brasileiras. As localizadas nas periferias não obtiveram uma oferta de serviços públicos básicos boa como as que ocupavam regiões mais centrais das metrópoles brasileiras tais como Rio de Janeiro e São Paulo. As favelas que não se encontravam nas grandes cidades brasileiras tiveram um acesso mais restrito a esses serviços, os quais eram muito mais precários, devido ao menor foco dado a essas áreas pelo Estado.

De forma a especificar e exemplificar melhor essa nova fase para a população favelada do Rio de Janeiro é de suma importância discorrer um pouco sobre os governos que sucederam o autoritário regime militar. Durante o governo de Leonel Brizola, o qual foi eleito em 1983, houve o desenvolvimento de uma política direcionada aos interesses dos moradores de favelas. Durante os anos de 1983 e 1985 implantou-se o Proface (Programa de Favelas da Cedae), o qual permitiu que várias favelas cariocas tivessem rede de água e esgoto, incorporando-as à rede dos seus bairros, e também o serviço de coleta de lixo. Um programa de iluminação pública foi vigorado a partir de 1985. Neste mesmo período, a prefeitura do Rio realizou o Projeto Mutirão, que representou uma das primeiras políticas públicas direcionadas para a integração social e urbana das favelas à cidade. Tal projeto tinha a participação dos moradores que prestavam trabalho voluntário, e visava pequenas obras de rede de esgoto. Na realidade, ele era mais de cunho social do que urbanístico, e foi iniciado em 34 favelas, mas infelizmente não teve sucesso porque a população que nele trabalhava não podia se manter executando o serviço sem ganhar salário.

¹¹ Segundo dados da prefeitura, no início dos anos 80, somente 1% das 364 favelas cadastradas tinham rede oficial de esgoto completa; 6% tinham rede de água total; e em 92% das favelas o único meio de esgotamento pluvial era a drenagem que o próprio terreno se incumbia de fazer naturalmente (BURGOS, 2003).

Outro Projeto criado em 1985 foi o Urbanização Comunitária/Mutirão Remunerado da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que visava a integração das favelas e o desenvolvimento comunitário por meio de intervenções multidisciplinares inter-relacionadas com a participação da comunidade sendo remunerada. Sua intenção era gerar infra-estrutura mínima, criação de um espaço para atendimento social, e ter a participação comunitária em todas as etapas do processo, de forma que esta pudesse desenvolver sua capacitação profissional e ter sua própria renda oriunda de seu trabalho. Um decreto do Tribunal de Contas do Município no ano de 1985 permitiu que este trabalho fosse efetuado, segundo o qual era dispensada a contratação de empresas de construção para a realização de obras que tivessem como objetivo o desenvolvimento social. Tal decreto foi o marco para o afastamento do discurso de remoção das favelas brasileiras.

Em suma, as políticas públicas efetuadas durante a década de 80 foram momentâneas, não eliminaram a raiz do problema das favelas, pois não visavam a solução econômica e nem social para tal problema, e, nesse sentido, embora tenham gerado resultados físicos positivos, as estratégias utilizadas nos programas implementados pelo Governo não tinham o objetivo de resolver as questões das favelas do Rio de Janeiro.

Em 1993 foi criado o Programa Favela-Bairro pelo prefeito César Maia para atuar no município do Rio de Janeiro, sobre o qual será feito um estudo de caso minucioso no Capítulo 3 do presente trabalho. Contudo, de forma a demonstrar uma visão geral acerca de tal Programa, vale mencionar que dentre os objetivos do mesmo, é possível citar obras urbanísticas de infra-estrutura urbana, melhorias no acesso aos serviços públicos, e outros mais, e também nas áreas de educação, lazer e geração de renda, com o intuito principal de aproximar a estrutura urbana e social das favelas àquelas encontradas nos bairros cariocas, de forma a integrá-los. No que tange as obras de estrutura urbana, objetivava-se construir e melhorar serviços como rede de esgoto, água, coleta de lixo, etc. O programa atuou em duas fases durante os anos de 1994 e 2008, e o mesmo trouxe mudanças perceptíveis às favelas, onde atuou no que diz respeito à infra-estrutura, melhorando a

vida da população nelas residente, e valorizando o local. Todavia, apesar desse resultado positivo do Favela-Bairro, principalmente em termos físicos e urbanísticos, ainda havia fragilidades na atuação do poder público. Isso porque o programa não foi de todo suficiente em termos de política de integração social para as necessidades da população residente nas favelas cariocas. É importante citar também que o Favela-Bairro foi muito criticado devido a opção gerencial pela terceirização dos serviços que o programa abrangia, ao passo que a participação popular no mesmo foi muito ínfima, e o critério de seleção das favelas que seriam beneficiadas por esse programa também não escapou das críticas. A perda de força dos projetos entre os governos de César Maia e Luis Paulo Conde também foi mais um ponto negativo, juntamente com a falta de complementação de outras políticas municipais setoriais de modo eficiente. Todos esses detalhes e outros mais serão tratados e analisados detalhadamente no Capítulo 3 deste trabalho.

E é devido a este descaso público com relação à questão habitacional das famílias de baixa renda do Rio de Janeiro que os indicadores sociais do país ainda apontam um grande número de pessoas que vivem em condições precárias e com pouco, ou mesmo, sem acesso aos serviços públicos necessários à sobrevivência. Esse é o tema que será tratado com mais detalhes no Capítulo 2 do presente trabalho.

CAPÍTULO II – A PRECARIEDADE DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo tem por objetivo demonstrar com mais detalhes como as favelas do Rio de Janeiro apresentam condições precárias e insalubres desde sua origem, com péssimo acesso, ou nenhum, aos serviços públicos básicos. E, para tal, exemplos numéricos e indicadores sociais serão utilizados, a partir de uma determinada amostra, de forma a expor melhor a realidade vivida nesses locais, realidade essa oriunda da falta de interesse por parte do governo em sanar o problema habitacional dessa parcela desfavorecida da população do Rio de Janeiro.

Atualmente as favelas brasileiras são um reflexo da grande pobreza que ainda se faz presente no país, e da soma de diversas políticas habitacionais ineficazes efetuadas pelo Governo. A maior parte das favelas se localiza em áreas que oferecem risco aos seus habitantes, tais como as encostas dos morros e os leitos de cursos d'água. Por se tratarem de ocupações desordenadas em áreas que apresentam diversos problemas legais, comumente as favelas convivem com grandes deficiências de serviços públicos de infraestrutura urbana. Dessa forma é extremamente importante conhecer e entender bem o tamanho dessa população e suas características, principalmente para que a atuação pública seja capaz de melhorar essas áreas com êxito.

De acordo com todas as análises, citações e exemplos explicitados no capítulo 1 deste trabalho, é possível realizar que as políticas públicas efetuadas para as favelas do Brasil, desde sua origem, na realidade, não tiveram o objetivo real de transformar e desenvolver completamente as mesmas em termos de habitação, mas sim de erradicá-las do contexto urbano das cidades. E é por este motivo, é por conta desse desinteresse público com a questão habitacional dessa parcela de baixa renda da sociedade brasileira que os indicadores sociais do país continuam mostrando um altíssimo número de pessoas que vivem em condições insalubres, precárias e com muito pouco, ou até mesmo, sem acesso aos recursos e serviços públicos básicos para se garantir o mínimo necessário à sobrevivência. Tais indicadores são extremamente importantes para uma avaliação da

ação pública a ser tomada para modificar e melhorar os resultados para a população, e eles demonstram que foram ineficazes e ineficientes as políticas implementadas no combate ao crescimento das favelas, e também no aprimoramento das condições de vida nesses locais de habitação. Os indicadores sociais também mostram que o total de casas nas favelas aumentou, conforme será exposto adiante.

É de grande relevância analisar alguns dados relacionados à dinâmica do processo de favelização das cidades brasileiras no período compreendido desde 1991 até o ano de 2000¹². Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, divulgada pelo IBGE, de 1991 a 2001 o número de domicílios em favelas aumentou de 900 mil para 2,3 milhões, o que percentualmente corresponde a um crescimento de 156%. No ano de 2001 o total de favelas cadastradas era de 16.433, e nestas haviam 2.362.708 domicílios cadastrados. Destes mais de 2 milhões de domicílios, 1.654.736 (70%) se encontram dentro dos 32 maiores municípios do Brasil, os quais apresentam um contingente populacional de mais de 500 mil habitantes, e todos esses municípios declararam a presença de favelas em seu território. Vale ressaltar que, em números absolutos, a região Sudeste é a região brasileira com a maior quantidade de domicílios cadastrados em favelas, totalizando 1.405.009 domicílios existentes nas 6.106 favelas cadastradas. Nesta região com 1.668 municípios, 23% declararam a existência de favelas em seu território. Todavia, em termos percentuais, a região Sul é a que possui a maior quantidade de municípios com favelas – 30% deles. E embora nesta região o total de favelas cadastradas fosse maior que na Sudeste, uma soma de 7.077, a quantidade de domicílios cadastrados em favelas era muito menor: 290.645. A região Centro-Oeste é a que o menor número de municípios declarou ter este tipo de habitação, num total de apenas 10%. Ainda segundo dados dessa mesma fonte de estudos do IBGE, no que tange o crescimento populacional, de 1999 a 2000 houve um crescimento do contingente populacional dos aglomerados subnormais¹³ 2,6 vezes maior que o crescimento analisado no Brasil. Neste intervalo de

¹² Isto porque os últimos dados de população e domicílios em favelas são os números demonstrados nos Censos de 1991 e 2000 do IBGE, uma vez que o próximo será feito no ano de 2010.

¹³ O IBGE define “aglomerados subnormais” (favelas e similares) como grupos de domicílios particulares, constituídos por no mínimo 50 unidades habitacionais ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), e dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e em sua maioria carente de serviços públicos essenciais.

tempo, houve um aumento populacional anual no país de 1,64%, e nas favelas este crescimento foi de 4,32%. No ano de 2000, aproximadamente 6,5 milhões de pessoas viviam em aglomerados subnormais, o que representava 3,84% da população brasileira.

Uma vez que o presente trabalho se dispõe a focar nas favelas do Rio de Janeiro, vale ressaltar alguns pontos importantes acerca das mesmas, traçando um pequeno comparativo entre o Rio e as demais Regiões Metropolitanas do Brasil, e também entre os municípios que formam aquela região. Para tal, serão utilizados dois grupos de indicadores – condição domiciliar e serviços básicos – nos anos de 1991 e 2000, utilizando-se dos dados dos Censos de 1991 e 2000 do IBGE¹⁴.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta de um total de 11.812.482 habitantes e 19 municípios, é marcada por um grande número de pessoas que vivem em áreas de favela. Segundo o Censo Demográfico de 2000, no ano deste estudo havia 1,2 milhão de pessoas vivendo em favelas no Rio de Janeiro, o que representa mais de 11% de seus habitantes. Assim, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta o 4º pior índice de “favelização” entre todas as outras. Vale mencionar que a redução média do índice entre todas as Regiões Metropolitanas no período de 1991 a 2000 foi de 31%, ao passo que na do Rio de Janeiro isso não ocorreu, uma vez que nesta região, em 1991, havia 283 mil domicílios em favelas, e, no ano de 2000, esse número passou para 347 mil. As Tabelas desta seção do trabalho estão organizadas por ordem decrescente no ano de 2000, e somente as 10 Regiões Metropolitanas que apresentaram as piores proporções de pessoas vivendo em domicílios subnormais serão apontadas nos comparativos traçados a seguir. Abaixo encontra-se a Tabela I.1 com o resumo dos índices de pessoas que habitam domicílios subnormais em áreas de favelas nessas 10 Regiões Metropolitanas brasileiras conforme acima citado.

¹⁴ Tais dados estão disponíveis em nível de município e Região Metropolitana no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

TABELA I.1

Pessoas que vivem em domicílios subnormais em Regiões Metropolitanas selecionadas (% sobre população total)

<u>Regiões Metropolitanas</u>	<u>1991</u>	<u>2000</u>	<u>Variação (%)</u>
Belém	26.42	28.43	7.6%
Baixada Santista	15.36	12.96	-15.6%
Fortaleza	17.01	12.17	-28.4%
Rio de Janeiro	11.50	11.46	-0.4%
Belo Horizonte	12.03	9.63	-20.0%
São Paulo	7.64	9.39	22.9%
Salvador	9.38	8.40	-10.5%
Grande São Luís	22.38	7.35	-67.2%
Recife	25.11	6.77	-73.0%
Vale do Aço	6.44	6.14	-4.7%
<u>Média de todas RM</u>	7.99	5.50	-31.2%

Fonte: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (com base nas informações do censo demográfico 2000 do IBGE).

Nesse sentido, é importante reforçar que no ano de 2000 a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentava um alto índice de moradias em favelas, o que demonstra um grande e grave déficit habitacional nesta região. Isto não apenas se comparado com as outras Regiões Metropolitanas, mas também com o Brasil, o qual apresentava uma porcentagem de 3,8% de pessoas vivendo em favelas neste mesmo ano, ao passo que no Rio 11,5% da população residia nessas áreas.

No que diz respeito aos indicadores sociais de acesso a serviços básicos tais como água encanada, coleta de lixo e energia elétrica, é possível perceber alguns pontos importantes. Primeiramente, o percentual de pessoas com acesso à água encanada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1991 era de 92%, conforme apresenta a Tabela I.2 abaixo. No ano de 2000 percebe-se que houve uma melhora, esse percentual passou para quase 94%, contudo não foi tão significativa quanto à das outras Regiões

Metropolitanas. Isto pode ser explicado pelo fato de que regiões que apresentam um atraso maior têm uma tendência a recuperar com mais rapidez o atraso, e reduzir a distância em relação aos líderes. Com isso, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro se aproximou bastante da média das demais Regiões Metropolitanas do Brasil em 2000. Em termos absolutos, aproximadamente 667 mil pessoas não tinham acesso à água encanada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2000, número representado por 201 mil domicílios.

TABELA I.2

<u>Pessoas que vivem em domicílios com água encanada (%)</u>		
<u>Regiões Metropolitanas</u>	<u>1991</u>	<u>2000</u>
Grande São Luís	65.00	62.11
Belém	68.61	76.42
Fortaleza	62.05	78.99
Recife	75.63	83.55
Natal	74.72	86.62
Maceió	75.75	87.18
Salvador	81.35	89.46
Rio de Janeiro	92.46	93.79
Goiânia	85.48	93.97
Vale do Aço	90.77	95.69

Fonte: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (com base nas informações do censo demográfico 2000 do IBGE).

Com relação aos dados relativos à coleta de lixo, a Tabela I.3 a seguir demonstra a porcentagem de pessoas que vivem em domicílios com serviço de coleta de lixo. Percebe-se que o acesso a este serviço básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou um avanço, apesar de ainda ter uma posição abaixo da média das demais Regiões. Para melhor demonstração dessa melhora, em 1991, por exemplo, o Rio de Janeiro estava abaixo da Região Metropolitana de São Paulo em aproximadamente 20%, e já em 2000 essa diferença passou para menos de 4%, e se aproximou significativamente

da média de todas as Regiões Metropolitanas: o Rio ficou na marca de 94%, e as demais Regiões em 95%.

TABELA I.3

<u>Pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo (%)</u>		
<u>Regiões Metropolitanas</u>	<u>1991</u>	<u>2000</u>
Grande São Luís	62.08	74.56
Recife	73.14	87.46
Grande Vitória	66.19	91.08
Fortaleza	77.32	91.08
Salvador	75.00	91.42
Belém	79.95	91.97
Maceió	74.52	92.63
Rio de Janeiro	78.11	94.20
Belo Horizonte	74.78	94.31
Vale do Aço	77.26	95.17

Fonte: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (com base nas informações do censo demográfico 2000 do IBGE).

No que tange o acesso ao serviço público de energia elétrica, no ano de 1991 a Região Metropolitana do Rio de Janeiro praticamente toda já era abastecida pelo mesmo, e em 2000, um total de 99.88% dos habitantes desta região vivia em domicílios com a presença de energia elétrica. Vale apontar que dentre todas as Regiões Metropolitanas do Brasil, este é o terceiro melhor percentual, e a média de todas é de 99.64% em 2000.

Traçando um comparativo entre os municípios que formam a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no que diz respeito à sua situação habitacional, a partir dos indicadores sociais de acesso a serviços básicos novamente, podem ser citados alguns pontos bem importantes.

Como pode ser observado na tabela I.4 abaixo, a qual inclui os 19 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em termos de percentual de pessoas que habitavam favelas entre 1991 e 2000, verifica-se uma concentração deste problema em cinco municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio: Rio de Janeiro, Niterói, Magé, Duque de Caxias e Mangaratiba. O município do Rio de Janeiro é o que apresenta o maior índice, uma vez que 1,1 milhão de pessoas residia em favelas no ano de 2000, o que corresponde a 19% de sua população, ou seja, este problema habitacional é muito mais da cidade do Rio de Janeiro do que da Região Metropolitana em si. É importante ressaltar também que os percentuais estão entre zero e 1.2% em doze dos dezoito municípios, o que é mais um indício da concentração do problema de pessoas vivendo em áreas de favelas conforme acima citado.

TABELA I.4

Pessoas que vivem em domicílios localizados em áreas denominadas favela (%)

<u>RM do Rio de Janeiro e seus municípios</u>	<u>1991</u>	<u>2000</u>
RM do Rio de Janeiro	11.5	11.4
Rio de Janeiro	17.2	18.8
Niterói	6.7	10.8
Magé	1.0	7.9
Duque de Caxias	10.1	7.3
Mangaratiba	6.0	5.4
Itaguaí	7.4	3.6
São João de Meriti	5.7	2.6
Paracambi	1.2	1.2
Queimados	1.4	1.1
Nilópolis	1.5	1.1
Nova Iguaçu	2.4	0.6
Belford Roxo	8.6	0.4
São Gonçalo	0.6	0.028
Japeri	3.1	0.017
Tanguá	0.0	0.002
Guapimirim	0.0	0.001
Seropédica	0.3	0
Maricá	0.4	0
Itaboraí	0.1	0

Fonte: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (com base nas informações do censo demográfico 2000 do IBGE).

Com relação aos serviços de coleta de lixo, conforme a tabela I.5 abaixo é possível visualizar alguns detalhes relevantes. Há uma grande desigualdade no acesso a tal serviço público básico, seus números se mostram bons nos municípios de São João de Meriti, Rio de Janeiro e Nilópolis, contudo, no ano de 2000, a porcentagem de domicílios atendidos com tal serviço em Maricá, Japeri, Mangaratiba e Itaboraí era pequena, apenas

60%, o que é um índice muito ruim. Numa comparação com os números de 1991 houve realmente uma grande melhora, tendo em vista que em alguns municípios, como Nova Iguaçu, a proporção de moradias atendidas pelo serviço de coleta de lixo mais que dobrou.

TABELA I.5

Pessoas que vivem em domicílios com coleta de lixo (%)

<u>RM do Rio de Janeiro e seus municípios</u>	<u>1991</u>	<u>2000</u>
RM do Rio de Janeiro	78.2	94.2
Japeri	8.2	57.0
Itaboraí	32.3	62.4
Maricá	33.4	72.7
Seropédica	26.2	81.4
Tanguá	30.9	82.4
Queimados	44.0	86.2
Magé	34.1	86.4
Belford Roxo	33.3	87.7
Nova Iguaçu	50.9	87.9
Duque de Caxias	55.2	88.5
São Gonçalo	64.8	90.7
Itaguaí	26.6	91.6
Guapimirim	32.0	92.5
Paracambi	83.8	93.7
Mangaratiba	73.5	95.2
Niterói	84.1	96.9
São João de Meriti	64.8	97.4
Nilópolis	93.5	98.7
Rio de Janeiro	95.0	98.7

Fonte: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (com base nas informações do censo demográfico 2000 do IBGE).

No que diz respeito ao acesso ao serviço de água canalizada, conforme a tabela I.6 abaixo, percebe-se que os municípios de São João de Meriti, Nilópolis e Rio de Janeiro são os que apresentam os melhores índices, uma vez que apresentam mais de 95% de moradias abastecidas com água encanada. Todavia, vale mencionar que na maior parte dos municípios da Região Metropolitana, o total de domicílios com água canalizada é menor que 80%, e isto demonstra que comparativamente a 1991 não pôde ser observado grandes melhorias.

TABELA I.6

Pessoas que vivem em domicílios sem água encanada (%)

<u>RM do Rio de Janeiro e seus municípios</u>	<u>1991</u>	<u>2000</u>
RM do Rio de Janeiro	7.6	6.2
Tanguá	37.2	26.6
Japeri	28.9	19.9
Queimados	24.2	19.6
Itaboraí	30.6	18.5
Belford Roxo	14.5	14.7
Magé	21.7	13.2
Duque de Caxias	12.1	12.7
São Gonçalo	11.9	11.3
Maricá	19.3	11.1
Guapimirim	21.4	9.3
Nova Iguaçu	10.3	8.7
Niterói	11.9	8.4
Itaguaí	12.0	7.7
São João de Meriti	6.3	5.6
Seropédica	12.9	5.6
Mangaratiba	14.2	5.6
Nilópolis	3.1	3.7
Paracambi	9.1	3.3
Rio de Janeiro	3.4	2.2

Fonte: IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (com base nas informações do censo demográfico 2000 do IBGE).

Assim, é possível concluir que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresenta o 4º pior índice de favelização quando comparada às demais Regiões Metropolitanas brasileiras, o que representa um grau bem alto. E, comparativamente ao país, esse aumento foi muito representativo também, uma vez que, conforme acima mencionado, entre os anos de 1991 e 2000 ocorreu um aumento anual de 1,64% na população brasileira, ao passo que nas favelas tal crescimento representou 4,32%. E, no ano de 2000, em torno de 3,84% da população brasileira vivia em favelas, e já na Região Metropolitana do Rio o percentual, neste mesmo ano, era de mais de 11%, ou seja, o problema era bem maior e mais concentrado no Rio do que no país como um todo.

As demais Regiões Metropolitanas apresentaram uma redução média do grau de favelização de 31%, entre 1991 e 2000. Dessa forma, outra importante conclusão a ser citada é o fato de esse problema de alto grau de favelização estar concentrado em cinco municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, especialmente na capital: Rio de Janeiro, Niterói, Magé, Duque de Caxias e Mangaratiba. E, conforme demonstrado acima, dentre os 19 municípios da Região Metropolitana do Rio, 12 deles apresentam índices de favelização entre 0 e 1,2% no ano de 2000, ao passo que a capital do Rio de Janeiro e Niterói lideraram tal ranking pois tiveram um bom aumento entre os anos de 1991 e 2000, e apresentaram neste último ano um percentual de 18,8% e 10,8%, respectivamente. Todos esses números demonstram que este problema habitacional é muito mais da cidade do Rio de Janeiro do que da Região Metropolitana em si.

É de suma importância também apontar que, no que tange o acesso aos serviços públicos básicos de coleta de lixo e abastecimento de água canalizada, é possível perceber avanços entre os anos de 1991 e 2000, contudo ainda há desigualdade de acesso entre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

No acesso ao serviço de coleta de lixo houve uma boa melhora entre os anos de 1991 e 2000, contudo, há uma grande desigualdade, pois embora no ano de 2000 os municípios de São João de Meriti, Nilópolis e Rio de Janeiro tenham apresentado boas

porcentagens de domicílios atendidos com esse serviço, outros municípios tiveram índices bem ruins, tais como Maricá e Mangaratiba.

Com relação ao serviço de abastecimento de água canalizada, é possível perceber que entre 1991 e 2000 não houve grandes melhorias, uma vez que, na maioria dos municípios da Região Metropolitana do Rio, menos de 80% dos domicílios são abastecidos com água encanada, e os melhores números são os do Rio de Janeiro, Nilópolis e São João do Meriti, os quais apresentam mais de 95% de moradias com tal serviço.

Vale ressaltar também que a exclusão dos moradores de favelas vai além dos problemas de acesso a serviços públicos e de sua difícil localização, na verdade eles sofrem de exclusão social, e esses problemas sociais diferem de favela para favela. Aquelas que se localizam nos centros das grandes cidades possuem melhor e mais acesso a serviços, ao trabalho, ao lazer, à educação, saúde, etc. do que as favelas que ficam mais distantes das áreas nobres e centrais das metrópoles.

Os moradores de favelas também enfrentam outros problemas de suma importância, e que não há meios de se mensurar para uma demonstração estatística: preconceito e falta de auto-estima. São comuns casos de pessoas que na falta de um endereço formal por habitarem favelas perderam oportunidades de emprego. Ou seja, a questão habitacional é um problema grande, grave, e que abrange diversos pontos a serem atendidos, e por este motivo exigem grande atenção e seriedade do governo na formulação e execução de Programas que visem atender essa questão.

Em suma, as favelas surgidas no começo do século XX e que se fazem presentes até os dias de hoje representam um grande problema a ser resolvido pelo Estado. E, de acordo com todos esses números acima demonstrados e analisados, percebe-se que, frente à tamanha precariedade habitacional, seria muito difícil solucionar a questão habitacional do Rio de Janeiro sem o governo oferecer algum tipo de subsídio a essas famílias

carentes de condições de vida decentes, através de programas mais fortes do que os em atuação nos dias de hoje.

CAPÍTULO III – ANÁLISE DE UMA IMPORTANTE EXPERIÊNCIA NO RIO DE JANEIRO: O FAVELA-BAIRRO I E II

O Rio de Janeiro é uma grande cidade, composta de 5,5 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente um milhão vive em favelas e outros quinhentos mil em loteamentos irregulares e clandestinos¹⁵. Assim, grande parte de seu contingente populacional vive em condições ambientais e urbanísticas precárias e insalubres, tanto em termos de unidade residencial em si quanto em relação à carência de infra-estrutura urbana e acesso a serviços públicos. Frente a esse panorama urbano, a década de noventa foi essencial em termos de uma nova maneira de se pensar e agir por parte da Prefeitura do Rio de Janeiro no que se referia à reversão de tal quadro discutido até o presente capítulo. E tal mudança nas intervenções da Prefeitura significava deixar de resolver somente o déficit habitacional presente na cidade, e passar a ater-se à noção da superação do déficit urbano por meio da “produção de cidade”. Isto é, a atuação não seria mais a ação isolada de construir habitações, mas sim organizar uma estrutura urbana de forma a integrar a parcela mais pobre e excluída da população à cidade formal. O programa Favela-Bairro foi criado e inserido neste contexto de políticas públicas habitacionais, com o objetivo supracitado: integrar e transformar as favelas em bairro. E o presente capítulo tem por objetivo discorrer e analisar esse programa, o qual representou uma importante experiência para o Rio de Janeiro.

¹⁵ Fonte: UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro / FAU- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo PROURB - Programa de Pós-graduação em Urbanismo.

III.1 – O Programa Favela-Bairro I e II

Em 1992 foi criado um Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, concebido como instrumento de um novo modelo de gestão urbana, com o fim de debater e auxiliar a reforma urbana e social necessária para a redução das desigualdades sociais. O mesmo recomendava a integração das favelas aos bairros, e incluía a participação de seus moradores neste processo. De forma a operacionalizar as indicações do Plano Diretor, foi elaborado em 1993 o Grupo de Estudos de Assentamentos Populares (GEAP), o qual reunia as secretarias e empresas municipais que atuavam no setor, com o fim de propor uma Política Habitacional para o município do Rio de Janeiro e articular as ações desenvolvidas pela Prefeitura nesse ramo. Uma vez aprovada tal Política, criou-se a Secretaria de Habitação, no ano de 1994. De forma a cumprir o objetivo de atender a 60 favelas e 8 loteamentos em 4 anos, foi criado o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO), co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e instituído pelo Decreto 14.332 de 07/11/1995.

Nesse sentido, o Favela-Bairro se apresentou como um programa inovador e pioneiro no que diz respeito à questão da habitação popular e às políticas de combate à pobreza e de desenvolvimento social. Segundo Sérgio Magalhães, ex-secretário municipal de habitação do Rio de Janeiro, do período de 1993 a 2000, e responsável pelo programa, o Favela-Bairro constitui-se, inclusive, de um grande esforço da cidade de integração das favelas com a contemporaneidade urbanística.

Dessa forma, o Programa Favela-Bairro foi uma política habitacional do município do Rio de Janeiro, o qual foi criado em 1993 e implementado no ano seguinte pelo prefeito César Maia, com fins de efetuar melhorias urbanísticas de forma a aproximar as favelas dos bairros cariocas. Tal programa foi desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação, e abrangia obras de infra-estrutura urbana e melhorias no acesso a serviços públicos para que as favelas atingissem aprimoramentos sociais, e, assim,

pudessem ser transformadas em bairros. Ou seja, seu principal objetivo era integrar as favelas à cidade por meio de aprimoramentos urbanísticos e de infra-estrutura urbana. É importante citar que esse programa se enquadrava na nova política habitacional a qual foi definida nos anos 90¹⁶. Assim, nas palavras de Burgo, o Favela-Bairro tinha o objetivo de “construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade” (2004:49). Vale mencionar que, dentre as principais ações do programa para integrar as favelas às cidades, é possível citar a consolidação da inclusão das mesmas no processo de planejamento da cidade, a implementação de ações de cunho social e a regulação urbanística e fundiária dessas áreas.

As obras de urbanização visavam a construção e aprimoramento de serviços públicos tais como esgoto, água encanada, coleta de lixo, iluminação pública, circulação de vias, limpeza, estabilização de encostas, drenagem pluvial, educação sanitária e ambiental. Vale apontar que as obras também incluíram a abertura de parques, jardins e praças.

Outro ponto importante a ser ressaltado é que as transformações urbanísticas ocorreriam juntamente com uma ação social que permaneceria nas favelas. O primeiro elemento dessas transformações é o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), no qual um arquiteto e um assistente social representam a Prefeitura, e agentes comunitários auxiliam os moradores nas possíveis intervenções no espaço privado e público. O segundo é a criação de um centro profissionalizante formador de técnicos e artesãos, e, inclusive, um espaço para a educação à distância para adultos e jovens, com o fim de ajudar na geração de emprego. O terceiro é o auxílio ao estabelecimento de cooperativas e locais para o setor comercial da comunidade.

¹⁶ Esta nova política habitacional do Rio de Janeiro foi desenvolvida com base em seis grandes programas: Favela-Bairro, Regularização Urbanística e Fundiária de Baixa Renda, Novas Alternativas, Regularização Fundiária e Titulação e Morar Carioca. De todos esses, o programa Favela-Bairro foi o principal programa dessa política habitacional.

O contrato de empréstimo entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) disponibilizou os recursos necessários para a execução do programa. Incluído no PROAP, a previsão era de que seriam investidos U\$ 192 milhões em 4 anos, e que U\$ 32 milhões corresponderiam à parcela da Prefeitura, e U\$ 160 milhões à do BID. O contrato previa o custo máximo de U\$ 4,000.00 por família, e de U\$ 3,500.00 na média, durante a execução do programa. Qualquer custo acima desse valor seria preciso a aprovação prévia do órgão credor. Além dos recursos provenientes do BID e da própria Prefeitura, o Favela-Bairro contou com recursos da Caixa Econômica Federal, por meio do Comunidade Solidária, e também de outros programas tais como o Prosanear. De acordo com dados do Instituto Pereira Passos, nessa primeira fase do Favela-Bairro, a qual se estendeu de 1994 a dezembro de 2000, com atuação em 62 comunidades, houve um investimento de U\$ 300 milhões entre recursos do (BID) e da Prefeitura, em uma parceria de 60% e 40% respectivamente. Com a utilização de recursos próprios, a Prefeitura iniciou o programa com foco em 15 favelas, contudo o programa se expandiu para 73 favelas após a entrada dos recursos do BID. Todavia, até o ano de 2006, o Favela-Bairro chegou a beneficiar em torno de 143 favelas de médio porte, número que representava 20% do total de favelas no Rio de Janeiro.

A primeira fase do Programa, que ocorreu no ano de 1994, abrangia solucionar problemas como saneamento básico, contenção, drenagem e serviços sociais, de forma a permitir a integração das favelas à cidade formal, e, assim, a leitura da favela como cidade. Assim, em janeiro de 1994, a Secretaria de Habitação iniciou as ações necessárias para a realização do Favela-Bairro. A primeira ação foi a seleção das favelas nas quais o programa atuaria, todavia, vale mencionar que o PROAP e o contrato de empréstimo com o BID determinavam o porte das favelas que seriam beneficiadas pelo programa. Na definição de critérios para selecionar as áreas de atuação, foi criada uma matriz que continha a classificação das favelas, com base no auxílio de técnicos das diversas áreas da Prefeitura com experiência no ramo. Tal critério também foi alvo de críticas. Isto porque o foco foi dado às áreas de porte médio, com um total de domicílios entre 500 e 2.500, isto é, favelas com um contingente total entre 2 e 10 mil habitantes, as quais já

apresentassem certa infra-estrutura, porém com déficit¹⁷, de forma a ser possível obter resultados de curto prazo, tendo em vista a grande cobertura publicitária que o programa possuía. Dentre os outros critérios de seleção, pode-se citar o foco em áreas com carência socioeconômica¹⁸, e com dimensão estratégica, isto é, áreas com a presença de programas complementares já planejados.

Nesse sentido, o critério de seleção fugiu aos aspectos efetivamente relevantes para uma atuação pública de tal porte, deixando de se basear nas reais necessidades e carências das comunidades cariocas. Tal critério visava, então, áreas com pouca dificuldade, de forma a permitir a maximização das intervenções públicas nas favelas, e, com isso, na primeira gestão (entre 1993 e 1996) tiveram a atuação do programa as favelas de porte médio que já haviam sido beneficiadas anteriormente com investimentos em urbanização. O total de famílias beneficiadas, a proporção de ocupação dos lotes e a idade do loteamento eram fatores fundamentais na definição se um loteamento poderia ou não receber as melhorias previstas no Programa. Uma vez selecionadas as favelas a serem beneficiadas pelo programa pela equipe técnica da Prefeitura, tais comunidades foram denominadas como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), segundo termos do Plano Diretor.

Calculado nos critérios acima descritos, foram selecionadas 40 favelas, e partir daí os critérios meramente técnicos de seleção foram substituídos pelos critérios partidários, e, então, o prefeito e seus subprefeitos deveriam escolher as primeiras 16 favelas que sofreriam intervenção (BURGOS, 1999). Vale mencionar que dentre os pressupostos básicos do programa, pode ser citado o respeito às peculiaridades espaciais e culturais das favelas, a integração das mesmas com os bairros mais próximos a ela, a manutenção do mobiliário já existente, a aceitação das diversas associações presentes nas comunidades, e

¹⁷ Déficit de infra-estrutura representa a porcentagem de domicílios com serviços inadequados de água potável e esgotamento sanitário.

¹⁸ Carência socioeconômica é medida pela média dos seguintes fatores: porcentagem de chefes de família com rendimentos até 1 salário mínimo, porcentagem de domicílios cujos chefes são analfabetos, porcentagem de domicílios chefiados por mulheres e porcentagem de crianças de 0 a 4 anos.

a premissa de que nos casos onde os reassentamentos fossem necessários, estes deveriam ser efetuados apenas se não fosse possível a realocação na mesma favela do morador.

De acordo com cálculos do IBGE (Censo Demográfico de 1990), dentro da faixa acima citada, excluindo favelas que compunham os maiores complexos da cidade (Maré e Morro do Alemão), havia 100 favelas, com um contingente populacional de 410.781 distribuídos entre 100.853 moradias. Tal número se referia a aproximadamente 43% do total de domicílios em favelas na cidade do Rio de Janeiro. O PROAP se dispunha a beneficiar cerca de sessenta favelas, atendendo quase 220 mil moradores, o correspondente a aproximadamente 60% do total de favelas de porte médio.

No que diz respeito aos aspectos gerenciais do programa, a opção pela terceirização dos serviços no Favela-Bairro foi motivo de muita crítica. A maioria dos projetos foi terceirizado, assim como a execução das obras e o seu acompanhamento. Duas empreiteiras realizaram as obras de melhorias urbanas, e foi feito um concurso público para a contratação dos projetos do programa, com o apoio e a coordenação do Instituto de Arquitetos do Brasil. A terceirização gerou problemas com relação aos projetos e, principalmente, às obras. Estas ocasionaram conflitos e transtornos para os residentes dessas áreas devido à falta de experiência das empreiteiras com obras em favelas, e a falta de um diagnóstico correto e preciso e um bom estudo dos locais onde o programa atuou. Houve conflitos com a administração e, em alguns casos, com as alterações de projeto que, de acordo com os arquitetos responsáveis, desvirtuaram o foco original no intuito de aumentar as margens de lucro¹⁹.

A participação popular no Favela-Bairro se dava através de assembléias feitas em cada comunidade. Contudo, a Prefeitura estimulava a formação de conselhos englobando outras entidades, além das associações de moradores ali presentes, as quais atuavam como interlocutores do poder público no decorrer das obras. É importante citar que houve denúncias das associações de moradores locais, no que tange a ação da Prefeitura, de que

¹⁹ Fonte: Cardoso, 2002 – Depoimento pessoal feito pelo arquiteto Paulo Oscar Saad ao autor.

esta criava grupos locais focados em servir aos seus interesses. Todavia, segundo os técnicos da mesma, a participação popular era pequena devido à falta de interesse dos moradores.

O Favela-Bairro rapidamente alcançou visibilidade e obteve resultados significativos nas áreas onde atuou, o que foi atribuído ao desejo da população do Rio de Janeiro de encontrar uma solução para a questão das favelas. Assim, o programa foi rapidamente considerado de sucesso, e teve bastante repercussão na imprensa, e, uma vez que os resultados do Favela-Bairro, em termos urbanos e de forma geral, foram positivos, o mesmo obteve o reconhecimento mundial como um dos melhores programas de urbanização voltados para áreas carentes, ao menos em termos de mídia. Houve então condições políticas para sua expansão, o que fez com que a Prefeitura direcionasse mais recursos para sua manutenção, e, com isso, o BID e a Prefeitura fizeram novas negociações com o fim de dar continuidade e, inclusive, ampliar o programa.

Toda a experiência vivida durante a primeira fase do programa foi crucial para a percepção de que era preciso atuar também na inclusão social dos habitantes das favelas nas quais o programa atuou. Com isso, houve a criação de programas sociais voltados para crianças e adolescentes, programas educativos, recreativos, esportivos, e de geração de renda e trabalho, de forma a combater a pobreza presente nessas áreas e a exclusão sofrida pelos seus moradores. Todavia, apesar desse esforço público, o programa foi insuficiente em termos de integração social, ou seja, nesse aspecto o programa não atingiu os mesmos resultados dos observados nas intervenções de infra-estrutura.

Em dezembro de 2000 foi concluída a primeira fase do programa, e, segundo a Prefeitura do Rio de Janeiro, o mesmo interveio em grande porte em 62 comunidades dentre favelas e loteamentos, e mais de 250 mil moradores foram beneficiados²⁰.

²⁰ Fonte: Instituto Pereira Passos.

A Prefeitura do Rio, em março de 2000, aprovou o PROAP II junto ao BID. Vale reforçar que na primeira fase do Favela-Bairro a Prefeitura iniciou ações sociais por conta própria, que envolviam projetos de aumento de escolaridade e capacitação profissional, cursos de aperfeiçoamento, e criação de cooperativas populares de produção de bens e serviços. De acordo com publicação oficial, esta primeira fase do programa consagrou as intervenções de infra-estrutura e urbanísticas com a participação, ainda que pequena, da população local.

Focado originalmente em beneficiar favelas de porte médio, o programa Favela-Bairro se desdobrou, durante os anos de 1997 a 2000, em dois outros - o “Bairrinho” e o “Grandes Favelas” – com os quais se visava aumentar a escala das intervenções. Nesse período, os recursos da CEF foram de suma importância, principalmente para esses dois programas. Durante o final desta gestão houve uma iniciativa financiada com recursos da União Européia, contudo como um projeto piloto, com fins de criar uma intervenção de cunho social que antecederesse e acompanhasse as obras.

Com o fim de reforçar o que foi explicitado anteriormente, de maneira geral, o Favela-Bairro não visava a construção de unidades habitacionais, exceto em casos de remanejamentos, e somente se neste caso não houvesse como adotar outra solução negociada com as famílias em questão. A taxa de reassentamento da primeira fase do programa foi de 5%, e vista como pequena, porém as famílias receberam casas construídas dentro da própria favela, ou uma indenização. O pagamento de um auxílio temporário com fins de pagar as despesas com aluguel foi muitas vezes utilizado também.

Apesar de o BID não ter exigido a completa regularização fundiária das favelas e loteamentos, este processo teve início dentro do escopo do programa, embora sua importância e recursos tenham sido bem baixos. De acordo com depoimentos de técnicos da Prefeitura, a realização das obras era mais relevante do que solucionar a questão da falta de titulação da terra. Assim, foi desenvolvida somente a regularização urbanística, através da criação de um Projeto de Alinhamento, o qual definia tanto os espaços públicos quanto os privados, e, nesse sentido, fazia o reconhecimento formal dos

logradouros, e, posteriormente, havia a definição dos lotes ou condomínios particulares, para que, a partir daí, fosse iniciado o processo de titulação.

Durante a primeira fase do programa, conforme já mencionado, tendo em vista sua importância, a Prefeitura deu início aos investimentos utilizando seus próprios recursos, e assim acelerou a atuação do programa e a aceitação e reconhecimento de toda a cidade em relação ao Favela-Bairro. Todavia, logo em seguida, o BID investiu mais que o dobro dos recursos investidos pela Prefeitura, e por praticamente dois anos. Por este motivo, começou a haver um desequilíbrio financeiro devido ao pagamento das amortizações do primeiro contrato, os juros, as taxas de crédito e os recursos da contrapartida da Prefeitura. O quadro se agravou ainda mais no momento em que a Prefeitura começou a amortizar os dois empréstimos ao mesmo tempo. Com isso, o estudo da viabilidade de novos montantes na participação de recursos era essencial para que tal desequilíbrio financeiro fosse atenuado.

A segunda fase do programa foi iniciada em 2000, e teve a assinatura de um novo contrato com o BID. O Favela-Bairro II também investiu U\$ 300 milhões, com a mesma contrapartida da Prefeitura de 40%, e atendeu 89 favelas e 17 loteamentos, totalizando 168 favelas atendidas pelo programa. Todavia, nesta fase U\$ 34,5 milhões foram endereçados aos programas sociais, no intuito de atender em torno de 321 mil moradores de favelas.

Essa segunda fase foi acompanhada de alguns importantes programas: Geração de Trabalho e Renda, Urbanização Integrada e Atenção a Crianças e Adolescentes.

Resumidamente, o programa Geração de Trabalho e Renda tinha o objetivo de auxiliar na qualificação dos moradores das áreas onde o Favela-Bairro atuaria, de forma a contribuir para a empregabilidade e a geração de renda dessas pessoas, através da oferta de cursos de capacitação profissional e aumento de escolaridade, tanto para jovens quanto para adultos.

O Urbanização Integrada envolvia obras de infra-estrutura básica, como iluminação pública, esgoto, drenagem, abastecimento de água, proteção de encostas, etc.

O programa Atenção a Crianças e Adolescentes abrangia a criação de creches, e, inclusive, auxiliando no complemento à educação básica, por meio de atividades desportivas, artísticas, e a formação de jovens entre 15 e 17 anos para atuarem em suas próprias comunidades, com apoio a ações de educação, cultura, esporte e saúde.

Houve, também, a incorporação de ações das denominadas Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na realização dos programas sociais, com o objetivo de colocar equipes de diversos ramos profissionais para atuarem junto com os moradores, tais como educadores, assistentes sociais, pedagogos e psicólogos.

Também constava no projeto desta segunda fase a participação dos moradores no estabelecimento dos programas e ações governamentais que deveriam ser colocados em prática em suas comunidades, e então, a partir daí, estudos técnicos e de viabilidade de recursos seriam feitos, os quais fundamentariam o Plano de Ação Social Integrada (PASI). Depois do término das obras, a intenção era de manter a interação construída entre Prefeitura e moradores das favelas, por meio do Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO). Esta é uma unidade administrativa presente em cada comunidade onde o programa atua, da qual fazem parte engenheiros, arquitetos, agentes comunitários ou agentes sociais. O objetivo principal do POUSO era de ser um posto avançado da Prefeitura, e, dessa forma, ser responsável pelo recebimento das primeiras sugestões ou reclamações dos moradores, com o intuito de direcionar soluções.

Algumas comunidades beneficiadas pelo Favela-Bairro tiveram a presença dos chamados Centros Municipais de Atendimento Social Integrado (CEMASI), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), cuja principal responsabilidade era dar assistência a crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiência e habitantes de comunidades de baixa renda do Rio. A SMDS, no Favela-Bairro, também era responsável por realizar atividades de creches, atendimento de complementação do horário escolar

para crianças entre 7 e 14 anos, em projetos direcionados a jovens e adolescentes no que diz respeito à drogas, gravidez precoce, e violência doméstica.

A Secretaria Municipal de Trabalho e Renda desenvolveu ações relacionadas a cursos de alfabetização de jovens e adultos, cursos de orientação econômica, de qualificação de mão-de-obra e de informática. O objetivo projetado para a segunda fase do programa seria o atendimento de 30 mil crianças e adolescentes pela SMDS, e cerca de 85 mil pessoas pelos projetos de geração de trabalho e renda da Secretaria de Trabalho. Ao final da segunda fase, o Favela-Bairro tinha a pretensão de efetuar a integração de 143 comunidades de antigas favelas e 25 de loteamentos irregulares à cidade do Rio, o que totalizaria aproximadamente 600 mil habitantes, ao somar as ações das duas etapas, o PROAP I e o PROAP II.

Todavia, é de suma importância colocar que o Favela-Bairro II tinha previsão de ser concluído em março de 2004, e em junho de 2006 isso ainda não havia se cumprido. Do total de 65 comunidades que deveriam ter sido beneficiadas pelo programa, em torno de 20 ficaram com suas obras paradas, e algumas foram entregues incompletas no início de 2005. Inclusive houve casos de comunidades que não foram beneficiadas nem com o abastecimento básico de água e esgoto. Houve também problemas como o não pagamento total às empreiteiras responsáveis pelas obras, e a Prefeitura havia gasto menos da metade do total previsto para o programa em 2005: dos R\$ 41,5 milhões do orçamento, somente R\$ 16 milhões foram liberados, e apenas R\$ 11,7 milhões foram realmente pagos.

Apesar disso, muita coisa se realizou durante os dez anos do programa. Foram construídos 8.400 coletores de lixo; 500 mil metros de redes de água canalizada potável; 548 mil metros quadrados de redes de esgoto; 1.691 mil metros quadrados de ruas; 503 mil metros quadrados de áreas de lazer; 251 mil metros quadrados de obras de estabilização de encostas e 23 mil pontos de luz. Todas essas obras e instalações contribuíram para aprimorar as condições de vida nas áreas beneficiadas, e, assim, valorizaram esses locais, permitindo uma grande mudança na vida de seus habitantes.

Contudo, apesar desses aprimoramentos nessas comunidades devido à visível melhoria física das favelas, não se pôde observar um verdadeiro aprimoramento na qualidade de vida da população presente nessas áreas, afinal tal melhoria não está atrelada apenas a avanços em termos urbanísticos. Ou seja, a atuação pública apresentou fragilidades e ineficiências, principalmente em termos sociais, uma vez que não foi capaz de transformar definitivamente as condições de vida dos habitantes das favelas cariocas em que o programa atuou, apesar de sua grande popularidade.

Outro importante ponto a ser ressaltado é o fato de que o programa perdeu força entre a administração de César Maia e Luiz Paulo Conde. Segundo dados do Observatório IPPUR/UFRJ, conforme a tabela III.1 abaixo, do total dos dezoito projetos que se encontravam em andamento na gestão de César Maia até o fim do governo de Conde, em outubro de 2000, apenas um foi concluído. Sete obras estavam em andamento, três iriam ainda ser iniciadas, e apenas sete foram concluídas. Da soma de vinte e sete obras iniciadas no governo de César Maia, onze permaneceram em andamento, e somente dezesseis foram concluídas até o fim da administração de Conde.

TABELA III.1

Continuidade do Programa Favela-Bairro com a mudança de gestão			
César Maia (dez/95 a dez/96)		Conde (jan/97 a out/2000)	
Descrição	Total	Descrição	Total
Projetos em andamento/ obras estimadas	18	Projetos concluídos	1
		Obras a iniciar	3
		Obras em andamento	7
		Obras concluídas	7
Obras iniciadas	27	Obras em andamento	11
		Obras concluídas	16

Fonte: IPLAN-RIO Observatório IPPUR/UFRJ - FASE

III.2 – Avaliação sobre o programa Favela-Bairro I e II

O Instituto Pereira Passos, ligado à Prefeitura do Rio, fez uma avaliação do programa Favela-Bairro no que tange os impactos de suas intervenções nas condições de vida e moradia das favelas beneficiadas pelo mesmo, através de uma comparação dos dados do Censo Demográfico de 1991 e 2000 do IBGE. A amostra comparada englobou 34 favelas, cujas obras de urbanização estivessem finalizadas até junho de 2000, e mais outras 17 favelas que continham características semelhantes às da amostra citada, porém, que não haviam sofrido intervenção do programa.

A análise se focou em algumas áreas, dentre elas a de infra-estrutura. Foi possível observar que aumentou praticamente em 14 pontos percentuais o número de habitações com abastecimento de água potável, uma vez que em 1991 o percentual era de 81,24%, e em 2000 passou para 94,87%. Outro ponto importante a ser comentado foi o fato de que, embora o percentual tenha sido menor do que o de água e de lixo, o esgotamento sanitário foi o que obteve o maior aprimoramento, uma vez que seu aumento foi de 20 pontos percentuais entre os anos de 1991 e 2000. Mais especificamente, sua porcentagem em 1991 era de 64,05% e, em 2000, passou para 84,04%. Nas favelas beneficiadas pelo programa, a rede de esgoto aumentou 19,9% entre os anos de 1991 e 2000, e naquelas onde o programa não interveio, tal aumento foi de apenas 2,9%, isto é, 17 pontos percentuais de diferença.

No que tange o serviço de coleta de lixo, as favelas beneficiadas pelo Favela-Bairro apresentaram um aumento de 18 pontos percentuais, pois em 1991 a porcentagem era de 79,60%, e, em 2000, este número passou para 98,24%. Vale apontar que houve a cobertura de 100% desse serviço em mais da metade das favelas, enquanto em 1991 essa cobertura era de 80%, e em apenas uma favela era de 100%. Nas favelas não beneficiadas, a coleta de lixo diminuiu em 0,87%.

Com base nos dados acima citados e nos elementos de análise estudados e mencionados no presente trabalho, é possível tecer comentários acerca dos pontos positivos e negativos que podem ser vistos no programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro.

O programa apresenta um grande elemento positivo que é o foco na urbanização das favelas cariocas, e gera a mensagem de que tal ação é a melhor forma de intervir e solucionar a questão das favelas. Apesar de ser uma prática hoje em dia presente em todas as metrópoles e grandes cidades do Brasil, o respaldo do BID, a repercussão na mídia, e a realização desse projeto na cidade do Rio, a qual na década de 70 efetuou o maior programa de remoção de favelas da América Latina, foram fundamentais para ressaltar e enaltecer o Favela-Bairro, tornando-o um divisor de águas na questão urbanística e habitacional da cidade, quiçá do país como um todo.

Ademais a tamanha repercussão na mídia, deve-se considerar o fato de que o programa apresenta uma intervenção em grande número, e com consideráveis impactos e reflexos nas condições de vida do contingente populacional pouco abastado presente nas favelas. As estatísticas que envolvem o programa demonstram bastante isso. Contudo, é bem óbvio que é uma ação pública que necessita de desenvolvimento e permanência para que seus efeitos sejam ainda maiores.

Outro ponto positivo do programa foi a regularização urbanística e fundiária, a qual permitiu que os moradores das áreas de favelas tivessem seus endereços formalizados, elemento essencial para a cidadania dessa população.

Todavia, apesar de todas as características positivas do programa acima expostas, o mesmo também apresentou falhas, contradições, conflitos e problemas que valem ser apontados de forma a completar a análise a que se propõe neste trabalho.

Primeiramente é importante citar que, embora muito diversificada, a política habitacional do Rio de Janeiro não estimulou nem criou meios de ampliar a oferta de novas moradias às pessoas de baixa renda. As atuações públicas municipais no que tange

o sistema habitacional focam fortemente em políticas corretivas, e, com isso, formam um grande círculo vicioso. Isso porque, frente à carência de unidades habitacionais, e a falta opção em termos de acesso à moradia, as pessoas acabam por ocupar áreas inadequadas e de risco - os morros, as encostas, as margens de rio, etc.

O programa se focou na integração das favelas aos bairros cariocas, contudo apenas em termos físicos e urbanísticos. No que tange a política de integração social o programa foi insuficiente, e embora tenha englobado ações de cunho social, estas não ocorreram com a mesma intensidade e eficiência das intervenções de infra-estrutura nas favelas. Tal fato coloca um empecilho à tão necessária integração social dos moradores das favelas cariocas. A esse respeito, cabe também mencionar que as melhorias de infra-estrutura nas favelas onde o programa atuou, apesar de ter aprimorado a vida dos habitantes dessas áreas, acabou por gerar a valorização desses locais, e, assim, o aumento do valor dos imóveis nas mesmas. Tal valorização provocou o processo de substituição gradual dos habitantes que moram nesses locais por uma população com maior poder aquisitivo, justamente pelo fato de o Favela-Bairro ter focado apenas na integração físico-urbanística, e não ter se preocupado com a intervenção social suficientemente. Dessa forma, o programa gerou o processo chamado “expulsão branca” dos moradores com renda mais baixa, os quais começaram a ser substituídos por outros com renda mais elevada. Isso porque os aprimoramentos oriundos dos investimentos urbanísticos e de infra-estrutura do Favela-Bairro não ocorreram juntamente com políticas sociais eficazes, que pudessem garantir os direitos sociais dos moradores das favelas, e, assim, a permanência dos habitantes em suas favelas de origem²¹.

Outro ponto extremamente negativo foi a ínfima participação popular no Favela-Bairro. O gerenciamento da implementação do programa com foco na terceirização da mão-de-obra, através da contratação de empreiteiras para a realização das obras, foi alvo de muitas críticas. Com isso, é possível perceber que a pequena participação dos moradores das áreas beneficiadas foi apenas para legitimar a mesma, a qual havia sido

²¹ Fonte: Cardoso, 2002.

pré-estabelecida no projeto, e, dessa forma, poder considerar que houve tal participação. Ou seja, deixou-se de lado a real democratização dessa política pública, tão importante na obtenção de eficiência e eficácia nos resultados das intervenções públicas²².

A ausência de um sistema de monitoramento e avaliação permanente com o fim de acompanhar o desempenho e evolução dos indicadores urbanos, socioeconômicos, ambientais e habitacionais, o qual seria de grande importância, acabou por ser um fator de risco para a permanência e desenvolvimento futuro das intervenções efetuadas durante o Favela-Bairro.

Os critérios e processos de seleção das favelas a serem beneficiadas pelo programa claramente não foram fundamentados no diagnóstico das necessidades e carências das áreas escolhidas. Isso porque procurou-se priorizar áreas onde o programa fosse capaz de finalizar um processo de urbanização já iniciado, para auxiliar no sucesso do mesmo. Com isso, as favelas que o programa atendeu não foram as mais necessitadas e carentes, mas sim aquelas que já haviam tido, ou estavam sofrendo intervenções de programas anteriores.

Nesse sentido, é possível concluir que os aprimoramentos urbanísticos efetuados pelo Programa Favela-Bairro não caminharam juntos com outras políticas municipais setoriais com eficiência. Assim, sem a presença de um planejamento e um diagnóstico eficiente, juntamente com um bom estudo das áreas para a atuação pública, a resolução da questão social das favelas ficou comprometida e não foi resolvida pelo Favela-Bairro. A falta de participação popular também foi um grande fator negativo na realização do programa, uma vez representa algo essencial no planejamento e efetuação de políticas públicas.

Os problemas vividos no decorrer do Favela-Bairro demonstram como o governo ainda apresenta uma postura de descaso no que diz respeito ao aprimoramento das

²² Fonte: Cardoso, 2002.

condições de vida da parcela menos favorecida da sociedade, uma vez que mesmo um programa que visa melhorar as áreas onde essas pessoas moram tornando-as um lugar mais habitável, embora sem nenhuma transformação extraordinária, viveu grandes obstáculos para seguir em frente.

E é por todo esse conjunto de razões que o intuito de integração das favelas aos bairros do Rio se tornou uma tarefa de grande complexidade e inatingível. Inclusive, porque, para que esse feito fosse capaz de ser realizado, seria necessário ir muito além de efetuar apenas reformas e transformações físicas e urbanísticas, de infra-estrutura, e alguns poucos programas sociais, tendo em vista a imensa dimensão do problema a que se propõe resolver. E, uma vez que o Rio sofre de um enorme problema habitacional, programas de urbanização de favelas representam apenas uma pequena fatia do grande bolo a ser resolvido, e isso se acentua com a carência de uma política séria para a questão habitacional para a população de baixa renda, que apresente soluções de longo prazo, plausíveis de se realizar, com menos intenções políticas e de marketing, e com mais vontade de resolver realmente o problema, de forma a suprir as necessidades da população.

Assim, apesar de todos os aspectos positivos, e, neste presente trabalho, reconhecidos, do programa Favela-Bairro, o mesmo não foi capaz de solucionar satisfatoriamente a questão habitacional das favelas do Rio de Janeiro, de forma a auxiliar e aprimorar o acesso da população de baixa renda da cidade à habitação formal. O programa apresentou características extremamente assistencialistas, por motivos políticos e visando marketing do governo em poder. Dessa forma, é possível concluir que, apesar da realização de um programa de tamanho porte como o Favela-Bairro, o mesmo poderia ter se realizado como uma política pública mais abrangente, eficiente e eficaz para as favelas do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do século XX, as favelas começaram a fazer parte da estrutura urbana do Rio de Janeiro. Seu surgimento é oriundo da falta de opção dos moradores das habitações populares desse período, representadas pelos cortiços, os quais foram demolidos pelo governo, fato este que não deixou outra opção aos seus habitantes se não a ocupação dos morros e encostas, dando início ao processo de expansão das favelas.

A partir desse novo contexto, as favelas tornaram-se um problema a ser resolvido pelo governo, principalmente por ocuparem áreas nobres da cidade. Num primeiro momento, o governo tomou como solução a remoção das mesmas para áreas mais afastadas dos núcleos urbanos, política esta que não foi bem aceita pela população que habitava estes locais. Essa postura governamental representava o descaso do Estado com a população favelada. E, apesar de tal resistência, este modelo de política pública perdurou por bastante tempo, mas não obteve os resultados buscados, e o número de favelas continuava a crescer no Rio.

Dessa forma, na busca de uma solução mais plausível e eficiente para este grande problema habitacional carioca, era necessário que mudanças nas políticas habitacionais da cidade fossem efetuadas, de forma a resolver esta questão das moradias. Foi nesse momento, no final dos anos 90, que uma nova forma de política pública para as favelas foi elaborada e colocada em prática, e deste novo modelo nasceu o Programa Favela-Bairro.

Então, por meio do presente trabalho, buscou-se mencionar e explicar algumas políticas públicas implementadas nas favelas do Rio de Janeiro pelo governo, de forma a deixar claro como tais políticas tinham duas características: ou objetivavam erradicar as favelas do quadro urbano, ou tinham um forte cunho assistencialista, e, dessa forma, não foram suficientes para modificar relevantemente as condições de vida das mesmas. Um foco foi dado à experiência do Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro, de forma a

demonstrar um estudo de caso do mesmo, o qual, apesar de seus pontos negativos e positivos, representou um exemplo de política pública a ser seguida por outras cidades brasileiras, cuja repercussão foi, inclusive, internacional. Ou seja, o programa Favela-Bairro foi o objeto de estudo deste trabalho, de forma a atingir o objetivo central do mesmo, que era demonstrar a necessidade de se reestruturar as políticas públicas efetuadas para as questões das favelas, levando-se em consideração toda a complexidade e as dificuldades de enfrentar os problemas e carências existentes nesses locais, em toda a sua dimensão.

É de suma importância mencionar que o Favela-Bairro representou um programa de bastante relevância e abrangência, e apresentou características multissetoriais, as quais serão melhores descritas abaixo, e a visão de que melhorias nas condições de vida não poderiam ser efetuadas apenas através de urbanização e saneamento. O programa adotou a postura de que eram também necessárias melhorias no bem-estar da população favelada, e para tal era preciso prover educação, saúde, e geração de renda e trabalho. O mesmo também reuniu as secretarias e empresas municipais que atuavam no setor, a fim de criar uma política habitacional para o Rio através da articulação de ações desenvolvidas pela Prefeitura nesse setor. Assim, é possível notar que o programa foi criado com o intuito de ter uma atuação integrada e articulada, com o fim de impactar as favelas de forma efetiva e sustentável, ao menos na teoria.

Desse modo, embora o Programa tenha sido emblemático, iniciativas semelhantes ocorreram em diversas outras cidades do Brasil. Tal fato, inclusive, ensejou a criação de um Programa próprio de financiamento de prefeituras no BNDES, que ficou conhecido como Projetos Multissetorias Integrados. Estes representam um modelo alternativo na busca de solução para os problemas sociais vividos em comunidades de baixa renda. Tal modelo envolve ações articuladas e integradas no enfrentamento da exclusão social e econômica em que vive uma grande parcela da população brasileira.

Nesse sentido, a visão multissetorial integrada é de grande relevância, uma vez que segundo esse modelo, os investimentos em urbanização devem ser combinados com

serviços no âmbito social, como saúde e educação, e também com políticas de geração de trabalho e renda, de forma a enfrentar de maneira eficiente as carências das comunidades de baixa renda. E, tais ações coordenadas e articuladas devem envolver diversas instâncias governamentais, o setor privado e a própria comunidade. Isto, porque, ações públicas isoladas não combatem de forma eficaz o círculo vicioso da pobreza, da falta de oportunidade e da miséria em que muitas famílias vivem. Assim, estes projetos têm uma visão ampla da comunidade, e não atuam em apenas uma questão, mas em toda a comunidade, desde melhorias urbanísticas até a criação de escolas, parques, áreas de lazer, estratégias de geração de trabalho e renda, dentre outras coisas, sempre se utilizando de políticas integradas e planejadas.

Os Projetos Multissetoriais Integrados são geralmente implementados por prefeituras, e buscam agir nas comunidades por meio de ações integradas das várias secretarias municipais, com o intuito de solucionar problemas de saneamento, infraestrutura, saúde, educação, esporte, lazer, trabalho, dentre outros. E é justamente esta inovadora abordagem que diferencia esses projetos dos outros programas com foco em comunidades pobres. Um outro ponto de suma importância a ser ressaltado sobre tais projetos multissetoriais é que o diagnóstico da realidade da comunidade a ser atendida tem de ser preciso e detalhado, uma vez que cada uma delas apresenta carências, problemas e características distintas umas das outras, e isso é essencial para que o projeto tenha sucesso e sustentabilidade. É preciso efetuar um mapeamento da favela, para que seja possível identificar o perfil dos moradores do local, as necessidades da comunidade através de suas opiniões, e extrair os setores onde deve-se atuar com maior foco. Ou seja, a implementação dos Projetos Multissetoriais Integrados tem a participação popular como importante premissa.

Quando da mudança administrativa no governo, a continuidade dos projetos é importantíssimo para que se obtenha sucesso nas atuações. A descontinuidade oriunda de mudanças de gestão política contribui para a desestruturação dos programas, mesmo que tenham sido bem desenvolvidos, visto que projetos implementados em uma determinada gestão, quando interrompidos na gestão seguinte, geram gastos com pouca, ou até

mesmo, nenhuma eficiência. Conseqüentemente, o que ocorre é um desperdício de recursos públicos, o abalo da credibilidade do poder público, e o prejuízo dos resultados do programa. E é por todo esse conjunto de aspectos que pode-se afirmar, que, o combate à pobreza com base em um diagnóstico eficaz, e por meio de ações integradas e da participação popular inovam a atuação pública e proporciona resultados positivos.

Conforme citado anteriormente, algumas características multissetoriais puderam ser percebidas no Favela-Bairro, e valem ser citadas na conclusão deste trabalho. Dentre elas, vale apontar que o Favela-Bairro havia sido criado com o intuito de transformar as favelas cariocas em bairros, com base em conceitos inovadores, diferentes das políticas habitacionais de remoção que vigoraram até a década de 70, e também as da década de 80 que eram formadas apenas de soluções momentâneas.

De forma a demonstrar outras características multissetoriais do Favela-Bairro, e, também, aquelas que lhe faltaram, é importante retomar os principais pontos do Programa. Vale lembrar que o Favela-Bairro, criado em 1993 e implementado no ano seguinte, demonstrou avanços se comparado às políticas públicas para as favelas efetuadas anteriormente. Ou seja, ele representou uma quebra de paradigma, uma vez que implementou conceitos novos tais como a não remoção das favelas, a atuação integrada de obras de urbanização juntamente com a efetuação de programas sociais e de geração de renda. Este programa foi inovador no que diz respeito à questão habitacional e às políticas de desenvolvimento social e de combate à pobreza. Desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação, o programa se propunha a realizar obras de infraestrutura urbana e melhorias no acesso a serviços públicos de forma a permitir e auxiliar no aprimoramento social das favelas.

A primeira fase do Programa, de 1994 a 2000, foi preponderantemente focado na urbanização das favelas, e toda a experiência acumulada durante esse período foi fundamental para a percepção por parte do governo de que a inclusão social dos moradores das favelas era de suma importância. Por este motivo, criaram-se programas sociais voltados para crianças e adolescentes nas áreas de educação, esporte, lazer, e de

geração de trabalho e renda para atuar no combate à pobreza e à exclusão social com que os habitantes das comunidades viviam. Assim, as transformações urbanísticas do programa foram estruturadas para serem efetuadas com uma ação social que permaneceria nas favelas, e um dos elementos de tais transformações foi o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), conforme citado no Capítulo 3 deste trabalho. Outro elemento foi a criação de um centro profissionalizante para formar técnicos e artesãos, de forma a auxiliar na geração de renda. E ainda, houve o auxílio ao estabelecimento de cooperativas e locais destinados à área comercial da favela. Contudo, apesar de o Estado ter apresentado esse esforço, o Favela-Bairro não foi capaz de atingir bons resultados em termos de integração social como o fez no âmbito das intervenções em infra-estrutura.

Segundo a Prefeitura do Rio, quando da conclusão da primeira fase do Programa, em 2000, o mesmo havia beneficiado mais de 250 mil habitantes de favelas. No que tange a segunda fase do Favela-Bairro, também iniciada no ano de 2000, visava-se atender cerca de 321 mil moradores desses locais. Esta segunda fase veio acompanhada de alguns programas importantes, tais como Geração de Trabalho e Renda, Urbanização Integrada e Atenção a Crianças e Adolescentes, conforme também citado no Capítulo 3. Vale mencionar a incorporação de ações das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos programas sociais, de forma a incluir profissionais de várias áreas profissionais para atuarem em conjunto com os moradores das favelas. É importante também ressaltar que algumas comunidades em que o Favela-Bairro atuou receberam os Centros Municipais de Atendimento Social Integrado (CEMASI), como mais um exemplo de iniciativa no âmbito social.

Porém, infelizmente a previsão de conclusão do Favela-Bairro para o ano de 2004 não se realizou, e ainda em junho de 2006 estava em aberto. Resumidamente, de 65 comunidades que deveriam ter recebido a atuação do programa, cerca de 20 ficaram com suas obras sem ser concluídas, e algumas foram entregues sem conclusão no início do ano de 2005. Mais ainda, algumas comunidades não foram beneficiadas nem com o fornecimento básico de água e esgoto. Dentre os problemas, algumas empreiteiras

responsáveis pelas obras não foram totalmente pagas. E, até o ano de 2006, o Favela-Bairro beneficiou cerca de 143 favelas de médio porte, o que representava 20% do total de favelas no Rio de Janeiro no período.

A perda de força do Favela-Bairro entre a gestão de César Maia e Luis Paulo Conde também contribuiu muito negativamente para os resultados finais do Programa, e gera um desperdício de recursos públicos e uma desestruturação do Programa, o que confirma a premissa dos Projetos Multissetoriais Integrados. E uma outra grande crítica feita ao programa foi ao critério de seleção utilizado no mesmo, uma vez que foi dado foco às favelas de médio porte que já apresentassem alguma infra-estrutura, visando obter resultados a curto prazo. Isso porque o Favela-Bairro tinha uma grande repercussão publicitária, e tais características facilitariam que o sucesso pudesse ser rapidamente divulgado na mídia, e, dessa forma, tal critério acabou por fugir às reais necessidades de cada comunidade. Essa foi outra premissa que o Programa não seguiu, a de um real e correto diagnóstico, e, conseqüentemente, representou outro obstáculo à obtenção de melhores resultados e, principalmente, interferiu na sua sustentabilidade.

Outro fator que causou insatisfação e críticas ao Favela-Bairro foi a opção por terceirizar os serviços. As obras, o seu acompanhamento, e a maioria dos projetos foram terceirizados, o que acabou por gerar conflitos e problemas para os moradores das favelas beneficiadas pelo Programa. Com isso, a participação popular, que é algo fundamental para o sucesso da atuação pública nessas comunidades, foi muito pequena, e isso representou mais um alvo de reclamações. Ou seja, mais uma importante premissa multissetorial não foi completamente seguida, e, com isso, a participação da população residente nas áreas que sofreram a atuação pública, para auxiliar no diagnóstico das reais necessidades da comunidade, não foi efetivamente cumprida.

Dessa forma, pode-se perceber que as melhorias urbanísticas feitas pelo Programa Favela-Bairro não andaram em conjunto com outras políticas municipais setoriais com eficiência. E, sem planejamento e diagnóstico eficientes, o problema social das favelas não foi solucionado pelo Favela-Bairro. A falta de participação popular, como acima

citado, também foi um grande fator negativo na realização do programa, uma vez representa algo essencial no planejamento e efetuação de políticas públicas. Com isso, não foi capaz de alterar de forma significativa as condições sociais adversas as quais as favelas atendidas estavam submetidas. A falta de uma moradia decente, saúde, educação, lazer, dentre outros, não foram combatidos de forma eficaz, e, com isso, algumas das condições de vulnerabilidade e exclusão ainda permanecem nas comunidades beneficiadas pelo Favela-Bairro.

Em suma, através da análise do Favela-Bairro efetuada no decorrer deste trabalho, é possível concluir e ressaltar que os problemas enfrentados pelo programa demonstrou a complexidade da questão das favelas. Isto se evidencia nas dificuldades encontradas pelo programa para promover mudanças estruturais em um ambiente tradicionalmente sem investimentos públicos e com enormes carências de infra-estrutura, serviços sociais, e com graves indicadores sociais, desemprego, informalidade, etc. Também é importante evidenciar as dificuldades encontradas, do ponto de vista da gestão pública, em promover uma intervenção integrada, envolvendo diversos setores e secretarias, e também abrangendo investimentos em infra-estrutura e equipamentos sociais. Nesse âmbito, a grande e, melhor dizendo, principal complexidade que o programa teve de encarar foi o desenvolvimento de ações permanentes na favela.

Todavia, mesmo tendo sido descontinuado e apresentado pontos negativos, o Favela-Bairro não retrocedeu à política de remoção de favelas ou projetos apenas em termos de obras de infra-estrutura, ou seja, o programa representou uma importante quebra de paradigma nas políticas urbanas tradicionalmente voltadas para a remoção ou intervenções pontuais e fragmentadas. Isto porque, conforme citado anteriormente, o Favela-Bairro realizou sua proposta de mudança na forma de intervir, uma vez que não se ateve apenas a buscar solucionar o déficit habitacional presente na cidade do Rio de Janeiro, mas também trabalhar o déficit urbano carioca através da “produção de cidade”, e as dificuldades enfrentadas pelo mesmo muito se devem a isto. Nesse sentido, o programa alcançou visibilidade de forma rápida, e resultados importantes em termos urbanísticos, uma vez que foi notório o aprimoramento físico das favelas. Com isso,

apresentou grande popularidade, e teve uma enorme repercussão na imprensa, e, inclusive, obteve o reconhecimento mundial como um exemplo de programa urbanístico voltado para comunidades carentes. Isto é, o Favela-Bairro apresentou um enorme fator positivo: o foco na urbanização das favelas cariocas. Assim, passou a mensagem de que tal ação é a melhor forma de resolver a questão das favelas. Todavia, embora seja uma prática presente em todas as metrópoles e grandes cidades do Brasil nos dias de hoje, o auxílio do BID, a repercussão na mídia, e a realização desse projeto na cidade do Rio, que durante a década de 70 realizou o maior programa de remoção de favelas da América Latina, foram elementos essenciais para enaltecer o Favela-Bairro. Com isso, ele tornou-se um marco na questão urbanística e habitacional do Rio, e, também, do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mauricio de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 3ª edição, 1997.

AZEREDO, Beatriz. *Um estudo sobre as contribuições sociais*. Tese (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

AZEVEDO, Sérgio de. *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Org). *A crise da moradia nas grandes cidades: a questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BARBOSA, A.C.M.M.; SOEIRO, J.R.C.; BUSTILLOS, C.S. *Projetos Multissetoriais Integrados: uma abordagem para as questões sociais*. Revista do BNDES, n.10. Rio de Janeiro: BNDES, dezembro de 1998.

BOLAFFI, Gabriel. *Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos*. In: VALLADARES, Licia do Prado. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BURGOS, Marcelo Baumann. *Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV, 3ª edição, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio. *O programa favela bairro: uma avaliação*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. 2002.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Política habitacional: a descentralização perversa*. In: *Planejamento e Território. Ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, Cadernos IPPU, ano XV, nº 2, Ago-Dez 2001/ ano XVI, nº 1, Jan-Jul 2002.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Política habitacional e o novo papel dos governos sub-nacionais: diretrizes gerais para o seu planejamento*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. 2001.

CARNEIRO, Carla B. Ladeira. *Programa Integrado de Inclusão Social*. In: *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

CASTRO, C. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): USP, São Paulo, 1999.

COHN, Amélia. *Políticas sociais e pobreza no Brasil*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, nº12 jun/dez 1995.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. *Um Diagnóstico das Condições Habitacionais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. <http://www.iets.org.br/biblioteca> (acessado em 01/03/2010)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microregiões geográficas*. 2ed. Belo Horizonte: Ministério das Cidades, 2005.

GAWRYSZEWSKI, Alberto, *A crise habitacional e o Estado na construção de moradias na cidade do Rio de Janeiro*, 1996.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro*. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>. (Acessado em 15/03/2010).

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro*. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>. (Acessado em 22/03/2010).

IPLANRIO. *Favelas cariocas, estatísticas*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1995.

IPLANRIO. *Favelas cariocas, Índice de Qualidade Urbana*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

Lall, S., Wang, H., Da Mata, D., *Do Urban Land Regulations Influence Slum Formation? Evidence from Brazilian Cities*. World Bank, Mimeo, 2006.

LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. *Favelas e Comunidade Política: A Continuidade da Estrutura de Controle Social*. In:_____. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.186-263.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. LAGO, Luciana Corrêa. *A Oposição Favela-Bairro no Espaço Social do Rio de Janeiro*. www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8598.pdf. (Acessado em 01/04/2010).

RODRIGUES, Fabia dos Santos. *O Programa Favela-Bairro e a experiência de urbanização das favelas de Praia da Rosa e Sapucaia*. Tese (Mestrado em Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros*. In: VALLADARES, Licia do Prado. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p.17-47.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política Habitacional Brasileira*. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

VALLADARES, Licia, *Passa-se uma casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.