

COLEÇÃO HABITARE



Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Adauto Lucio Cardoso, Rosane Lopes de Araujo e Will Robson Coelho

1. Aspectos institucionais e caracterização física

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi criada em 1975, um ano após a criação das outras Regiões Metropolitanas no país, uma vez que para a sua instituição foi necessário, primeiro, resolver o problema da fusão, ou seja, a extinção do antigo estado da Guanabara e a incorporação do seu território ao antigo estado do Rio de Janeiro, do qual o novo município do Rio de Janeiro passou a ser a capital. Complementando a lei federal que instituiu a RMRJ, o Decreto-lei Estadual 14, de 15/3/1975, criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), entidade com personalidade jurídica de direito privado, sob supervisão da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado, à qual cabia dar apoio técnico e administrativo ao Conselho Deliberativo e assessoramento ao Conselho Consultivo.

A Fundrem, uma vez estabelecida, dedicou-se à elaboração de diagnósticos e buscou implementar convênios de assistência técnica para a elaboração dos planos diretores em todos os municípios da Região Metropolitana, cujos produtos eram basicamente projetos de leis de zoneamento. Porém, nem sempre a Fundrem conseguia a aprovação de seus projetos de leis nas Câmaras de Vereadores, pois envolviam interesses municipais na questão do uso do solo. Assim, pela Portaria 46, de 1979, baixada pelo governador do estado, tentou-se deslocar da competência municipal para a estadual a aprovação de projetos urbanísticos.

Os conflitos constantes entre a Fundrem e os governos municipais acabaram por desgastar o órgão, que, a partir da redemocratização do país, da instituição das eleições municipais e da maior autonomia que passou a ser conferida ao poder local, foi gradativamente perdendo poder político. Em 1990, a Fundrem foi extinta, seus técnicos dispersaram-se em outros órgãos estaduais e seu acervo foi parcialmente perdido nos arquivos do estado. Desde então, nenhum outro órgão específico responsável pelo planejamento do território metropolitano foi constituído.

Em 21 de setembro de 1990, em razão das mudanças trazidas pela Constituição Federal, que passou para os governos estaduais a competência para a cria-

ção das áreas metropolitanas no país, foi promulgada a Lei Complementar Estadual 64, que dispôs sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e que definiu as funções públicas e os serviços de interesse comum. Desde a sua criação até a edição dessa lei complementar, a principal alteração na composição da RMRJ foi a exclusão do município de Petrópolis. Entre 1991 e 2000, novas alterações¹ ocorreram, passando de quatorze (Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, São Gonçalo e São João de Meriti) para dezenove o número de municípios que compõem a RMRJ, em virtude da criação de cinco novos municípios por meio de processos de emancipação de distritos – Guapimirim, Japeri, Queimados, Seropédica e Tanguá.

A RMRJ ocupa uma área de 5.645 quilômetros quadrados – 12,91% da superfície do estado – tendo, no centro, o município-sede do Rio de Janeiro; ao norte, os municípios de Nilópolis, São João de Meriti, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Queimados e Belford Roxo, que compõem a sub-região da Baixada Fluminense; ao fundo da Baía de Guanabara, os municípios de Magé e Guapimirim; a leste da Baía de Guanabara – o eixo leste metropolitano –, os municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá e Maricá; a oeste – no limite da região –, os municípios de Man-

¹Em 1997, foi aprovada a Lei Complementar Estadual (LCE) 87, que modificou a composição da RM e revogou a LCE 64, de 1990. Em 1998, a LCE 89 dispôs sobre o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. Após 2000, foram feitas novas alterações na composição da RMRJ por meio da Lei Complementar 97, de 2001, que excluiu Maricá, e da Lei Complementar 105, de 2002, que incluiu o novo município de Mesquita (emancipado em 1999) e excluiu os municípios de Itaguaí e Mangaratiba.

garatiba e Itaguaí, junto da Baía de Sepetiba; e a noroeste, os municípios de Seropédica e Paracambi.

A distribuição territorial e administrativa da RMRJ está apresentada na Tabela 1.

Municípios	Área (km ²)	Municípios	Área (km ²)
Belford Roxo	80	Niterói	129
Duque de Caxias	465	Nova Iguaçu*	559
Guapimirim	361	Paracambi	179
Itaboraí	424	Queimados	77
Itaguaí	272	Rio de Janeiro	1.182
Japeri	83	São Gonçalo	249
Magé	386	São João de Meriti	35
Mangaratiba	352	Seropédica	284
Maricá	362	Tanguá	147
Nilópolis	19	RMRJ	5.645

* A dimensão territorial de Nova Iguaçu inclui a área de Mesquita.

Tabela 1: Distribuição territorial e administrativa da RMRJ. Fonte: IBGE (2000).

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, podem-se encontrar três tipos de áreas climáticas, acompanhando a diversidade de relevo e localização, expressas nas variações pluviométricas, de temperatura, dos ventos e da umidade relativa do ar.

Nas áreas de baixada, predomina um clima tropical, com estação seca no inverno, média pluviométrica anual de mil milímetros e temperatura em torno de 23° C (média anual). A umidade relativa varia de 78% a 80% nas baixadas interiores, mais protegidas

dos ventos, reduzindo-se para uma faixa de 75% a 78% nas baixadas litorâneas, por influência dos ventos de nordeste. Nos sopés montanhosos, o clima dominante é o tropical chuvoso, com chuvas durante todo o ano e índices pluviométricos superiores a 2 mil milímetros anuais no sopé da Serra do Mar e de 1,5 mil milímetros a 2 mil milímetros anuais nos sopés dos maciços litorâneos. Em função das chuvas frequentes, as temperaturas são mais amenas nessas formações, variando de 21° C a 22° C, em média, durante o ano. A umidade relativa nessas áreas chega a 86%.

O clima tropical de altitude é o que predomina nas encostas dos maciços e serras, com mais chuvas na Serra do Mar do que nos maciços litorâneos, em virtude das altitudes mais elevadas. Nos dois tipos de formação, existem diferenciações entre as vertentes, com ocorrência de maior quantidade de chuvas e menor temperatura nas que sofrem a ação dos ventos marítimos.

Quanto aos aspectos geomorfológicos, a RMRJ pode ser caracterizada com base nos três grupos principais de elementos que definem o seu relevo: os maciços litorâneos, as baixadas e a Serra do Mar, que se estende de norte a oeste, marcando os limites com os municípios das regiões serrana e centro-sul fluminense.

Os maciços litorâneos são quatro formações isoladas, mais próximas do litoral: maciços da Pedra Branca, Tijuca e Serra da Madureira, no Rio de Janeiro; e Serra de Cassoritiba, em Niterói. Entre-meando essas formações, encontram-se as baixadas

litorâneas em toda a extensão próxima ao mar, onde se localizam as lagoas barradas por restingas. E entre os maciços litorâneos e a Serra do Mar, estão as baixadas interiores, que formam uma grande superfície de ocupação de planícies e colinas, abrangendo a baixada fluminense.

O sistema hidrográfico é composto de três grandes grupos de bacias, segundo seu local de desagüamento. O maior deles, que compreende as bacias que deságuam na Baía de Guanabara, apresenta características de baixada de natureza pantanosa com áreas inundáveis, por estarem situadas em níveis abaixo da média das marés. Existem ali vários rios que drenam áreas intensamente ocupadas nos municípios do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense, a oeste da baía, e de Niterói, São Gonçalo e Itaboraí, a leste, bem como alguns outros ao fundo da baía que, descendo da Serra dos Órgãos, atravessam áreas de ocupação mais rarefeita nos municípios de Magé e Guapimirim. Ainda nesse grupo, há extensas áreas de mangue mais ao fundo da baía, nos municípios de Magé, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo.

Outro conjunto é formado pelos rios situados mais a oeste da região que deságuam na Baía de Sepetiba, drenando extensas áreas planas e baixas com trechos inundáveis, e limitado ao fundo pela Serra do Mar. Abrange os municípios de Mangaratiba, Itaguaí, Paracambi, Japeri, Queimados e parte de Nova Iguaçu, assim como a zona oeste do Rio de Janeiro. O último grupo é composto dos cursos de água que deságuam nas chamadas lagoas litorâneas, constituídas por recuo oceânico e formação de restingas, que fun-

cionam como intermediárias entre os rios e o mar, ao qual se ligam por canais. Quatro lagoas com essas características situam-se no lado oeste da baía, no município do Rio de Janeiro: Rodrigo de Freitas, em área intensamente ocupada, e Jacarepaguá, Camorim, Tijuca e Marapendi, em área de ocupação mais recente. Nesse conjunto, também se verifica a existência de áreas inundáveis. E do lado leste, no município de Niterói, localizam-se as lagoas de Piratininga e Itaipu, drenando áreas de urbanização recente e acelerada, e ainda as lagoas de Maricá, Barra, Padre e Guarapina, no município de Maricá, em áreas com ritmo intenso de parcelamento.

Os dados populacionais mostram a grande concentração e polarização exercida pelo município do Rio de Janeiro sobre o entorno (e sobre o próprio estado do Rio de Janeiro): um em cada três moradores do estado mora na capital e três em cada quatro fluminenses residem na RMRJ. No entanto, apesar dessa grande concentração, o processo histórico indica uma perda de posição relativa do município do Rio de Janeiro em relação à RMRJ, caindo de 79,1% para 53,8% entre 1940 e 2000. Já a relação entre a região metropolitana e o estado, partindo de um patamar de 61,8% em 1940, cresce até 1980, quando atinge 77,7% (seu ponto de inflexão), baixando então lentamente até atingir 75,7% no ano 2000.

Nas décadas de 1940 e 1950, a RMRJ conviveu com altas taxas de crescimento populacional, principalmente nos municípios limítrofes da capital, onde elas chegaram a superar os 10% ao ano. Nos anos 1960, ocorreu um arrefecimento, principalmente

nos municípios da Baixada Fluminense e na capital. Esse processo se aprofundou nas décadas de 1970 e 1980, dando a impressão de que essa tendência seria irreversível. A primeira metade dos anos 1990 ainda reforçou o comportamento anterior; no entanto, no período mais recente verificou-se um relativo “reaquecimento” do crescimento populacional, com exceção de três municípios, que mantiveram a tendência anterior: Nilópolis, que continuou a perder população; Niterói e Paracambi, cujas taxas de crescimento diminuíram.

2. Ocupação e expansão urbana

Ponto de partida para a expansão de toda a região, o município do Rio de Janeiro teve sua origem nas proximidades do Morro do Castelo e Praça XV, junto ao primeiro porto da cidade. Dessa base, expandiu-se em direção a pequenas localidades criadas a partir de outros pequenos portos situados na orla da baía e nas margens de rios afluentes, cujas ligações eram feitas inicialmente apenas por meio de pequenas embarcações. Desses locais partiram também alguns dos primeiros caminhos de penetração para o interior. Posteriormente, caminhos por terra levariam às propriedades rurais, na maioria das vezes engenhos de açúcar. A abertura progressiva desses caminhos, que levavam a outras províncias, definiu eixos de penetração e propiciou o assentamento de localidades mais tarde atingidas por linhas de diligências, de bonde ou de trem.

As linhas de bonde desempenharam, a partir de 1868, papel indutor na ocupação urbana de tipo

residencial. Instaladas mediante diversas concessões, devidamente articuladas com o empreendimento dos primeiros parcelamentos de terra, essas linhas foram fundamentais para a ocupação de áreas não servidas pelos ramais ferroviários. O sistema de bondes constituiu uma extensa malha que integrava o centro da cidade aos bairros distantes e unia, na área central, as principais praças e terminais ferroviários e hidroviários, garantindo, assim, a integração de grandes áreas urbanas com bastante mobilidade. As ligações entre estações de diferentes ramais ferroviários contribuíram para a consolidação de áreas comerciais formadas nas proximidades dessas estações. O sistema foi importante também para o estabelecimento da primeira área industrial da cidade, no bairro de São Cristóvão. Com sua extinção na década de 1960, o sistema foi substituído por linhas de ônibus, que utilizaram os eixos consolidados pelos bondes.

A malha ferroviária da RMRJ teve seu primeiro trecho inaugurado em 1858, com 48 quilômetros, que ligava a estação D. Pedro II, no centro urbano da metrópole, a Queimados, na Baixada Fluminense, e chegava à estação de Japeri já no ano seguinte, tendo como intermediárias as estações de Engenho Novo e Cascadura e, em seguida, São Francisco Xavier, Sampaio, Méier, Todos os Santos (hoje extinta), Engenho de Dentro, Madureira e Deodoro. Desta última, seguiu a bifurcação para Santa Cruz, cujo ramal foi inaugurado em 1878. Em 1883, entrou em atividade a Estrada de Ferro Rio Douro, com ramais para Tinguá e Xerém, ao pé da Serra das Araras (todos desativados atualmente). Em 1886, foi inaugurada a Estrada de Ferro Leopoldina, que, partindo da gare Barão

de Mauá, iniciava o contorno da Baía de Guanabara até atingir, mais tarde, Duque de Caxias, Gramacho, Magé, Guapimirim e Inhomirim, na raiz da Serra dos Órgãos. E, em 1893, entra em operação a chamada Linha Auxiliar, ligando D. Pedro II a Belford Roxo, que se tornaria distrito de Nova Iguaçu e seria emancipado posteriormente.

Utilizada inicialmente para transporte de cargas, a malha ferroviária cumpriria, mais tarde, papel importante no processo de expansão da ocupação urbana. O desenho original dessa vasta rede, entretanto, não chegou a completar um século de vida. Vários ramais foram desativados na segunda metade do século XX, com a implantação da malha viária que atenderia à prioridade dada à produção automobilística.

A expansão dos subúrbios vem como decorrência da entrada em operação do transporte de passageiros nos ramais ferroviários. Núcleos residenciais vão se formando em torno das estações. As ruas adjacentes às vias férreas tornam-se longos eixos de acesso aos bairros, alcançando, inclusive, os municípios vizinhos da região metropolitana e compondo uma estrutura urbana baseada em corredores rodoviários de disposição radiada, cujo núcleo são os centros do Rio de Janeiro e de Niterói. Com a construção das rodovias de acesso ao Rio, em meados do século XX, abrem-se novas opções de acesso rápido aos bairros e centros comerciais mais distantes. Esses novos eixos são a Av. Brasil (BR-101) na direção da zona oeste, a Rodovia Washington Luís (BR-40), que atravessa o município de Duque de Caxias em direção ao norte (municípios da região serrana), e a Ro-

dovia Presidente Dutra, que cruza São João de Meriti e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, no rumo de São Paulo.

Em um estudo elaborado em 1984 sobre a evolução da mancha urbana da RMRJ (Fundrem et al., 1984), com base nos levantamentos aerofotogramétricos de 1959 (IBGE) e de 1976 (Fundrem), foram identificadas as tendências de expansão da ocupação na região, conforme o Mapa 1.

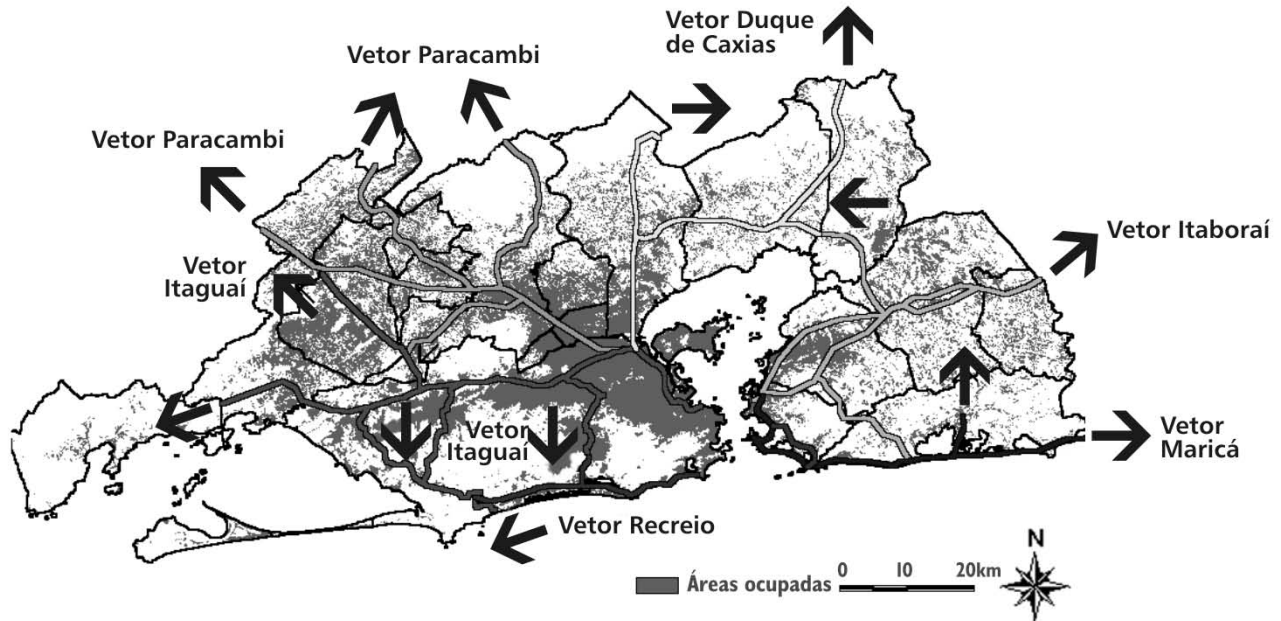
Como resultado desse processo de expansão, configurou-se uma estrutura metropolitana que, atualmente, pode ser caracterizada da seguinte forma:

Núcleo - formado pela área central e zonas norte (parte), sul e oeste (parte) do município do Rio de Janeiro (Áreas de Planejamento [AP] 1 - Centro; 2 - zona sul e Tijuca; e 4 [parte - Barra da Tijuca]), e pelo município de Niterói, concentra, em termos sociais, as camadas de mais alta renda, maior escolaridade e faixa etária mais elevada, bem como a maior quantidade de equipamentos e serviços.

Zona Suburbana - formada pelos bairros dos subúrbios cariocas (AP 3 e 4 [parte - Jacarepaguá]), concentra camadas de renda média e conta com um atendimento razoável em termos de oferta de serviços públicos, tendo sido objeto de investimentos estatais entre os anos 1940 e 1970 (Kleiman, 1992).

Periferia Consolidada - formada pelos bairros da zona oeste do município do Rio de Janeiro (AP 5), pelos municípios da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nova Iguaçu, Nilópolis, Queimados e São João de Meriti) e pelo

Vetores de crescimento da metrópole do Rio de Janeiro



Mapa 1: Vetores de crescimento da metrópole do Rio de Janeiro. Fonte: Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

município de São Gonçalo, apresentou altas taxas de crescimento populacional entre os anos 1940 e 1970 e concentra uma população pobre, com menor escolaridade, mais jovem, mais negra e com pouco acesso a serviços e equipamentos urbanos.

Periferia em Expansão – formada pelos municípios de Guapimirim, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Paracambi, Tanguá, Seropédica e Itaboraí, é a região mais distante do núcleo, com relativa presença de áreas rurais, e, mais recentemente, tem apresentado taxas mais elevadas de crescimento populacional, indicando uma expansão da mancha urbana em sua direção.

O crescimento periférico ocorreu, historicamente, por meio da ocupação de áreas não dotadas de infra-estrutura ou de serviços urbanos. Assim sucedeu com os atuais subúrbios do município do Rio de Janeiro, que, embora tenham sido ocupados desde o final do século XIX, só foram urbanizados a partir da década de 1940. As áreas de urbanização da periferia consolidada, principalmente as da Baixada Fluminense, freqüentemente correm risco de enchentes, tendo em vista as características geomorfológicas da região, em grande parte inadequadas à ocupação urbana. A proliferação de loteamentos populares sem qualquer

forma de controle ou planejamento prévio (como se verá, de forma mais detalhada, no item seguinte) tornou essa região sujeita a enchentes periódicas, situação agravada pela precariedade da manutenção dos sistemas de canais e do vazamento contínuo de esgoto e lixo no escoamento pluvial. Assim, ao risco de inundação soma-se a ausência total ou parcial de infra-estrutura que marca a periferia carioca.

O Plano de Transportes Metropolitanos (PTM) (1992-1994) constatou um aumento de 78% para 84% no uso dos transportes coletivos no total das viagens realizadas na RMRJ, acarretando uma diminuição na utilização do transporte individual de 24% para 16%. No âmbito dos transportes coletivos, a maior evidência é a perda de importância, em termos absolutos e relativos, do transporte por trem como alternativa para a população da periferia e dos subúrbios. Essa perda é compensada pela ampliação do peso do sistema de ônibus, que é francamente majoritário hoje, conformando um sistema com grande declínio da eficiência em tempo de deslocamento, com aumento da poluição e redução do conforto nas viagens. Também o metrô, que consumiu altos investimentos na década de 1970, permaneceu limitado, atendendo principalmente à população da zona sul e de parte da zona norte do Rio de Janeiro, sendo apenas recentemente estendido às regiões mais periféricas do município, mas ainda assim com funcionamento precário. Do total de viagens por transportes coletivos, 91% são feitas por ônibus, o que confirma o peso

excessivo dessa modalidade em relação às demais, principalmente às realizadas por trilhos.

2.1. Cortiços, favelas, loteamentos: histórico do problema habitacional no Rio de Janeiro

2.1.1. Dos cortiços às favelas: 1870-1930

A questão da moradia no Rio de Janeiro aparece como um problema a partir da segunda metade do século XIX, motivado pelo intenso crescimento demográfico e pelas transformações na estrutura urbana decorrentes do papel preponderante desempenhado pela cidade, tanto do ponto de vista econômico quanto do político. A partir de 1870, a mancha urbana começa a se expandir, incorporando as terras adjacentes, que se haviam desvalorizado em função da decadência das atividades agrícolas e que passaram a constituir uma alternativa de investimento, atraindo o capital comercial “excedente”, oriundo do tráfico de escravos ou da intermediação comercial. Amparado pela expansão do sistema ferroviário, o crescimento da área urbana se deu pela formação de um mercado de terras e pela promoção de novos loteamentos nas áreas “suburbanas”, cuja ocupação se viabilizava, tendo a população nessa região aumentado de 18,85%, em 1870, para 22,6%, em 1906². Nesse período, essa expansão baseou-se na produção de moradias para as camadas médias, que já então constituíam um contingente populacional importante na cidade, favorecido pela expansão do serviço público (uma vez que a cidade era capital do país) e das atividades comerciais.

²Beloch (1980), apud Machado da Silva e Valladares (1986).

A população pobre, por outro lado, concentrava-se nas áreas centrais da cidade ou no seu entorno imediato, dada a impossibilidade de arcar com o elevado custo da terra e do transporte nas áreas suburbanas. Predominavam os cortiços³, estalagens ou casas de cômodos, que chegaram a abrigar cerca de 25% da população carioca no início do século XX (Finep e GAP, 1985). Essa situação só se modificaria a partir de 1910-1915, em virtude das políticas de erradicação desenvolvidas pelo poder público⁴ e da redução relativa dos custos da terra e dos transportes nas áreas mais periféricas, alterando a composição social dos subúrbios em expansão com a chegada de grupos de menor renda.

A condição de capital e a visibilidade da pobreza, que sempre caracterizaram o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, tornaram inevitável, desde o início do século XX, a edição de algumas iniciativas oficiais para tratar o problema da moradia popular. As alternativas de intervenção predominantes eram a construção de vilas operárias pelas indústrias, que buscavam áreas distantes do centro, e a construção de habitações higiênicas por empreendedores privados sob um regime de concessão do poder público, iniciativas bastante limitadas em termos quantitativos⁵.

A par dessas iniciativas, as únicas experiências desenvolvidas pelo poder público, no período, referem-se à construção de 120 unidades de moradias para operários, em 1906, e à construção de um conjunto de habitações operárias no subúrbio de Marechal Hermes, em 1916.

Com a destruição e a proibição dos cortiços⁶ e diante da escassez crônica de moradias e do alto preço dos aluguéis, a população pobre passou a ocupar terrenos vazios nas áreas centrais, nos quais erigia habitações extremamente precárias (barracos). Desde seu aparecimento na cidade, as favelas foram objeto de intervenções de remoção, em nome da higiene, da paisagem ou da moral. Lucien Parisse assim caracteriza a relação da cidade com as favelas:

A cidade olha a favela como uma realidade patológica, uma doença, uma praga, um quisto, uma calamidade pública. Estas expressões encontram-se em todos os jornais, sob a pena de jornalistas, professores, intelectuais, quer eles expressem sua hostilidade à favela ou declarem seus bons sentimentos, suas boas intenções. (Parisse, apud Valladares, 1980, p. 22)

³“São, em geral, cômodos construídos para alugar, com tanques e instalações sanitárias de uso comum” (Taschner, 1997, p. 9).

⁴Entre essas, ressalte-se o famoso “bota abaixo” desenvolvido pelo prefeito Pereira Passos, por ocasião da abertura da Avenida Central. Ver, a respeito, Benchimol (1982).

⁵Em 1892, o poder público institui legislação que concede “favores especiais” e algumas “obrigações” para empresas cuja finalidade é construir moradias para “trabalhadores e classes pobres” (Machado da Silva, 1981). A partir desse momento, estabelecem-se na cidade algumas empresas, como a Empresa de Saneamento do Rio de Janeiro, que produzem “vilas proletárias”, mais tarde simplesmente “vilas”, para as camadas populares.

⁶Em 1855, a Câmara Municipal estabelece um dispositivo que proíbe a construção de novos cortiços, sem a prévia aprovação da Junta de Higiene Pública, e, em 1876, proíbe definitivamente e por completo a construção de cortiços na área central da cidade (Taschner, 1997). Leeds e Leeds (1978) ressaltam que esse processo de demolição de cortiços que se realiza em nome da higiene pública não é acompanhado por nenhuma provisão de moradias ou sequer de alojamentos provisórios para a população removida.

2.1.2. A expansão das favelas: 1930-1960

As favelas, ocupando os morros que configuraram a paisagem carioca, começaram, já na década de 1930, a apresentar um alto grau de visibilidade social que preocupava as elites. O Plano Agache, apresentado em 1930, tratava do “problema” da favela identificando uma “inversão” da função adequada das áreas ocupadas por esses assentamentos, que, pela sua localização, deveriam acolher a população de classe média. Para a população favelada, o Plano previa a construção, na periferia, de “cidades-satélite” junto de zonas industriais, que proveriam emprego para a população de trabalhadores pobres. Largamente inspirado no Plano Agache, o Código de Obras de 1937 (Decreto 6.000), em seus artigos 347 e 349, proibia a construção de novas favelas e a realização de melhorias nas favelas existentes, que seriam substituídas por “núcleos de habitação de tipo mínimo” mediante a construção de “habitações proletárias” (Valladares, 1980; Machado da Silva, 1981).

Em 1941, a prefeitura do Rio de Janeiro criou um programa de erradicação de favelas, os Parques Proletários Provisórios, que deveriam acolher a população favelada enquanto se construíam casas definitivas, de alvenaria, nas favelas. A concepção que norteava a criação dos Parques Proletários era que a favela constituía, principalmente, um lugar de acolhida de migrantes, um “estágio” em uma trajetória de progressiva integração social que deveria ser acelerada por

meio da transferência dos favelados para os Parques. Com o retorno à área da favela, em habitações de alvenaria, a integração dessa população ocorreria em um ambiente urbano “normal”. Sob esse programa, foram destruídas quatro favelas, e sua população (em torno de 8.000 pessoas, correspondendo a 3,2% da população favelada da época) foi removida para três Parques Proletários (Gávea, Caju e Praia do Pinto). O programa não avançou além dessa iniciativa; os terrenos das favelas não foram urbanizados, os Parques Proletários Provisórios tornaram-se definitivos e, mais tarde, foram considerados favelas⁷.

Os efeitos práticos dessas políticas foram pouco eficazes em face da magnitude dos problemas. Com o crescimento acelerado da população e a falta de políticas habitacionais que atendessem à massa de trabalhadores não qualificados que chegavam à cidade, só restou à população de baixa renda a alternativa da ocupação de terras vazias, particulares ou públicas. Assim é que, em 1948, realizou-se o primeiro Censo Oficial de Favelas do Rio de Janeiro, que quantificou em 138.387 as pessoas residentes em 105 favelas, número correspondente a cerca de 7% da população do antigo Distrito Federal (Valladares, 1980). No Censo de 1950, esse número já chegava a 169.000.

Ainda na década de 1940, outras iniciativas oficiais visavam atuar sobre o “problema” das favelas cariocas: a Fundação Leão XIII, criada a partir de uma “parceria” precoce entre a Arquidiocese do Rio de

⁷Outra característica relevante refere-se ao rígido controle estabelecido sobre o cotidiano dos moradores pela administração dos Parques, como parte de sua política de “socialização” das populações faveladas (Leeds e Leeds, 1978).

Janeiro e a prefeitura, atuou, de 1947 a 1954, em cerca de 34 favelas, provendo-as de serviços básicos e criando Centros de Ação Social em oito delas; a partir de 1955, a Arquidiocese passou a agir por intermédio da Cruzada São Sebastião, enquanto a prefeitura criava o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha). A Cruzada São Sebastião realizou melhorias nos serviços básicos em 12 favelas e teve como principal marca de sua atuação a edificação de um conjunto de prédios no bairro do Leblon, que abrigou populações oriundas de três favelas próximas. Além disso, a Cruzada interferiu em favor da permanência de três outras favelas (Borel, Esqueleto e Dona Marta).

A solução habitacional oficial preponderante no período 1930-1960 proveio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular, esta última com desempenho menos expressivo. Os IAPs construíram vários conjuntos habitacionais em áreas suburbanas no Rio de Janeiro, em escala significativa. Durante a sua atuação, os IAPs produziram, através do Plano A, isto é, do programa de construção de conjuntos habitacionais, cerca de 26% das moradias legalizadas na cidade (Varon, 1988, apud Taschner, 1997)⁸. Todavia, deve-se ter em mente que a política habitacional desenvolvida pelos IAPs enquadrava-se no que Wanderley Guilherme dos Santos denominou “cidadania regulada”, ou seja,

a criação de um conjunto de direitos associados à integração ao mercado de trabalho formal e à submissão dos sindicatos ao “pacto populista”. Nesse sentido, permanecia fora do âmbito dessa política todo o conjunto de trabalhadores urbanos não portadores de carteira de trabalho, para quem a favela tornava-se uma solução habitacional possível, com a vantagem de possibilitar a moradia próxima ao mercado de trabalho. Assim é que, no Censo de 1960, a população favelada já totaliza 335.063 pessoas, correspondendo a 10,15% da população da cidade. Enquanto a população total crescia a uma taxa de 3,3% ao ano durante a década, a população favelada crescia a 7,06%, mais do que o dobro.

A favela não era, no entanto, a única alternativa habitacional para a população mais empobrecida: na periferia da metrópole cresciam espetacularmente os loteamentos populares, inclusive em municípios adjacentes ao Rio de Janeiro, que começavam nesse período o seu processo de conurbação ao município do Rio de Janeiro. Os primeiros municípios a receber loteamentos são Nilópolis e, parcialmente, São João de Meriti, entre os anos 1930 e 1940, ainda como fruto da urbanização direcionada para o oeste, provocada pela expansão do sistema ferroviário. Mas será a partir da segunda metade dos anos 1940 que Duque de Caxias, Nova Iguaçu⁹ e São João de Meriti viverão uma expansão sem precedentes da produção de lo-

⁸Esse percentual é significativamente maior do que o referente ao conjunto da produção dos IAPs no país, que alcança apenas 5,2% (Taschner, 1997, p. 17).

⁹A expansão dos loteamentos em Nova Iguaçu, principalmente no pós-guerra, coincide com a decadência da cultura da laranja, muito próspera nos anos 1920 e 1930, mas que foi severamente afetada pelas pragas, e, sobretudo, pela concorrência internacional da produção norte-americana (Souza, 1992).

teamentos populares, viabilizada pela abertura da estrada Rio-Petrópolis, ainda nos anos 1930, pelo dessecamento dos pântanos da Baixada, principalmente em Nova Iguaçu, nos anos 1940, e, finalmente, pela abertura da Rodovia Presidente Dutra. Também o município de São Gonçalo, do outro lado da Baía de Guanabara, irá experimentar crescimento exponencial da produção de loteamentos, viabilizado pela abertura da Rodovia Amaral Peixoto, ligando Niterói a Campos dos Goytacazes, no norte fluminense. Santos (1985, p. 25) assim descreve este processo:

Laranjais, canaviais, pastos, passam a ser “jardins”. Reminiscências espúrias, evocações poéticas às avessas das garden-cities de Howard, sem água, sem esgoto, sem luz, sem transporte, sem escola. Mal e mal eram abertas ruas e piqueteados lotes. Isto quando não se tratava de áreas subaquáticas ou situadas em pirambeiras inacessíveis, identificáveis e comercializáveis apenas em planta.

54 **Contrariamente ao explosivo crescimento das favelas, o processo de expansão dos loteamentos periféricos se caracterizava pela invisibilidade - tanto para a opinião pública quanto para os técnicos e especialistas da administração pública. Ainda segundo Santos (1985, p. 26), a**

explosão dos loteamentos se dá longe do núcleo do Rio. Longe das áreas postas sob controle, portanto. No território do antigo Distrito Federal, as irregularidades acontecem em regiões “vagas”,

ocupadas por fazendas, onde não deveria haver muita gente prestando atenção ao que ocorria. Em São João de Meriti, Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo contam outras distâncias, além das físicas. Tratava-se de outro Estado e, em particular, de outras Prefeituras.

Prefeituras fracas, pequenininhas, sem recursos, que foram obrigadas a enfrentar reviravoltas e rupturas dramáticas nos territórios sob seu comando. Sem capacidade real para fazê-lo, tinham a obrigação formal de controlar as mudanças. Era demais: pragas devastadoras nas plantações; queda na demanda internacional de cítricos; superação e estagnação na indústria (caso de São Gonçalo); transformações radicais no uso do solo; levas e levas de recém-chegados (...).

Os loteamentos se alastraram, em muitos casos, sem que as Prefeituras soubessem onde e como estavam acontecendo. Um simulacro de projeto de urbanização desenhado em cima de um levantamento topográfico dos mais sumários bastava para “legalizá-los”.

O mesmo processo que se verifica na Baixada Fluminense ocorre nas áreas periféricas do município do Rio de Janeiro, na chamada “zona oeste”, formada pelas Regiões Administrativas (RA) de Bangu (XVII), Campo Grande (XVIII) e Santa Cruz (XIX), como mostra a Tabela 2:

RA		Total de loteamentos			Loteamentos irregulares		
		1930	1940	1950	1930	1940	1950
XVII ^a	Área (m ²)	460.750	2.261.516	4.888.291	89.400	0	410.468
	Lotes	1.154	5.469	15.448	298	0	1.199
	Loteamentos	7	24	64	1	0	2
XVIII ^a	Área (m ²)	26.412	3.456.423	14.301.810	0	483.864	10.736.104
	Lotes	71	7.564	43.663	0	1.474	31.564
	Loteamentos	1	18	74	0	3	23
XIX ^a	Área (m ²)	0	418.255	8.234.654	0	12.000	6.878.251
	Lotes	0	592	19.198	0	20	15.513
	Loteamentos	0	7	18	0	1	13
TOTAL	Área (m ²)	487.162	6.136.194	27.424.755	89.400	495.864	18.024.823
	Lotes	1.225	13.625	78.309	298	1.494	48.276
	Loteamentos	8	49	156	1	4	38

Tabela 2: Crescimento dos loteamentos por década na zona oeste do município do Rio de Janeiro (1930-1960). Fonte: Ribeiro (1987).

Desse total, como se pode observar na Tabela 2, um conjunto significativo se caracterizava pela irregularidade, ou seja, por não se conformar aos padrões estabelecidos pela legislação ou por não ter completado o processo de aprovação na prefeitura. Este último ponto é bastante importante: com exceção da cidade do Rio de Janeiro, que contava, nos anos 1950, com algumas normas que regulavam a abertura de loteamentos¹⁰, os municípios do en-

torno, de maneira geral, não dispunham de qualquer legislação que regulamentasse o parcelamento do solo, o que tornava a sua aprovação um ato administrativo simples, permitindo que os loteamentos periféricos, apesar de suas precariedades, se tornassem regulares.

O período se conclui, assim, com a dupla tendência da questão habitacional, que irá marcá-la a partir de então: favelas e loteamentos periféricos.

2.1.3. Remoção de favelas e expansão das periferias: 1960-1990

Se no período 1930-1960 surgiram as periferias e consolidaram-se as favelas como formas por excelência do habitat popular, os 30 anos seguintes caracterizaram-se pela fixação desse padrão e, em contrapartida, por iniciativas de enfrentamento do problema habitacional a partir, principalmente, da política de remoção de favelas e de construção de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas. Os dados censitários de 1960 a 1991 demonstram que a taxa de crescimento anual da população favelada do Rio de Janeiro, embora decrescendo gradativamente, manteve-se sempre acima da taxa de crescimento da cidade, como revela a Tabela 3.

Nota-se que a proporção da população moradora em favelas em relação ao total da população continuou crescendo, mesmo no período 1970-1980, quando se verificou uma forte queda da taxa de cres-

cimento das favelas, devida, por um lado, à enorme oferta de lotes na periferia metropolitana¹¹ e, por outro, às iniciativas de remoção e de construção de conjuntos habitacionais populares nas zonas periféricas, como veremos em seguida.

Em 1962, o governador Carlos Lacerda criou a Cohab-GB (transformada em Cehab-RJ na segunda metade dos anos 1970, após a fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro). Até 1965, a Cohab construiu os conjuntos Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança, com respectivamente 5.069, 2.187 e 464 unidades habitacionais, com o objetivo de abrigar as famílias removidas das favelas. Os conjuntos situavam-se na zona oeste da cidade (AP-5) e na Região Administrativa de Anchieta (AP-3), áreas que então apresentavam baixa acessibilidade ao centro urbano. A Tabela 4 sintetiza o processo de intervenção de remoção e de realocação no período.

Anos	População do RJ	População favelada	Crescimento da população do RJ a.a. (%)	Crescimento da população favelada a.a. (%)	População favelada em relação à população do RJ (%)
1960	3.300.431	335.063	3,34	7,06	10,15
1970	4.251.918	565.135	2,57	5,37	13,29
1980	5.090.723	722.424	1,82	2,49	14,19
1991	5.480.768	962.793	0,67	2,65	17,57

Tabela 3: Crescimento da população total e favelada no município do Rio de Janeiro (1950/1991). Fonte: Censos Demográficos - IBGE; Iplan-Rio (1991). Tabulação: Observatório Ippur/UFRJ-Fase.

¹¹Ressalte-se que o número de lotes produzidos era bem superior às taxas de crescimento populacional na região.

Remoção		Assentamento	
Localização	Unidades	Localização	Unidades
Zona sul	1.199	Zona oeste	7.256
Zona norte	4.452	Subúrbios	464
Subúrbios	1.214		
Centro	10		
Total	6.875	Total	7.720

Tabela 4: Remoção de favelas (1962-1965). Fonte: Portes (1977); Valladares (1980).

O governo subsequente foi marcado por uma forte ambigüidade. Eleito com uma plataforma que incluía a urbanização das favelas, caracterizando-se como uma candidatura de esquerda, Negrão de Lima herdou os conjuntos habitacionais produzidos na gestão anterior, um deles ainda em construção, mas não contava com recursos financeiros para desenvolver uma política ampla de construção. Entre 1966 e 1968, a Cohab construiu 3.023 unidades, todas localizadas no conjunto Cidade de Deus, em Jacarepaguá (AP-4), destinadas às vítimas de uma grande enchente que atingiu a cidade em 1966. Para responder ao seu compromisso de campanha com a urbanização, Negrão de Lima criou, paralelamente, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco), em 1968, dando início a um processo de urbanização em três favelas (Mata Machado, Braz de Pina e Morro União), com a adoção de uma metodologia de intervenção que incluía um amplo processo de discussão e a participação dos moradores nas decisões de projeto relativas ao programa de intervenção¹².

Ao mesmo tempo, sob a égide do governo federal, foi instituído um amplo processo de remoção, que pode ser considerado uma verdadeira intervenção no governo estadual. A Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio (Chisam), constituída poucos meses após a criação da Codesco, tinha como objetivo erradicar as favelas cariocas, contando para isso com o apoio político do governo federal e com recursos do Banco Nacional de Habitação. A Cohab passou então a trabalhar sob a supervisão da Chisam, que, por sua vez, estava diretamente subordinada ao Ministério do Interior. Ao governador eleito, restou manifestar apoio à iniciativa (Valladares, 1980).

A ação da Chisam desenvolveu-se até 1974, englobando ainda o período do primeiro mandato do governador Chagas Freitas. A remoção concentrou-se essencialmente na zona sul da cidade, abrangendo mais de 16.000 unidades. Uma síntese do processo nesse período pode ser verificada na Tabela 5.

¹²Ver, a respeito, Blank (1980) e Santos (1977).

Remoção		Assentamento	
Localização	Unidades	Localização	Unidades
Zona sul	9.789	Zona oeste	16.446
Zona norte	2.646	Subúrbios	14.099
Subúrbios	3.130		
Centro	902		
Total	16.467	Total	30.545

Tabela 5: Remoção de favelas (1968-1972)¹³. Fonte: Portes (1977); Valladares (1980).

As conseqüências perversas do modelo de remoção já foram suficientemente abordadas na literatura. Segundo Valladares (1980), o crescimento das favelas no período anterior à remoção era uma estratégia dos setores populares para obter o “direito à remoção” e, conseqüentemente, conseguir o alojamento em uma moradia própria. Os índices de inadimplência foram altíssimos, e o abandono das casas com a volta subsequente para a favela foi uma constante. Nesse sentido, a remoção possibilitou, a uma parte da população removida, alguma capitalização, mediante a venda da casa no conjunto. Deve-se ressaltar, ainda, que o processo foi conturbado; houve forte resistência à remoção, que foi enfrentada de forma autoritária, resultando no esfacelamento da Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg), órgão que congregava as associações de moradores de favelas.

O ano de 1974 marca o fim da política de remoções, e a Cehab passa a adotar uma linha de ação exclusivamente baseada na produção de novas habitações. No final da década de 1970, a política de urbanização de favelas volta a ganhar peso com a proposição, pelo Programa de Erradicação de Favelas (Promorar) do governo federal, do Projeto Rio, que urbaniza parte significativa do complexo de favelas¹⁴ da Maré, eliminando as moradias em palafitas que caracterizavam o local. Essa mudança reflete, sem dúvida, o processo de redemocratização e o peso eleitoral das massas de favelados, bem como o fracasso do programa de remoções e seus efeitos perversos.

Além do Projeto Rio, a década de 1980 assistirá a outras iniciativas dos governos locais. Uma delas em 1981, no município de São João de Meriti, com um Programa de Legalização de Favelas, por meio do qual foram entregues carnês de pagamento de Contratos de Promessa de Compra e Venda de lotes, na forma de condomínio, a aproximadamente 110 famílias de 2 das 27 favelas existentes em seu território (Araujo, 1988, p. 104).

Em seguida, cabe assinalar o programa estadual “Cada Família, um Lote”, desenvolvido pelo primeiro governo Brizola, cujo objetivo era a titulação das áreas faveladas e a produção de lotes urbanizados. Paralelamente, foi desenvolvido pela adminis-

¹³O processo de remoção permanece até 1974; contudo, os dados regionalizados disponíveis vão até 1972, não invalidando, em ordem de grandeza, os fenômenos mencionados.

¹⁴Com o crescimento e a expansão física, algumas favelas experimentam um processo de “conurbação”, formando um conjunto único de assentamentos que passaram a ser denominados complexos de favelas.

tração municipal da capital o “Projeto Mutirão”, que visava à urbanização das favelas e utilizava o mutirão como forma de execução das obras.

O programa “Cada Família, um Lote” foi promulgado no âmbito do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - 1984/1987 com o objetivo de repassar os lotes ocupados irregularmente a seus moradores, mediante a cobrança de preços simbólicos, com a garantia dos direitos legais da propriedade (Carvalho, 1996, p. 59).

Optando pela solução jurídica da regularização fundiária, na falta de recursos para grandes investimentos em urbanização, o estado propôs-se a oferecer segurança ao morador, por meio de um Contrato de Compra e Venda com a Cehab¹⁵, com condições de pagamento de, no máximo, 48 prestações não reajustáveis que não excedessem 10% do salário mínimo.

O órgão responsável pelo programa era a Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação (Seth), e a Cehab era a responsável pela sua execução. Tendo como meta inicial regularizar, em cinco anos, um milhão de lotes em todo o estado, entre eles 400 mil já ocupados por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, o programa “Cada Família, um Lote” conseguiu até outubro de 1985 a titulação de 32.817 lotes em conjuntos habitacionais e demais áreas ocupadas irregularmente. Desse total, 31.084

títulos correspondiam ao município do Rio de Janeiro, onde o programa praticamente se concentrou. No final de 1986, 16.686 lotes situados em 25 favelas cariocas obtiveram o título de propriedade (Araujo, 1988, p. 79).

Assumindo a função de reconhecer as áreas ocupadas irregularmente na cidade, especialmente as favelas, o governo do estado instituiu, além do “Cada Família, um Lote”, o Programa de Favelas da Cedae¹⁶ (Proface), destinado à implantação de redes de água e esgoto. O resultado mais expressivo quanto à urbanização de favelas nesse período ocorreu no Pavão-Pavãozinho, no bairro de Copacabana, zona sul do Rio de Janeiro.

A partir da experiência do Proface, o estado foi incluído no Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda da Zona Urbana (Prosanear), desenvolvido pelo governo federal. Com recursos provenientes da Caixa Econômica Federal e do Banco Mundial, para serem usados na urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, o Prosanear-RJ obteve da Cedae uma proposta de intervenção em seis favelas cariocas e, mais tarde, em outras cinco (Iung, 2003, p. 102). Entretanto, somente na década de 1990 houve a assinatura oficializando o Programa no estado do Rio de Janeiro.

¹⁵A documentação jurídica da área a ser titulada iniciava-se com um Termo de Transferência de Propriedade para a Companhia Estadual de Habitação (Cehab), que, sendo uma sociedade de economia mista estadual, poderia processar a venda dos lotes aos moradores, uma vez que não competia ao estado doar suas terras (Araujo, 1988, p. 65).

¹⁶Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro.

O “Projeto Mutirão”, criado no início dos anos 1980 pelo governo municipal do Rio de Janeiro, atuaria na implantação de melhorias em infra-estrutura em áreas de favelas e loteamentos irregulares por meio do trabalho comunitário. Posteriormente, o Projeto adotaria a mão-de-obra remunerada, que passaria a coexistir com o trabalho não remunerado, e teria suas ações ampliadas, incorporando a construção de equipamentos comunitários, como creches, escolas, entre outros.

Segundo Carvalho (1996, p. 60), o “Projeto Mutirão” contava com a participação popular tanto na fase de projeto quanto na de execução das obras, buscando o fortalecimento da organização das associações de moradores. Recebendo apoio político, administrativo e institucional, além de significativo reforço orçamentário, o referido Projeto atendeu a 220 comunidades até 1989¹⁷, tendo trabalhado em algumas delas em conjunto com o Proface, do governo estadual. Comportando diversas alterações ao longo de sua existência, o “Projeto Mutirão” continua a ser mantido pelas sucessivas administrações municipais.

Com a mudança do governo do estado, em 1987, o programa “Cada Família, um Lote” foi extinto, e o Proface foi substituído pelo Programa de Saneamento para Comunidades de Baixa Renda (Sanear), cuja prioridade era o esgotamento sanitário para a Baixada Fluminense, o que deixaria em segundo plano a implantação de redes de água em favelas (Iung, 2003, p. 91).

A construção dos conjuntos habitacionais na periferia caracterizou também esse período, como se observa na Tabela 6. No entanto, percebe-se que os conjuntos são construídos principalmente no município do Rio de Janeiro e que é relativamente pouco expressiva a produção nos municípios periféricos. Estes concentravam, então, sobretudo a produção de loteamentos populares.

Como se pode verificar na Tabela 6, o município do Rio de Janeiro sempre concentrou o investimento público estadual e federal relativo à provisão da moradia. Apenas nos anos 1990 essa tendência se inverteu; no entanto, deve-se considerar que essa inversão refletiu, por um lado, a carência de recursos da Cehab e, por outro, a prioridade no reassentamento das populações atingidas pelas enchentes de 1988, desenvolvido por meio do Projeto Reconstrução Rio, com financiamento do BID. Os dados mostram ainda que os anos 1970 concentraram o grosso da produção pública de moradias entre a provisão de novas habitações e aquelas destinadas à remoção de favelas, podendo-se estimar em 50% a proporção da produção destas.

Os dados relativos aos anos 1980 apresentam alguns problemas, já que não informam quando a intervenção de construção de casas populares é relativa a processos de urbanização de favelas – como no caso do Projeto Rio. Os Gráficos 1 e 2 indicam a distribuição dos conjuntos por municípios e por Regiões Administrativas.

¹⁷Conforme dados da Secretaria de Desenvolvimento Social (Barboza, 2002, p. 18).

Município	Conjuntos	Número de unidades	1960-1969		1970-1979		1980-1989	
			Conj.	Unid.	Conj.	Unid.	Conj.	Unid.
Belford Roxo	1	300	0	0	0	0	0	0
Duque de Caxias	4	4.974	0	0	2	174	2	4.800
Itaguaí	2	7.609	0	0	0	0	1	1.600
Magé	4	3.430	0	0	0	0	3	483
Nilópolis	1	56	0	0	0	0	1	56
Niterói	6	1.028	0	0	3	520	3	508
Nova Iguaçu	10	7.643	0	0	3	2.124	2	667
São Gonçalo	10	4.438	1	63	5	2.782	3	1.308
São João de Meriti	1	200	0	0	1	200	0	0
Rio de Janeiro	90	85.763	13	18.521	39	41.242	28	23.407
Total	129	115.441	14	18.584	53	47.042	43	32.829

Tabela 6: Construção de Conjuntos Habitacionais (1960-1989). Fonte: Tabulação Observatório Ippur/UFRJ-Fase, com base em dados da Cehab-RJ.

Conjuntos habitacionais CEHAB Região metropolitana do Rio de Janeiro Produção por décadas (1960-1996)

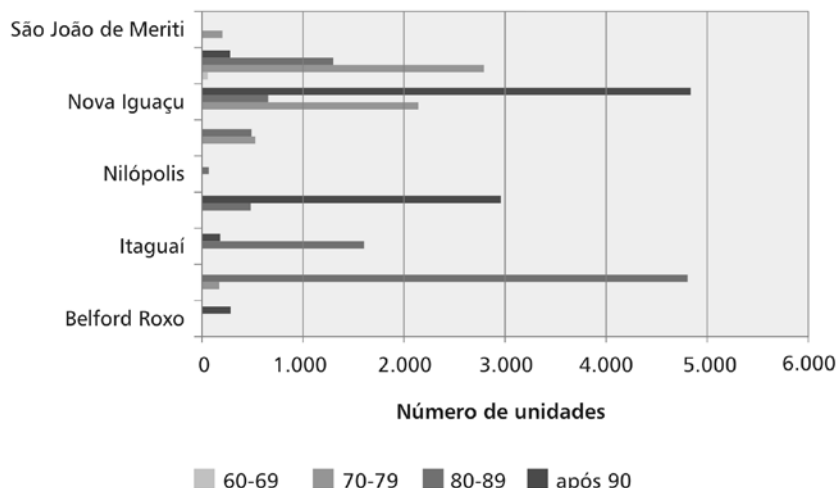


Gráfico 1: Conjuntos habitacionais Cehab - Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Produção por décadas (1960-1996). Fonte: Cehab - RJ

**Conjuntos habitacionais CEHAB
Município do Rio de Janeiro
Produção por décadas (1960-1996)**

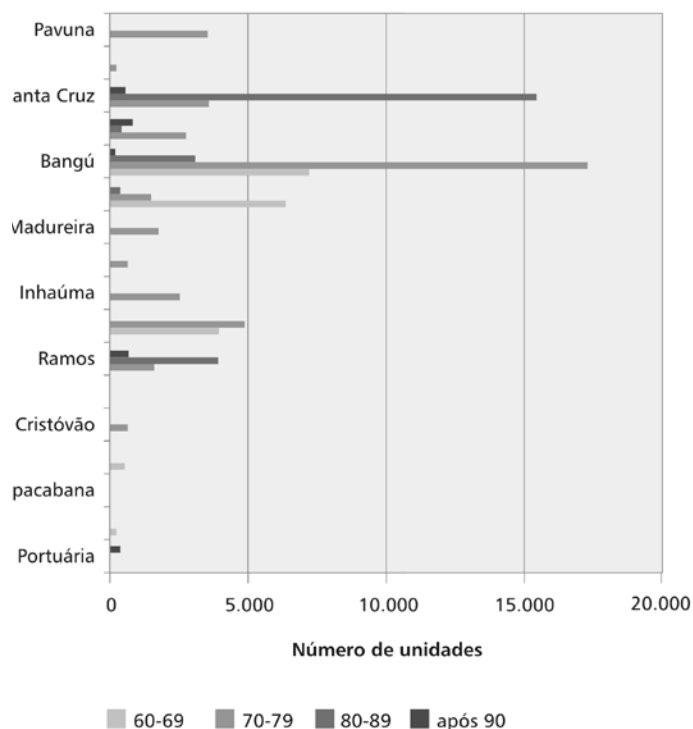


Gráfico 2: Conjuntos habitacionais Cehab - município do Rio de Janeiro. Produção do Rio de Janeiro (1960-1996). Fonte: Cehab - RJ

Como já assinalado, o período 1960-1990 é marcado por uma queda significativa nas taxas de crescimento do município do Rio de Janeiro e por um crescimento significativo da periferia, principalmente dos municípios da Baixada Fluminense e de São Gonçalo, crescimento também verificado a partir dos anos 1980 em alguns municípios mais periféricos, como Itaboraí e Maricá. Esse crescimento periférico deve-se a uma dupla tendência: por um lado, persiste ao longo dos anos 1960 e 1970 a pro-

dução de lotes populares e, por outro, torna-se mais difícil a ocupação das favelas, em virtude da política de remoção. Considerando que ainda existia um grande estoque de lotes vagos nesses loteamentos, as possibilidades de aquisição de lotes, sem infraestrutura, baratos e com financiamento a longo prazo diretamente do loteador, viabilizaram a solução da casa própria para um vasto contingente populacional. Essas assertivas podem ser visualizadas nas Tabelas 7 e 8.

Municípios	Até 1949		1950-1959		1960-1969		1970-1980		Total em 1980	
	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)	Lotes	Área (ha)
Duque de Caxias	57.206,00	6.197,54	85.642,00	7.000,79	60.038,00	3.274,15	27.988,00	1.376,30	230.874,00	17.848,78
Itaboraí	9.741,00	1.493,07	48.346,00	4.467,57	25.787,00	1.800,59	44.754,00	4.113,40	128.628,00	11.874,63
Itaguaí	1.591,00	4.922,33	128.735,00	4.643,00	33.535,00	4.833,94	8.784,00	556,10	172.645,00	14.955,37
Magé	18.388,00	1.665,42	48.977,00	5.695,80	29.415,00	3.921,10	25.176,00	2.992,43	121.956,00	14.274,75
Mangaratiba	3.201,00	240,10	2.420,00	175,60	680,00	63,10	1.790,00	152,00	8.091,00	630,80
Maricá	4.286,00	361,21	41.401,00	3.561,20	7.319,00	595,30	26.150,00	3.940,40	79.156,00	8.458,11
Nilópolis	13.858,00	830,00	461,00	20,00	-	-	-	-	14.319,00	850,00
Niterói	3.994,00	289,10	21.530,00	1.542,45	3.916,00	327,70	1.855,00	174,05	31.295,00	2.333,30
Nova Iguaçu	35.290,00	2.672,57	244.357,00	14.039,68	84.982,00	4.099,45	66.378,00	2.500,13	431.007,00	23.311,83
Paracambi		-		-	2.269,00	144,23	141,00	17,70	2.410,00	161,93
Petrópolis	5.984,00	1.681,81	9.617,00	1.034,47	3.696,00	860,03	4.181,00	1.603,07	23.478,00	5.179,38
São Gonçalo	14.058,00	2.893,45	135.753,00	6.681,90	22.433,00	1.540,34	23.543,00	2.141,33	195.787,00	13.257,02
São João de Meriti	24.811,00	1.133,87	20.913,00	1.135,05	3.369,00	130,72	1.244,00	147,54	50.337,00	2.547,18
TOTAL	192.408,00	24.380,47	788.152,00	49.997,51	277.439,00	21.590,65	231.984,00	19.714,45	1.489.983,00	115.683,00

Tabela 7: Produção de loteamentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por década. Fonte: Tabulação Observatório Ippur/UFRJ-Fase, com base em dados da Fundrem.

Da mesma forma como ocorreu no período anterior, verifica-se que também a zona oeste do município do Rio de Janeiro apresentará um movimento de produção de loteamentos similar ao da Baixada Fluminense, com a ampliação, nesse caso, do número de loteamentos irregulares, a partir das modifica-

ções da legislação (edição do Regulamento de Parcelamento da Terra, em 1970) e da maior fiscalização. Essa tendência se ampliará a partir de 1979, tendo em vista a edição da Lei Federal 6.766, que passa a instituir um conjunto de exigências para a aprovação de loteamentos¹⁸.

¹⁸As determinações da Lei 6.766 não afetam muito o município do Rio de Janeiro, que já tinha parâmetros similares na sua legislação. A influência maior seria sobre os municípios periféricos, que, no entanto, permanecem sem contar com instrumentos de fiscalização e de controle urbanísticos eficazes, não obstante a atuação da Fundrem, que teve papel fundamental na criação de legislações de uso do solo nesses municípios.

Município	Área loteada não ocupada sobre área urbana ocupada (%)	Área loteada não ocupada sobre área total do município (%)
Duque de Caxias	36,0	11,7
Itaboraí	75,0	16,5
Itaguaí	92,0	22,3
Magé	54,4	7,2
Mangaratiba	50,3	1,5
Maricá	79,8	20,6
Nilópolis	0,0	0,0
Niterói	40,0	20,9
Nova Iguaçu	47,4	18,3
Paracambi	34,2	0,7
Petrópolis	51,4	4,6
São Gonçalo	31,5	19,5
São João de Meriti	6,8	6,5
Total	52,8	12,2

Tabela 8: Áreas loteadas e vazias nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1985. Fonte: Tabulação Observatório Ippur/UFRJ-Fase, com base em dados da Fundrem.

A importância crescente do redirecionamento das políticas urbanas para a urbanização dos assentamentos em favelas reflete-se também nos dados relativos aos investimentos em saneamento. Considerando o espaço metropolitano, Marques (1993) mostra que, sobretudo a partir de 1979, o perfil tradicionalmente regressivo dos investimentos em infra-estrutura, fartamente comentado pela literatura (por exemplo, no estudo clássico de Vetter et al., 1979), muda com a realização de grandes contra-

Investimentos em água e esgoto RMRJ (1975-1991)

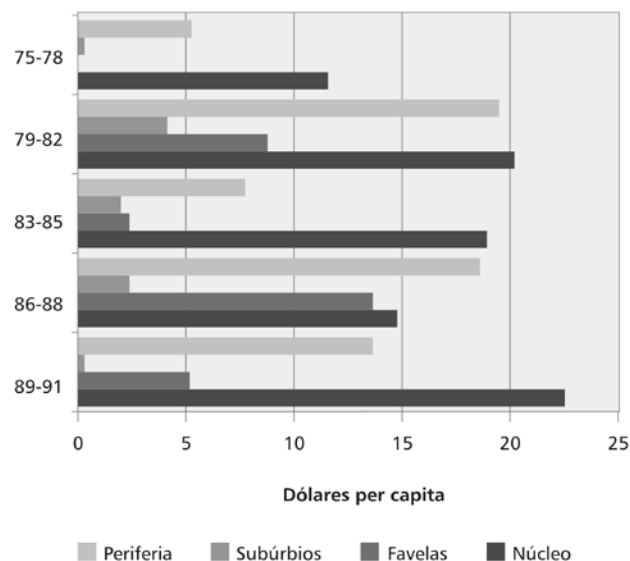


Gráfico 3: Investimentos em água e esgoto - RMRJ (1975-1991). Fonte: Marques (1993)

tos para a realização de obras de abastecimento de água - na Baixada Fluminense e em favelas, principalmente no complexo da Maré, objeto do Projeto Rio - e de esgotamento sanitário, também nesses espaços, mais para o fim da década de 1980. Paralelamente, são também assinados contratos relativos a obras de esgoto, para a região da Barra da Tijuca - zona litorânea do Rio de Janeiro, onde se concentra a fronteira de expansão do mercado imobiliário de alta renda (Gráfico 3).

Os dados indicam uma transformação da lógica da intervenção pública em infra-estrutura¹⁹, em que se torna mais equânime a distribuição dos investimentos entre áreas ricas e pobres. Certamente essa alteração é fruto do processo de redemocratização e, no caso do Rio de Janeiro, da emergência e consolidação, nos anos 1980, do fenômeno político do “brizolismo”, cuja lógica pressupõe um forte compromisso eleitoral com as populações mais pobres - favelas e periferias.

Além do investimento em saneamento, uma experiência significativa ocorre com a criação do Núcleo de Regularização de Loteamentos. Origina-se em uma iniciativa da Procuradoria Geral do Estado, renovada com o primeiro governo Brizola, que estabelece um fórum com a participação de representações do Movimento de Loteamentos e, posteriormente, com a adesão da prefeitura do Rio de Janeiro. O Núcleo realiza o cadastramento dos loteamentos e, com base na Lei 6.766, indicia o loteador irregular, assegurando a interrupção do pagamento das prestações enquanto não forem realizadas as obras e regularizado o assentamento. Essa ação permite, ainda, a atuação da prefeitura na realização de obras. Em 1992, o Núcleo é instituído no âmbito municipal e abandona a esfera estadual.

Ao final do período, acumulavam-se perspectivas positivas de transformação, com a aprovação da

nova Constituição e com a consolidação de programas de urbanização de favelas e de regularização de ocupações e loteamentos, deixando para trás os anos de chumbo da política de remoção. No entanto, a extinção do BNH tornou incerto o futuro da política habitacional no país e na cidade, num contexto em que as favelas voltavam a crescer.

3. As políticas habitacionais nos anos 1990

Com o fim do BNH e com a crise econômica que se instaurou sobre o país nos anos 1980, verificou-se, de maneira geral, forte restrição aos investimentos na área da moradia. Isso se refletiu de maneira mais contundente na atuação das Companhias Estaduais de Habitação, que, com exceção de São Paulo²⁰, viveram, nos 1990, períodos de intensa crise e de paralisação, quando não de falência, dado o alto grau de inadimplência dos mutuários. Não foi diferente o que ocorreu com a Cehab-RJ, cuja atuação foi progressivamente reduzida, ficando sujeita às possibilidades de transferência de recursos do governo federal, via emendas orçamentárias, ou ao acesso aos recursos do FGTS, fortemente restringidos a partir de 1994, quando se passou a exigir critérios rígidos de capacidade financeira de endividamento para o repasse. A produção da Cehab na década é, portanto, pouco significativa, ressaltando-se apenas algumas

¹⁹Não apenas de água e esgoto. Também no caso da eletricidade, essas mudanças são similares com a criação de programas específicos, no âmbito das concessionárias estaduais, para a eletrificação das favelas, superando problemas tradicionais dessas áreas, como a famosa “comissão de luz”, segundo Valladares (1980).

²⁰Que garantiu recursos específicos estaduais para o setor.

iniciativas articuladas com projetos especiais, como foi o caso do Projeto Reconstrução Rio, que visou atender aos vitimados pelas enchentes de 1986. Entre 1995 e 1998, a Cehab produziu 11.472 unidades, das quais 3.625 por meio do programa Reconstrução Rio, 6.010 com recursos do orçamento da União, via programa Habitar Brasil, e 2.569 com financiamento da Caixa Econômica, via programa Pró-Cred Associativo, em conjuntos para funcionários do estado.

O Observatório das Metrôpoles - Rio de Janeiro vem desenvolvendo há alguns anos uma pesquisa permanente que busca identificar e avaliar o desempenho dos municípios no campo habitacional²¹. Essa pesquisa partiu dos dados levantados pelo IBGE na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e complementou-os com pesquisas de campo. O texto a seguir se baseia nessa experiência e nos dados acumulados, apresentando uma síntese do que vem ocorrendo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro desde 1993.

Dos 19 municípios que compõem a RMRJ, foram escolhidos 11 para aplicação dos questionários. Essa escolha foi realizada segundo os dados da pesquisa “A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma avaliação da experiência recente - 1993-1996” e também do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2001). O cruzamento das informações recolhidas forneceu indicativos dos municípios que poderiam ter desenvolvido ações habitacionais. Uma síntese desses dados pode ser vista nas Tabelas 9, 10 e 11.

Após a averiguação dos dados dessas pesquisas, foram selecionados os municípios que evidenciavam resultados relativamente expressivos, com a consequente exclusão de oito deles (Guapimirim, Magé, Maricá, Nilópolis, Queimados, Seropédica, Tanguá e Japeri²²). Além das entrevistas nas prefeituras dos municípios selecionados, decidiu-se analisar também a atuação da Cehab-RJ.

Dos 11 municípios, apenas cinco (Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Rio de Janeiro e São João de Meriti) têm como órgão específico de habitação uma secretaria ou departamento. Mesmo nesses, alguns dos secretários municipais pareceram desconhecer algumas das questões técnicas envolvidas na formulação de programas habitacionais e a legislação concernente. Apenas três municípios (Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro) demonstraram algum nível de estruturação interna na área, com secretários ou técnicos relativamente esclarecidos sobre as legislações e os programas desenvolvidos no âmbito habitacional de seus municípios.

Em Japeri, embora não tenhamos aplicado a entrevista e o questionário à prefeitura, identificamos, por intermédio da Cehab-RJ, a existência do programa de realocização de unidades promovido pelo estado, na modalidade Morar Feliz, que proporcionou a substituição de 70 casas. Ressalte-se que, nesse caso, não houve iniciativa ou “parceria” municipal; tratou-se de uma ação do governo do estado.

²¹Observatório de políticas urbanas e gestão municipal: rede nacional de avaliação e disseminação de experiências alternativas em habitação popular.

²²Foram incluídos alguns resultados sobre Japeri a partir das informações coletadas na Companhia Estadual de Habitação (Cehab-RJ).

Município	Órgão específico p/ Habitação			Existência de Programa Habitacional			Nº de famílias beneficiadas	
	1993-1996	1997-2000 IBGE	Situação atual	1993-1996	1999-2000 IBGE	Situação atual	1999-2000 IBGE	Situação atual
Belford Roxo	não	sim	sim	não	sim	sim	ignorado	2.493
Duque de Caxias	não	sim	sim	não	sim	sim	6.045	2.013
Guapimirim	não	não		não	sim		50	
Itaboraí	não	sim	sim	sim	sim	sim	696	259
Itaquaí	não	não		sim	sim	sim	ignorado	1.027
Japerí	não	não	ignorado	não	sim	sim	300	70
Magé	não	não		não	sim		ignorado	
Mangaratiba	não	não	não	não	sim	sim	1.500	1.678
Maricá	não	não		não	sim		12	
Nilópolis	não	não		sim	não			
Niterói	não	sim	não	sim	não	não	0	0
Nova Iguaçu	não	não	não	sim	sim	sim	3.000	1.457
Pacambi	não	sim		sim	sim	ignorado	34	ignorado
Queimados	não	sim		não	não			
Rio de Janeiro	sim	sim	sim	sim	sim	sim	ignorado	> 150.000
São Gonçalo	não	não	não	não	não	sim	0	40
São João do Meriti	não	não	sim	sim	sim	sim	1.000	70
Seropédica	não	não		não	não			
Tanguá	não	não		não	não			
Total de municípios	1	7	5	8	13	10		

Tabela 9: Existência e características básicas de ações em habitação - RMRJ. Fontes: Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de informações municipais básicas – IBGE (2001) in: <http://www.ibge.gov.br/OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat>

Município	Urbanização de Assentamentos			Regularização Fundiária		
	1993-1996	1997-2000 IBGE	Situação atual	1993-1996	1999-2000 IBGE	Situação atual
Belford Roxo	0	ignorado	não	0	Ignorado	600
Duque de Caxias	0	5.200	ignorado	0	3.000	não
Guapimirim	0	0		0	0	
Itaboraí	0	120		0	150	não
Itaquaí	0	0	888	0	0	3.112
Japerí	0	350		0	0	
Magé	0	ignorado		0	0	
Mangaratiba	0	500	1.678	0	1.500	1.678
Maricá	0	0		0	0	
Nilópolis	516 lotes	0		127	0	
Niterói	37 assent.	0	ignorado	0	0	Ignorado
Nova Iguaçu	30 assent.	350	200	5.500	2.200	786
Pacambi	0	0	ignorado	0	0	Ignorado
Queimados	0	0		0	Ignorado	
Rio de Janeiro	555 famílias	Ignorado	131.776	10.814	Ignorado	3.012
São Gonçalo	0	0	não	0	0	não
São João do Meriti	Ignorado	0	70	Ignorado	1.000	não
Seropédica	0	0		0	0	0
Tanguá	0	0		0	0	0

Tabela 10: Tipos de programas ou de ações em habitação - RMRJ (1). Fontes: Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de informações municipais básicas – IBGE (2001) in: <http://www.ibge.gov.br/OBSERVATÓRIO> – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat

Município	Órgão específico p/ Habitação			Oferta de lotes urbanizados			Oferta de materiais de construção	
	1993-1996	1997-2000 IBGE	Situação atual	1993-1996	1999-2000 IBGE	Situação atual	1999-2000 IBGE	Situação atual
Belford Roxo	0	ignorado	2.075	0	não	0	ignorado	não
Duque de Caxias	0	45	1.587	0	355	0	113	55
Guapimirim	0	50		0		0	0	
Itaboraí	0	46	59	0	não	0	500	não
Itaquaí	200	100	457	0	não	0	0	não
Japerí	0	300		0		0	0	
Magé	0	ignorado		0		0	0	
Mangaratiba	0	0	30	0	1.678	0	50	não
Maricá	0	12		0		0	0	
Nilópolis	175	0		516		0	0	
Niterói	0	ignorado	não	20	não	0	0	não
Nova Iguaçu	220	3.000	739	0	não	0	230	sem inform
Pacambi	16	34	ignorado	0		0	0	
Queimados	0	0		0		0	250	
Rio de Janeiro	5.892	Ignorado	1.147	0	sem inform.	0	ignorado	sem inform
São Gonçalo	0	0	40	0	não	0	0	não
São João do Meriti	200	200	70	2.000	não	0	0	não
Seropédica	0	0		0		0	0	
Tanguá	0	0		0		0	0	

Tabela 11: Tipos de programas ou de ações em habitação - RMRJ (2). Fontes: Perfil dos municípios brasileiros – Pesquisa de informações municipais básicas – IBGE (2001) in: <http://www.ibge.gov.br/OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat>

Em Niterói, não foi possível obter informações na prefeitura, mas sabe-se que existiram algumas ações pontuais de urbanização, com reconstrução ou reforma e a realocação de algumas unidades habitacionais, sem, no entanto, indicação de números. Também parece existir um programa de regularização fundiária de maior expressão, mas não foi possível a sua quantificação, em razão da recusa da administração em receber a equipe da pesquisa.

Observa-se, ainda, na Tabela 9, o pequeno número de famílias beneficiadas pelos programas habitacionais. Os municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu apresentam números mais elevados de famílias atendidas no período 1999-2000, em virtude da implementação do Programa Reconstrução Rio, do governo estadual, que reassentou a população que vivia em áreas à beira de córregos ou em áreas pulmão necessárias para as obras de macrodrenagem.

Quanto aos programas habitacionais, os dados relativos aos quantitativos são pouco fidedignos, mas os de urbanização de assentamentos (favelas e loteamentos irregulares), de construção de unidades habitacionais e de oferta de lotes urbanizados são mais significativos.

O município de Mangaratiba foi o único que desenvolveu ação habitacional ampla no período recente, contando exclusivamente com recursos orçamentários da prefeitura. Os recursos gastos com as intervenções foram estimados pelo secretário de Planejamento do município em aproximadamente R\$ 2 milhões em três anos, de 2000 a 2002, e um custo

individual da infra-estrutura executada foi avaliado em torno de R\$ 800,00 por lote ou unidade.

No caso de Mangaratiba, a ação efetivada envolveu construção, reconstrução, reforma, realocação, oferta de lotes, urbanização e regularização da posse dos lotes. Foi viabilizada pela prefeitura, mediante a negociação com proprietários de glebas loteadas irregularmente que estavam em débito com o fisco municipal, a doação ao município de grande parte dessas áreas, em troca do perdão da dívida e da autorização para lotear o restante da área, dessa vez regularmente.

Os outros municípios desenvolveram ações ou programas que contaram com financiamentos de órgãos federais, estaduais, internacionais ou mesmo entidades privadas. Mesmo o município do Rio de Janeiro, que dispõe de um grande orçamento, só atuou com recursos próprios em algumas ações; a maior parte dos programas realizados contou com contrapartida municipal.

Alguns municípios demonstraram uma ação bastante tímida, com produção de poucas unidades. Foi o caso de São João de Meriti, onde se identificaram a construção de unidades (70 casas de 28 m² para os funcionários públicos municipais), a urbanização de um assentamento com financiamento do governo federal e também um programa da Cehab-RJ (Morar Feliz - repasse de recursos federais) de construção de 50 casas.

Em São Gonçalo também houve construção de 40 casas duplex, que foram repassadas por meio de

concessão de uso remunerada, com financiamento do governo federal. Também nesse caso verificou-se a atuação da Cehab-RJ, no âmbito do programa reabilitação/reforma de conjuntos, que, segundo as informações, beneficiou cerca de 1.500 unidades de apartamentos.

Por fim, apresentando resultados um pouco superiores, aparece o município de Itaboraí, que desenvolveu um programa em parceria com a Cehab-RJ, no âmbito do programa Morar Feliz, em que foram construídas 324 casas para substituir outras moradias existentes no local.

Outros municípios, embora sem alocar recursos orçamentários expressivos, conseguiram agenciar recursos externos para o desenvolvimento de ações locais. Em Itaguaí, as ações desenvolvidas originaram-se principalmente da inserção em programas federais (Habitar Brasil - BID/OGU/Programa de Arrendamento Residencial (PAR)/Pró-Moradia/Morar Melhor). Um ponto importante foi a negociação envolvendo a empresa privada MRS Logística (concessionária da linha férrea), para remoção de população de área de risco à margem da ferrovia.

Com recursos do Programa Morar Melhor (Sedu-PR) e do Prosanear, foram construídas 27 casas de 41 m², a um custo de R\$ 7 mil a unidade, e também com recursos do Prosanear, foi implementada a pavimentação em três bairros, que beneficiou cerca de 880 pessoas. Com financiamento do Programa Habitar Brasil/OGU, foram construídas 50 casas, e, através do programa Pró-Moradia, foi financiada a construção de 62 banheiros em moradias de baixíssima renda.

Pelo programa de remoção e realocação de assentamento em área de risco à margem da linha férrea, realizado em parceria com a MRS Logística (concessionária da linha férrea), foram construídas e doadas 100 casas, executadas com um kit metálico, próximas ao antigo local.

Entre 1996 e 2002, 3.112 famílias residentes em sete assentamentos informais e bairros populares obtiveram a regularização fundiária.

Como se pode notar, Itaguaí demonstrou bastante capacidade para desenvolver e captar recursos em diversas fontes, para aplicar em vários tipos de ação no campo habitacional. O total dos recursos investidos chegou a R\$ 14,21 milhões, dos quais apenas R\$ 544 mil procederam do orçamento municipal para os empreendimentos citados.

A prefeitura de Belford Roxo desenvolveu ações de construção e realocação com apoio de financiamentos do Crédito Associativo/Caixa e do Habitar Brasil-99 (Morar Feliz - Cehab-RJ) e promoveu, com recursos próprios, uma ação de regularização fundiária denominada “Meu Lar, Meu Chão”. Quanto ao Habitar Brasil-99, a iniciativa foi do estado, através da Cehab-RJ, com a construção de 56 casas para reassentamento, e a participação do município se deu através da escolha da área da realocação, realizada em área disponível em seu território.

A ação de regularização fundiária “Meu Lar, Meu Chão” foi promovida com recursos próprios e já beneficiou 600 lotes; estando outros 800 com processo em andamento. A área de regularização concluída, de uma área total de 32 mil m², dividida em oito

subáreas, foi de aproximadamente 24 mil m², dividida em seis subáreas.

No município de Duque de Caxias verificou-se a existência de programas financiados com recursos do PAR/Caixa e CrediMac/Caixa, do Habitar Brasil BID-98 (Morar Feliz/Cehab-RJ) e do Habitar Brasil (Morar Melhor/Sedu-PR), bem como do orçamento municipal. Por meio de uma articulação envolvendo recursos do Habitar Brasil BID-98 (Morar Feliz/Cehab-RJ), foram construídas e doadas 890 casas para beneficiar famílias da Favela do Lixão, em Vila Nova. Por meio do Habitar Brasil (Morar Melhor/Sedu-PR), foram construídas 71 casas para realocar moradores das margens do rio Saracuruna. O programa também promoveu a urbanização da área do rio (construção de uma avenida) e, com os recursos do orçamento municipal, viabilizou a oferta de 355 lotes, dos quais apenas 55 contavam com infra-estrutura (água e luz, arruamento sem pavimentação) e o restante não dispunha de infra-estrutura completa (somente água e luz).

Duque de Caxias também foi um município que conseguiu articular o apoio de financiamento federal e estadual, tendo se destacado com o programa de construção de 820 casas para o assentamento da Favela do Lixão, com grande investimento, de mais de R\$ 22 milhões, conseguidos através do programa Habitar Brasil BID-98.

Em Nova Iguaçu, identificaram-se programas com financiamento federal (OGU- Orçamento Geral União - verbas parlamentares para urbanização; CrediMac/Caixa), com financiamento estadual (Cehab-RJ [Morar Feliz]) e com recursos próprios. Com os

recursos do OGU (obtidos através de emenda parlamentar), foram construídos, em mutirão, 20 banheiros em sub-habitações de famílias de renda até dois salários mínimos, e foi realizada a urbanização de favelas, com a melhoria de infra-estrutura em áreas degradadas, que beneficiou cerca de 200 famílias.

O programa de regularização fundiária foi oferecido com recursos do Orçamento Municipal e favoreceu 786 famílias. Foi direcionado para cinco áreas públicas ocupadas e também para três áreas privadas, que foram desapropriadas. A Cehab-RJ (Morar Feliz) promoveu uma ação de realocação/substituição de moradias, no âmbito do projeto Lagoinha, beneficiando 1.264 famílias.

Um programa que apareceu de forma significativa nos municípios pesquisados foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal. Trata-se de programa voltado para famílias com renda entre três e seis salários mínimos, que, segundo estudos, acabou por concentrar-se no atendimento a famílias com renda entre cinco e seis salários mínimos. Seu financiamento se dá por meio de recursos onerosos, parcialmente subsidiados com base na possibilidade de extensão do prazo de pagamento com menores taxas de juros. Nesse caso, o município não capta recursos diretamente, eles são contratados pela Caixa com um agente empreendedor local. Para obter a redução de custos, alguns municípios têm participado das ações com a doação do terreno e a realização de algumas obras de infra-estrutura, além do cadastramento da demanda. Observou-se que os demandantes cadastrados são encaminhados à Caixa, que faz a

seleção da “demanda solvável”, levando em conta os critérios de risco de inadimplência, sem qualquer participação subsequente da administração local.

Em Itaguaí, no PAR/Caixa, a parceria do município ocorreu por meio de contatos com as concessionárias e pelo serviço de terraplanagem, como também pela redução de impostos, flexibilização da legislação, apoio técnico e negociação das áreas. Outros municípios, como Belford-Roxo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, também tiveram projetos financiados com recursos do PAR/Caixa. Em alguns casos, houve doação ou ajuda na articulação para a compra do terreno e a execução da terraplanagem, além da redução de impostos e a flexibilização da legislação para a construção dos conjuntos habitacionais pelas construtoras. Em outros casos, houve apenas a indicação dos beneficiários.

Em Belford Roxo, foi criado o programa denominado HabitAÇÃO, responsável pela construção de 1.568 unidades habitacionais, com recursos do PAR. Em Duque de Caxias, foram construídas 1.282 unidades habitacionais, e em Nova Iguaçu, 919. Também no Rio de Janeiro, no âmbito do programa Morar Carioca, foram construídas 1.955 unidades habitacionais com recursos da Caixa Econômica, através dos programas Cartas de Crédito ou PAR.

Ainda em Belford Roxo, foram construídos 451 apartamentos com recursos do Crédito Associativo/Caixa. Outro programa da Caixa utilizado nos municípios pesquisados foi o CrediMac (financiamento de materiais de construção). Em Duque de Caxias, 55 famílias foram beneficiadas por ele, e o

financiamento lhes foi concedido juntamente com o programa de oferta de lotes. Também em Nova Iguaçu foram usados os recursos desse programa para o atendimento aos beneficiados por outros programas da prefeitura, como o de urbanização e regularização de áreas ocupadas.

O município do Rio de Janeiro foi o último a ser visitado, uma vez que dispúnhamos de informações das linhas de ação que existiam no campo habitacional. Os programas eram basicamente os mesmos encontrados na pesquisa anterior (A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma avaliação da experiência recente – 1993-1996), uma vez que pouca coisa se alterara nos dois governos subsequentes (César Maia / Luiz Paulo Conde), que apresentavam a mesma diretriz política. As informações que havíamos coletado foram verificadas e confrontadas no site da prefeitura (<<http://www.rio.rj.gov.br>> e <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>).

Na execução dos seus programas, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) articula-se com diversos órgãos da administração direta e indireta, principalmente com a Riourbe, a IplanRio, a Secretaria de Esportes e Lazer, a Secretaria de Urbanismo, a GeoRio e a Secretaria de Desenvolvimento Social. Como parte da terceirização interna das demandas, a Riourbe licita e fiscaliza parte das obras gerenciadas pela SMH, além de participar como parceira na execução do Favela-Bairro. Com destaque nesse processo, foi firmado um convênio com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) para a realização de concursos públicos para elaborar a metodologia do Programa

Favela-Bairro. Já o IplanRio contrata levantamentos aerofotogramétricos, serviços de topografia, projetos de arquitetura e urbanização.

A SMH opera com recursos da prefeitura e com financiamentos captados de fontes como Caixa Econômica Federal (através do Comunidade Solidária e de programas como o Prosanear e Pró-Cred Associativo), agências multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), Previ-Rio (através do Programa de Cartas de Crédito Imobiliário) e iniciativa privada. Na regularização fundiária, urbanização e construção de habitação popular, a SMH é parceira de entidades, como o Viva Rio, em projetos de construção de habitação popular; de instituições, por meio de convênios firmados com o Iapas, a UFRJ e a UFF; e da iniciativa privada, em programas como o Favela-Bairro.

Os documentos oficiais de divulgação da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro listam como objetivos centrais da política habitacional:

a) integrar a cidade com as comunidades carentes, através de projetos específicos;

b) expandir as ações realizadas pelos governos anteriores na área da habitação;

c) oferecer condições para construção em terra infra-estruturada e desestimular a expansão da mancha urbana;

d) garantir aos cidadãos o acesso à cidade, facultando-lhes condições de infra-estrutura, de comunicações, de serviços e equipamentos públicos que sustentam a vida urbana moderna.

Como veremos com mais detalhes a seguir, a política habitacional foi estruturada inicialmente em torno de seis programas cujas metas declaradas eram a aproximação da cidade irregular com a cidade legal, a transformação das favelas em bairros, a ampliação da base de títulos de propriedade em assentamentos populares e o aumento da oferta de oportunidades para ocupação dos vazios urbanos infra-estruturados. Por isso, o programa Favela-Bairro, que previa o atendimento a favelas médias (de 500 a 2.500 domicílios), acabou dando origem, a partir da administração de Luiz Paulo Conde (1997-2000), a dois novos programas: o Bairrinho, para pequenas favelas com até 500 domicílios, e o Grandes Favelas, para as que abrigavam mais de 2.500 domicílios.

Dos programas que compõem a espinha dorsal da política habitacional, dois foram incluídos em um contrato com o BID: o Programa Favela-Bairro e o Programa de Regularização de Loteamentos. Ativos desde 1994, ganharam uma nova dimensão a partir de assinatura do contrato no final de 1995.

A política habitacional municipal do Rio de Janeiro foi então basicamente estruturada nos seguintes programas:

- Programa Favela-Bairro (de 500 a 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).
- Programa Bairrinho. (até 500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).
- Programa Grandes Favelas. (mais de 2.500 domicílios - objetivo: integração urbanística e social).

- Programa Regularização Fundiária e Titulação (objetivo: extensão do direito de propriedade, especialmente em áreas de favelas).
- Programa Morar Carioca (objetivo: mudanças na legislação, cartas de crédito para funcionários municipais, Programa Arrendamento Residencial/Caixa - PAR).
- Programa Morar Legal - Regularização Urbanística e Fundiária de Loteamentos de Baixa Renda (objetivo: urbanização e titulação dos lotes).
- Programa Novas Alternativas (objetivo: revitalização de habitações coletivas).
- Programa Morar Sem Risco (objetivo: eliminação das ocupações sob viadutos).

Enquadram-se na modalidade de construção de unidades o programa Morar Carioca (Carta de Crédito ou PAR/Caixa), que ergueu 1.955 unidades habitacionais, e os atendimentos habitacionais necessários para desadensamento das favelas sob intervenção dos programas Favela-Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas. Essa segunda modalidade foi responsável pela produção de 1.147 unidades, com financiamento do BID e contrapartida municipal de 40%.

Ainda nessa modalidade de construção de unidades, através da Cehab-RJ, o estado produziu moradias em dois programas, um deles de substituição de moradias em assentamentos populares ou favelas, com a construção de 1.150 unidades em quatro comunidades do município do Rio de Janeiro, a um custo total de R\$ 22,831 milhões, financiados com recursos estaduais (custo por unidade com urbani-

zação de aproximadamente R\$ 19 mil). E o outro, um empreendimento polêmico, denominado Nova Sepetiba, subdividido em duas áreas (Nova Sepetiba I e II), também financiado com recursos estaduais, de R\$ 57,813 milhões, com construções de baixa qualidade, perfazendo 5.513 unidades (custo por unidade com urbanização de aproximadamente R\$ 11 mil) localizadas em periferia distante, sem infra-estrutura e serviços como transporte e comércio. Esse Programa da Cehab-RJ ainda ofereceu 1.849 lotes na área de Nova Sepetiba I, servidos de infra-estrutura mínima, a um custo total de R\$ 6,762 milhões (custo por unidade de lote de aproximadamente R\$ 3,66 mil).

Essa ação da Cehab-RJ veio reeditar a produção do conjunto habitacional de grande escala, disponibilizando, por um custo simbólico, o lote com a casa para uma população de baixa renda, em uma área isolada da cidade, desprovida de serviços e equipamentos públicos adequados.

Na modalidade de reforma de unidades habitacionais, o programa municipal Novas Alternativas - de reabilitação de cortiços - reformou cinco casarões e 60 unidades de apartamentos, contando com recursos da ordem de R\$ 866 mil (custo por unidade de aproximadamente R\$ 14,5 mil) e tendo parceria/financiamento da Caixa e contrapartida municipal. Os beneficiados foram enquadrados pelos programas da Caixa, no PSH (0 a 3 salários mínimos), pagando prestação de aproximadamente R\$ 40,00, e pelo PAR (3 a 6 salários mínimos), pagando cerca de R\$ 135,00.

O governo do estado também atuou na reforma de unidades por meio do programa Vida Nova,

realizando obras em 14 conjuntos habitacionais localizados em alguns bairros do município do Rio de Janeiro que beneficiaram aproximadamente 49 mil unidades, a um custo de cerca de R\$ 41 milhões (custo por unidade de aproximadamente R\$ 836,00), financiados a fundo perdido com recursos estaduais.

Enquadram-se na modalidade de realocização de unidades os programas municipais Morar sem Risco e Morar Carioca. O Morar sem Risco favoreceu a população ribeirinha e as ocupações sob viadutos, financiando 15.500 famílias a fundo perdido com recursos orçamentários do município e apoio de parceria/financiamento da Caixa (não há informação sobre o total dos recursos aplicados nem o custo por unidade). O Morar Carioca também promoveu a requalificação de conjuntos residenciais, atendendo cerca de 8.690 famílias, a um custo total de R\$ 4,5 milhões (custo por unidade de aproximadamente R\$ 517,00), também com recursos orçamentários do município e apoio de parcerias (sem informação das parcerias).

É na modalidade urbanização de assentamentos que o município apresenta os números mais expressivos de famílias atendidas, com os Programas Favela-Bairro, Bairrinho e Grandes Favelas, além do Programa Morar Legal, destinado a urbanização e regularização de loteamentos.

O Favela-Bairro, também conhecido na prefeitura como Proap-I²³, abrange inicialmente o período

de 1996 a 2000, visando atender 54 comunidades. Sua continuidade, no período de 2000 a 2004, prorrogável até 2006, com o Proap II, prevê o atendimento a 89 comunidades inscritas. O programa Favela-Bairro propunha-se atuar em favelas que possuíssem entre 500 e 2.500 domicílios, tendo beneficiado até agora cerca de 74 mil famílias. O Proap-I contou com R\$ 234 milhões (custo por família de aproximadamente R\$ 3,16 mil), financiados com o apoio do BID e contrapartida municipal de 40%. Para o Proap-II, estão previstos mais R\$ 300 milhões.

O Bairrinho foi criado nos moldes do Favela-Bairro, para atender às pequenas favelas, de até 500 domicílios, e contou com recursos da União Europeia, da Caixa e de outras entidades. O total de investimentos monta a R\$ 28 milhões (investimento por habitante de R\$ 334,00). Já foram favorecidas 2.270 famílias (11.313 pessoas), e há previsão para inclusão de mais 12.580 famílias.

O Grandes Favelas, que também surgiu do Favela-Bairro, é dirigido a quatro grandes favelas com mais de 2.500 domicílios - Jacarezinho, Rio das Pedras, Fazenda Coqueiros e Bairro Rollas. Contando com a parceria da Caixa para o financiamento de R\$ 41,3 milhões e com a contrapartida municipal de R\$ 14,3 milhões (total de recursos investidos da ordem de R\$ 55,6 milhões), o programa já beneficiou cerca de 41 mil famílias nas quatro áreas (custo por família de aproximadamente R\$ 2,44 mil).

²³Programa de Urbanização de Assentamentos Populares.

Nos três programas de favelas (Favela-Bairro/Bairrinho/Grandes Favelas), o grau de urbanização inclui todos os itens da infra-estrutura básica, como água, esgoto, drenagem, iluminação pública, pavimentação e arborização, além de serviços, como a coleta de lixo e equipamentos públicos.

O Programa Morar Legal também conta com recursos vindos do BID, da Caixa e da contrapartida municipal. O total de investimentos é de US\$ 36 milhões (aproximadamente R\$ 130 milhões), que já beneficiaram cerca de 16 mil famílias (custo por família de aproximadamente R\$ 8 mil).

Por último, na modalidade de regularização fundiária, temos o Programa Regularização Fundiária e Titulação, realizado exclusivamente com recursos orçamentários do município (assim como nos outros municípios, também não se informou o total dos recursos aplicados). A regularização dos lotes é feita pela concessão de direito real de uso ou pela doação, mas a maior parte não se encontra devidamente registrada em cartório e ainda aguarda a conclusão dos trâmites processuais. Nesse caso, é mais comum que apenas a parte referente à prefeitura se realize, incluindo o lançamento de taxas, como licenças e IPTU. Mais de 16 mil famílias foram atendidas em processos de regularização, mas apenas cerca de 3 mil obtiveram a titulação.

4. Conclusão

Como evidenciam os dados supracitados, verificou-se que apenas o município do Rio de Janeiro

foi capaz de desenvolver uma ação permanente e planejada na área habitacional, contando com recursos internacionais, do BID, em volume significativo, e com o aporte de financiamentos da Caixa Econômica Federal, menos relevante. No entanto, deve-se considerar que o município, para implementar seus programas prioritários, investiu recursos próprios expressivos na urbanização de favelas e menos consideráveis na regularização e urbanização de loteamentos. Uma comparação entre os investimentos realizados nos diversos municípios da RMRJ pode ser observada na Tabela 12.

Foi possível perceber, por meio dos dados relativos aos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que as limitações orçamentárias para o enfrentamento da questão habitacional acabam por definir a ínfima atuação dos programas, que, em sua maioria, têm atuado em soluções a posteriori, com a provisão de infra-estrutura e a tentativa de titulação onde já existe a habitação, executada pelo morador. A pouca incidência de iniciativas públicas destinadas à provisão de novas oportunidades habitacionais leva à reprodução do problema, gerando mais precariedade em áreas da cidade ocupadas pela população de baixa renda, excluída do acesso formal à moradia.

O Favela-Bairro e outros programas similares, que trabalham fortemente sob o viés físico-territorial, delimitando as áreas ocupadas pela população de baixa renda como de interesse social, a fim de regularizá-las, tendem a direcionar suas ações à visibilidade de obras de infra-estrutura e ao discurso da inserção dessas ocupações ao res-

tante da cidade na forma em que se apresentam, com algumas melhorias. A questão que se impõe é se a urbanização de assentamentos informais não estaria, dessa maneira, legitimando exceções des-

vinculadas dos mínimos sociais, sem estabelecer padrões de uso e ocupação do solo que possam ser adequados e dignos para a população como um todo.

Total estimado de recursos investidos por município e na RMRJ (em reais)					
Município	Orçamento municipal	Programas CAIXA - Cartas de crédito/PAR	Programas CEHAB - RJ	Outras parcerias / Financiamentos externos - Habitar	Total por município
Belford Roxo	-	30.000.000	363.000	-	30.363.000
Duque de Caxias	?	?	24.230.000	-	24.230.000*
Itaboraí	-	-	3.652.000		3.652.000
Itaquaí	544.000	9.294.000	-	4.372.000	14.210.000*
Japerí	-	-	1.081.000	-	1.081.000
Mangaratiba	2.000.000				2.000.000
Niterói	-	-	-	-	-
Nova Iguaçu	?	?	16.644.000	540.000	17.184.000*
Pacambi	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	180.000.000	50.000.000	105.575.000	330.000.000	665.575.000*
São Gonçalo	247.000	547.000	-	-	794.000
São João do Meriti	200.000	358.000	-	-	558.000
Investimentos RMRJ	182.991.000	90.199.000	151.545.000	334.912.000	759.647.000

* obs: os investimentos podem ser maiores pois não foram informados alguns totais investidos, por exemplo nos programas PAR/CAIXA e nos programas de Regularização Fundiária com recursos municipais.

Tabela 12: Total estimado de recursos investidos por município e na RMRJ. Fontes: OBSERVATÓRIO – IPPUR/UFRJ – FASE – Projeto Rede Habitat

Referências

- ARAUJO, M. S. M. **Possibilidades e limites de uma política pública habitacional**: o programa “Cada Família, um Lote”. Rio de Janeiro, 1988. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1988.
- BARBOZA, S. C. **Projeto Mutirão e a política habitacional da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.
- BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos – um Haussman Tropical**: as transformações urbanas na Cidade do Rio de Janeiro no início do Século XX. Rio de Janeiro, 1982. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/Coppe. 1982.
- BLANK, G. Brás de Pina: experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, L. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 93-124.
- BONDUCKI, N. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- CARVALHO, R. M. E. **A expansão de favelas na Cidade do Rio de Janeiro – década de 80**. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1996.
- CHINELLI, F. Os loteamentos de periferia. In: VALLADARES, L. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 49-68.
- FINEP (Financiadora de estudos e projetos); GAP (Grupo de Arquitetura e Planejamento). **Habitação popular**: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: Garili Artes Gráficas e Editora, 1985.
- FUNDREM et al. **Estrutura urbana da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundrem, 1984.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); Empresa Municipal de Informática do Município do Rio de Janeiro (IplanRio). Dados do Censo Demográfico de 1991.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Informações sobre cidades. IBGE, 2000.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.net/perfil/index.htm>>.

IUNG, M. G. **A participação social e as políticas públicas**: o exemplo do PROSANEAR-RJ. Rio de Janeiro, 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

KLEIMAN, M. Obras públicas de infra-estrutura urbana e o processo de transformação do espaço construído no Rio de Janeiro – 1937/1965. In: FERNANDES, A.; GOMES, M.A. (Org.). **Cidade e história**: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX. Salvador: UNBa, 1992.

LEEDS, A.; LEEDS, E. **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

LIMA, M. H. B. Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. (Org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 69-91.

MACHADO DA SILVA, L.A. **Aspectos de la política habitacional em Brasil**. Trabalho apresentado na II Reunião do Grupo Latino-Americano de Investigaciones Urbanas, International Sociological Association, México, 1981. Mimeo.

MACHADO DA SILVA, L.A.; FIGUEIREDO, A. **Urbanização X Remoção**: uma polarização recente. Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Friburgo, 1981. Mimeo.

MACHADO DA SILVA, L.A.; VALLADARES, L. **Habitación popular em Rio de Janeiro**: políticas y realidad. Trabalho apresentado nas Jornadas Internacionales “Renovación urbana y vivienda popular em áreas metropolitanas de America Latina”, promovido pela Technische Universität Hamburg-Harburg, 1986. Mimeo.

MARQUES, E. C. **Desigualdades sociais e infra-estrutura urbana**: produção de equipamentos de saneamento no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1993.

PORTES, A. **Housing policy, urban poverty and the state**: the favelas of Rio de Janeiro - 1972/1976. New York, 1977. Mimeo.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **A promoção imobiliária no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 1987. (Relatório final de Pesquisa).

_____. **Dos cortiços aos condomínios fechados. As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS, C. N. F. Loteamentos na periferia metropolitana. **Revista de Administração Municipal**, p. 22-39, jan./mar. 1985.

SOUZA, M. S. **Da laranja ao lote**: transformações sociais em Nova Iguaçu. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (Mestrado) - UFRJ/Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Rio de Janeiro. 1992.

TASCHNER, S. P. Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas. **Cadernos de Pesquisa do Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação (LAP)**, São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 21, set./out. 1997.

VALLADARES, L. do P. **Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VETTER et al. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 41, n. 12, 1979.