



UFRJ

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO: CIDADANIA E EXCLUSÃO

Fernanda Guimarães Correia

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Rio de Janeiro

Janeiro de 2003

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO: CIDADANIA E EXCLUSÃO

Fernanda Guimarães Correia

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Orientadora Profa. Dra. Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Profa. Dra. Maria Lúcia Werneck Vianna

Rio de Janeiro

Janeiro de 2003

Programa Favela-Bairro: cidadania e exclusão /
Fernanda Guimarães Correia. Rio de Janeiro: UFRJ / IFCS,
2003

viii, 89 p.: 30 cm.

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Dissertação (mestrado) – UFRJ / IFCS / Programa
de Pós-graduação em Ciência Política, 2003.

Referências Bibliográficas: f. 83-89.

1. Cidadania. 2. Política Habitacional. 3. Favela. I.
Oliveira, Isabel. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas / Programa de
Pós-graduação em Ciência Política. III. Programa Favela-
Bairro: cidadania e exclusão.

Resumo

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO: CIDADANIA E EXCLUSÃO

Fernanda Guimarães Correia

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Este trabalho busca identificar a forma pela qual o Governo do Município do Rio de Janeiro constrói e dissemina um conceito de cidadania através da formulação de políticas públicas no campo habitacional. O Programa Favela-Bairro – com ênfase no período 1994-2000, implementado pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro – apresenta-se como o objeto privilegiado da análise aqui desenvolvida.

É preocupação precípua desta pesquisa revelar os mecanismos que fizeram com que os governos César Maia e Luis Paulo Conde defendessem o Favela-Bairro como um modelo da política habitacional carioca e instrumento de valorização da cidadania da população carente. O esforço fundamental em dotar as favelas com características físicas encontradas em seu entorno é aqui entendido como reflexo de uma expectativa muito abrangente do poder público e, de certa forma, simplificadora da complexidade social.

Ao fim, pode-se perceber que ao baixo grau de mobilização interna destas comunidades alia-se a permanência de um estigma deste grupo por parte tanto da sociedade civil como do poder público. Os favelados constituem um grupo minoritário que enfrenta resistências para ter assegurada sua capacidade de participação nas decisões da sociedade. O desconhecimento de sua diversidade e de suas manifestações culturais dificulta sua inserção social e traz prejuízos para o exercício da cidadania e da prática democrática em nossa sociedade.

Palavras-chave: Programa Favela-Bairro; cidadania; participação popular; política habitacional; favelas.

Rio de Janeiro

Janeiro de 2003

ABSTRACT

THE FAVELA-BAIRRO PROGRAM: CITIZENSHIP AND EXCLUSION

Fernanda Guimarães Correia

Orientadora: Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

This dissertation tries to understand how the government of the city of Rio de Janeiro constructs and disseminates a concept of citizenship through the formulation of public housing policies, mainly implemented between 1994 and 2000.

The main focus of this research is to reveal the mechanisms used by the Cesar Maia's and Luiz Paulo Conde's governments to bring about the Favela-Bairro program as a housing policy model and as an instrument to boost the citizenship of the poor. The fundamental concern with providing the slums with the physical features of their surroundings is here taken as very broad expectations on the part of the government, which simplify the social complexity involved.

Finally, it is argued that the low degree of internal mobilization of these communities is associated with the usual stigma toward these groups on the part of both society and government. The slum people are a minority which faces difficulties to have their participation in society decisions guaranteed. The misunderstandings about their diversity and their cultural manifestations make their social insertion difficult and are harmful to the exercise of citizenship and democracy in society.

Key-words: Favela-Bairro Program; citizenship; popular participation; housing policy; slums.

Rio de Janeiro

Janeiro de 2003

SUMÁRIO

Capítulo 1. Reflexões sobre o Conceito de Cidadania e suas Bases Históricas no Caso Brasileiro	1
O conceito de cidadania	
Bases históricas da cidadania brasileira	
A temática da apropriação	
Capítulo 2. Histórico da Questão Habitacional na Cidade do Rio de Janeiro	15
Considerações iniciais	
Breve histórico das políticas habitacionais no Rio de Janeiro	
Secretaria Municipal de Habitação e a política habitacional na cidade do Rio de Janeiro	
O Programa Favela-Bairro	
Capítulo 3. Administração Participativa e Regularização Fundiária como Modalidade de Fortalecimento da Cidadania	39
Breve análise do debate sobre a administração participativa	
<i>A participação popular no Programa Favela-Bairro</i>	
O processo de regularização fundiária como condição para a cidadania na cidade do Rio de Janeiro	
Capítulo 4. Política Pública Participativa: uma análise do Programa Favela-Bairro a partir de seus instrumentos de valorização da cidadania	4
Conclusão	68
Referências Bibliográficas	71
Anexos	75

Apresentação

A análise aqui desenvolvida tem por foco principal o tema da cidadania como aspecto relevante na elaboração de políticas públicas no Município do Rio de Janeiro; especificamente, constitui-se num estudo das políticas relacionadas ao campo habitacional. Neste sentido, justifica-se a escolha do Programa Favela-Bairro como objeto privilegiado. Busco delinear as especificidades das políticas habitacionais implementadas na cidade do Rio de Janeiro, dando destaque aos aspectos que possam ser comparados com as bases do Programa Favela-Bairro. Assim, restrinjo-me a identificar e a explorar a forma pela qual o exercício dos direitos de cidadania vai se dando através das intervenções deliberadas do governo na sociedade.

A ênfase na análise do Programa implementado pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro – SMH-RJ – recai em sua primeira fase, isto é, no período 1994-2000. Admitida a dificuldade em captar toda a dinâmica envolvida neste processo de construção da cidadania, atendo-me à formulação da política, usando evidências acerca das etapas subseqüentes de implementação e avaliação dos resultados de forma subsidiária.

Isso posto, fica claro não se tratar, este trabalho, de uma análise comparativa da implementação do Programa em cada favela, bem como não fazem parte dos objetivos aqui definidos comprovar se as intervenções previstas nos projetos dos arquitetos de fato foram realizadas ou ainda avaliar a qualidade das obras. O interesse principal está voltado para a relação deste Programa com a questão da exclusão e da cidadania.

Nesse sentido, foram definidos cinco capítulos para dar conta do tema. No primeiro, apresento uma revisão da literatura sobre o conceito de cidadania e o exercício de seus direitos no Brasil. O segundo capítulo traz um histórico da questão habitacional no município e, por vezes, no Estado do Rio de Janeiro, mapeando o nascimento e as atribuições da Secretaria Municipal de Habitação, e do Programa Favela-Bairro em seu ínterim. O capítulo 3 constitui-se numa discussão da temática da administração participativa como modalidade de fortalecimento da cidadania, e seus principais mecanismos. Este capítulo contempla ainda uma crítica da produção acadêmica específica sobre regularização fundiária. O último capítulo apresenta a literatura referente à formulação de políticas públicas e análise empírica do Programa Favela-Bairro no que tange à questão da cidadania, tal como expressa por seus proponentes.

Agradecimentos

Em primeiro lugar à professora Isabel pela atenção, carinho, delicadeza e dedicação sinceros a esta pesquisa, me incentivando e sempre respeitando meu ímpeto historiográfico. Estou certa de que sua presença foi a motivação necessária para completar este árduo caminho.

Aos professores Francisco Carlos Teixeira da Silva, Maria Paula Nascimento, Flávio Gomes e Marieta Moraes que, desde a graduação, contribuíram – direta ou indiretamente – com meu crescimento acadêmico.

Aos funcionários da Prefeitura do Rio de Janeiro, da Secretaria Municipal de Habitação e do Instituto Pereira Passos pela disponibilização das fontes e pela paciência em atender às minhas solicitações sempre que procurados. Merecem destaque Maria Lúcia Petersen, atualmente na Prefeitura; Regina Mauro, da SMH e Marcos Luis Fernandes, do IPP. Sem as conversas com professores do IFCS, do IUPERJ, do IPPUR e do Observatório de Políticas Públicas este trabalho não teria sido possível; agradeço pelas recomendações de leitura.

Às amigas conquistadas durante as disciplinas do mestrado, especialmente aos grandes amigos Giovanni Codeça e Carlos Leonardo Bahiense da Silva pelos conselhos e paciência frente minhas inquietudes desde a graduação. À Alessandra Oberling, Haydeé Caruso, Andréa Osório, Denise Duque Estrada, Ana Cristina Augusto e Marcelle Figueira pelas intermináveis discussões teóricas e observações construtivas.

Por fim aos meus pais, irmãos e parentes pelo carinho de sempre.

Reflexões sobre o Conceito de Cidadania e suas Bases Históricas no Caso Brasileiro

1.1 O conceito de cidadania

Se a formulação clássica do conceito de cidadania remete à antiguidade grega - onde os cidadãos debatiam na *ágora* seu destino coletivo -, o momento emblemático de sua conceituação moderna é a Revolução Francesa, com seus ideais de liberdade e igualdade, a sustentar a legitimidade do poder do Estado. O conceito de cidadania aí desenvolvido conferiu ao termo uma marca que ainda hoje reconhecemos, mesmo que não tenha significado a ampliação efetiva dos direitos políticos para as camadas populares. Ao longo do século XIX, entretanto, o sufrágio universal passou a ser identificado, sobretudo pelos *reformistas radicais*, como a única base de legitimação do poder.

Identificando na cidadania uma expressão de alienação própria à sociedade moderna, Karl Marx considera que é o modo como se organiza a produção das riquezas sociais que pode vir a assegurar a igualdade entre todos os indivíduos, no que tange à sua participação na condução dos negócios coletivos. Assim, dentro do sistema capitalista, a igualdade e a liberdade a serem asseguradas pelo respeito aos direitos de cidadania não seriam realmente alcançadas. Os teóricos socialistas de inspiração marxista do século XX propunham, portanto, uma inversão em relação à lógica liberal: devia-se defender o homem da opressão do capitalismo e não da opressão do Estado. Este tipo de crítica não foi, entretanto, capaz de demolir a forma usual de legitimação do poder do Estado, ainda que tenha deixado sua marca. Assim, a cidadania moderna pode ser entendida através de seus aspectos formal e substantivo. Este último viés ganha destaque após a II Guerra Mundial, na Europa ocidental, com o desenvolvimento do *Welfare State*. As políticas sociais tinham como alvo a integração e a seguridade através da intervenção estatal; nesse sentido, caracterizavam-se como uma alternativa às

conseqüências das transformações capitalistas. O texto clássico de T. H. Marshall (1967) confere uma racionalidade a essa nova modalidade do Estado de Direito.

Para Birnbaum (1996), a abordagem desenvolvida por Marshall é limitada na medida em que elabora um modelo único e homogêneo, desconsiderando as especificidades nacionais e as características próprias de institucionalização dos estados-nação, delineando um processo evolutivo natural dos direitos de cidadania ao longo do tempo. Apesar de amplamente utilizado pelos Estados-nação, vale ressaltar que o conceito de cidadania configura-se diversamente em sociedades distintas. Embora o modelo elaborado por Marshall possa ser utilizado na Inglaterra, Birnbaum cita alguns exemplos de desajustes, onde destacam-se os regimes autoritários italiano e alemão, respectivamente fascista e nazista, e o modelo soviético, em vigor durante o século XX, onde os direitos civis e políticos reduziam-se em prol de uma valorização dos direitos sociais. Este é um exemplo particularmente relevante para a análise do processo de construção da cidadania próprio ao caso brasileiro. Se a ordem proposta por Marshall era *direitos civis, políticos e sociais*, notamos ainda que, em nosso caso, esta ordem foi invertida, como será mostrado na seção seguinte.

O modelo marshalliano não dá conta ainda das diferenciações internas, e aqui Birnbaum segue a crítica elaborada por Parsons (1973: 98), onde as minorias religiosas, étnicas, os negros, as mulheres, imigrantes e homossexuais são alguns dos grupos que não estão sendo contemplados pela análise de Marshall e que não mais podem ficar a margem de uma discussão sobre cidadania.

Com efeito, Parsons propoz mais um eixo ao tripé inicial: a identidade étnica. Atitudes reparadoras e compensatórias como a ação afirmativa e políticas de cotas configuram-se como alternativas que visam dar resposta aos diferentes anseios destes grupos minoritários. A relação entre inclusão e exclusão agora fica posta como uma disputa de grupos de interesses.

Outras concepções, além daquela desenvolvida por Marshall, figuram no campo voltado para a análise da cidadania.

Reis (1998) aponta para duas linhas básicas de interpretação da cidadania: a liberal e a comunitarista. A primeira delas, na ótica individualista, própria ao diagrama liberal, prioriza a busca pela realização dos interesses individuais e o auto-sustento. Os direitos individuais devem ser preservados em oposição aos sociais que aqui representariam um limite indevido ao exercício de liberdade e à capacidade individual. Já a lógica comunitarista prioriza a sociedade e define a solidariedade, a busca do bem comum, a participação e a interação como fundamentais para que os grupos sociais superem a individualidade típica do liberalismo. Partilhando da concepção aristotélica, os comunitaristas adjetivam o cidadão como detentor de virtudes voltadas para a esfera pública, em oposição à ênfase na ação individual, que entende a cidadania como sendo o direito de gozar de prerrogativas, inclusive reconhecendo a possibilidade do indivíduo se ausentar do debate público, e se restringir ao espaço privado. No entanto, Reis enumera alguns pontos que podem ser identificados em tais interpretações: ambas apresentam a questão da inclusão e da exclusão como aspecto central ao entender que ser cidadão é sentir-se integrado a um todo maior, a uma comunidade.

De qualquer modo, é a perspectiva comunitarista a mais adequada à minha pesquisa, cabendo aqui apontar para um aspecto desenvolvido por Bauman (1999). O autor chama a atenção para a valorização da uniformidade social - tanto do ponto de vista cultural como no aspecto físico - ao apontar uma ânsia de mapear a cidade e ordenar as manifestações dos diferentes grupos, destinando a elas um local específico para que, desta forma, o controle estatal possa se tornar mais rápido, eficaz e funcional.

Neste sentido, os planejadores urbanos ganham relevância fundamental ao tratarem diretamente com questões como modernização, controle e ordem, igualização e anomia. Bauman está atento para o mal-estar que se instaurou nas grandes cidades, o qual denominou de *medos urbanos*. Diferentemente dos inimigos medievais que se localizavam fora da cidade, os inimigos contemporâneos dividem o mesmo espaço físico; assim sendo, as fortificações que rodeavam as cidades para evitar os saques externos,

atualmente são mais sutis e se estendem dentro dos próprios centros urbanos. Com isso, reconhece a problemática da exclusão como central à contemporaneidade.

1.2 Bases históricas da cidadania brasileira

Legados principais do período colonial, a escravidão e o latifúndio são dois elementos fundamentais para o entendimento da cidadania brasileira. Os períodos do Império (1822 a 1889) e da República (1889 a 1930) não trouxeram grandes transformações para a cidadania, apesar da Carta Constitucional de 1824 e da abolição da escravidão, em 1888. Embora a abolição da escravatura tenha trazido transformações para os libertos, os direitos civis de liberdade individual não tiveram grande peso no processo histórico brasileiro.

A sociedade brasileira após a independência era basicamente composta de uma população rural e analfabeta¹. Com caráter bastante liberal, a Constituição outorgada de 1824 ampliava os direitos políticos a um povo ainda fortemente marcado pelos anos de colonização; entretanto – num sentido contrário à legislação eleitoral europeia voltada para a ampliação dos direitos políticos de seus eleitores –, é aprovada, em 1881, uma lei regulamentando o voto direto facultativo e excluindo os analfabetos do processo eleitoral, caracterizando um retrocesso nos direitos políticos que haviam sido adquiridos na Constituição de 1824.

O fim do período colonial não despertou o sentimento de pertencimento e de identidade nacional; constata-se, no mais das vezes, uma certa identificação regional, local. As constantes e violentas lutas políticas durante o Império refletiam mais a necessidade de manutenção do poder local do que uma ânsia de participação política². A

¹ Vale ressaltar que cerca de 85% da população brasileira não era alfabetizada no início do século XIX.

² Neste momento, os eleitores não eram entendidos como membros plenos de uma associação política devido à sua dependência do chefe local, de quem recebem alimentação, abrigo e proteção; porém se o voto poderia ser comparado a uma mercadoria a ser vendida pelo melhor preço, como argumenta CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: O longo caminho, estava implícita nesta troca uma real possibilidade de barganha. Como exemplo, Carvalho cita dados relativos a alguns eleitores que vendiam duas ou três vezes o seu voto para chefes diferentes.

Farroupilha (1835), a Cabanagem (1835), a Sabinada (1837) e a Balaiada (1838) são exemplos de conflitos que, embora populares, não tinham propostas claras perante a questão da escravidão e da extensão dos direitos civis para toda a sociedade. A Revolta do Vintém, na cidade do Rio de Janeiro, em 1840, indica que, apesar de estar à margem do processo eleitoral, a população se organizava contra o que considerava como abuso político.

Nesse sentido, a Guerra do Paraguai (1865 – 1870) foi o grande divisor de águas. Até esse momento, o sentimento nacional baseava-se no ódio aos estrangeiros, principalmente contra os portugueses. Com a guerra, o sentimento de lealdade à pátria começa a superar a lealdade à família e à Província. É o momento da exaltação nacional através da simbologia da bandeira, do hino e principalmente dos heróis nacionais, até então inexistentes.

Pode-se perceber que, até o final do Império, a ausência de identidade nacional contribui substancialmente para a pequena relevância que os direitos de cidadania, propriamente ditos, possuíram na organização e na cultura política. A Constituição republicana de 1891 manteve a regulamentação do voto direto – com exclusão dos analfabetos – e fortificou as oligarquias estaduais mediante a descentralização burocrática. Ganhou força no cenário político brasileiro a prática do coronelismo, aliança política entre os chefes locais e o do Estado, e deste último com o presidente, constituindo-se num obstáculo tanto aos direitos civis como aos políticos. Prevalencia a lei dos coronéis, isto é, as leis particulares e a justiça privada: *O poder do governo terminava na fronteira das grandes fazendas*, conclui Carvalho (2001: 21) sobre este período histórico.

De uma forma geral, o cenário político interno estava dominado pela política café-com-leite³, pelo coronelismo no espaço rural e pelas reivindicações proletárias no espaço urbano, uma vez que uma nova classe social, o operariado, começava a ganhar força.

³ Prática política que consistia na concentração do poder, através de alianças, ora com paulistas, ora com mineiros – as duas oligarquias de primeira grandeza.

Realizando manifestações e protestos, reivindicam a ampliação dos direitos civis de liberdade e de organização, e dos direitos sociais de aposentadoria e seguros trabalhistas. O sentimento de unidade nacional, ainda durante a década de 1920, não se fazia presente em toda a sociedade. Configurava-se um Brasil bastante díspare: a população urbana lutando por direitos civis que não se traduziam, de fato, em direitos políticos (tendo em vista o domínio da estrutura político-econômico pelas oligarquias cafeeiras), enquanto a população rural encontrava-se subjugada a poderes paralelos.

Em suma, os quase cem anos de Império e Primeira República foram marcados pela limitada participação de ampla maioria da população nas decisões políticas, onde os movimentos contra a ordem eram movidos pela reação e não pela ação ou proposição. As figuras do coronel e da grande propriedade rural, existentes até os dias atuais, contribuíram para fortificar o poder local em detrimento de instituições públicas, uma vez que não havia espaço para efetiva representação popular na arena política. Nesse sentido, ainda não se pode utilizar corretamente o conceito de cidadania – igualdade de todos perante a lei. Porém, é possível apontar momentos em que, ao menos, a população vislumbrava o reconhecimento de seus direitos, dentre eles o movimento abolicionista, em 1887, defendendo o direito civil de liberdade e o Tenentismo, em 1922.

A queda do poder oligárquico⁴ e a crescente urbanização do país trouxeram à cena manifestações em prol da ampliação dos direitos civis e políticos para toda a sociedade. A Revolução de 1930, que proclama Getúlio Vargas como o novo presidente, traz uma alteração bastante significativa em relação às movimentações anteriores. Neste momento, a participação popular é visível. Na eleição de 1933, os direitos políticos foram ampliados a homens e mulheres maiores de 18 anos, que agora poderiam votar; porém

⁴ Diversos fatores externos contribuíram para o declínio do poder oligárquico, dentre eles destacam-se a Primeira Guerra Mundial; a quebra da bolsa de Nova York, em 1929, coincidindo com um período de superprodução do café; a Segunda Guerra Mundial, que incentivou a industrialização brasileira e colocou à prova a ditadura de Getúlio Vargas ao defender as democracias; e a Revolução Russa de 1917, com a ascensão do regime socialista propagando um novo modo de organização social que valorizava os direitos sociais. Internamente, o Tenentismo, a Semana de Arte Moderna, a criação do Partido Comunista do Brasil, a Coluna Prestes e as reformas sanitárias propostas por Oswaldo Cruz são alguns dos principais fatores que

o gozo desses direitos teve um tempo bastante curto. Sob alegação da ameaça comunista e com forte apelo nacionalista, em 1937 foi decretado o Estado Novo causando novas restrições aos direitos políticos e civis.

Com um projeto político específico, os ideólogos do Estado Novo (1937-1945) atrelaram a formação da identidade nacional brasileira a questões políticas e econômicas em voga. Dentro deste projeto, estabelecem-se metas de industrialização e desenvolvimento onde o trabalhador nacional era fator principal na construção do futuro da nação, peça fundamental para a sedimentação do nacionalismo. Este é um traço claro dos regimes de direita: o patriotismo e o nacionalismo se opondo à luta de classes, ou à sua articulação pelas instituições próprias à democracia liberal.

A ditadura de Getúlio Vargas intencionava contrapor a anomia do liberalismo do século XIX a um estado regulador e doador de identidades. O Estado seria um *provedor de sentidos* num momento em que a idéia era criar um *homem novo*, agora identificado com o trabalho. Nesse sentido, fica clara a emergência de um novo conceito de cidadania que não mais se baseava na díade indivíduo / cidadão, própria ao liberalismo, mas sim na trabalhador / cidadão. A relação que aqui se estabelece entre cidadão – trabalhador está fundamentada na ideologia do trabalhismo⁵ propagada durante o Estado Novo que veio a identificar o *bom brasileiro* com o trabalhador; ou seja, era considerado cidadão quem tivesse a carteira de trabalho assinada.

Aproximando-me da argumentação que Franz Neumann (1969) apresenta, ressalto a especificidade do Estado Novo frente outros regimes ditatoriais que poderiam ser mais bem caracterizados como regimes caudilhistas. Assim sendo, identifico o período do Estado Novo enquanto uma ditadura cesarista devido à sua necessidade constante do apelo ao povo; a massa adquire um papel ativo por tratar-se do elemento fundamental

demonstram uma crescente reflexão popular sobre a organização da sociedade brasileira.

⁵ Referente às bases da ideologia trabalhista, ver GOMES, Ângela de Castro. A Invenção do Trabalho.

para a sobrevivência do regime. A afetividade da massa para com seu líder garantiria a legitimidade da ditadura, e por isso deveria ser sempre renovada.

De acordo com Santos (1979), durante o primeiro governo Vargas, o conceito de cidadania construído e disseminado via políticas públicas é o de cidadania regulada. O regime autoritário estadonovista definia a cidadania enquanto instrumento-base para o enquadramento da população ao ideal do trabalhismo. Assim, o controle sindical e a ausência ou limitação dos direitos políticos e civis foram suplantados pela valorização dos direitos sociais, postos a público através de políticas compensatórias⁶. Essa prática do estado em se antecipar às exigências da sociedade pode ser entendida como tentativa de controle das demandas sociais, no sentido em que as pré-define; porém, vale ressaltar que, mesmo para esse momento onde o estado apresenta os direitos sociais como compensação à ausência dos demais, Carvalho (2001) apresenta o conceito de *cidadão em negativo* para mapear as reações da população às imposições e arbitrariedade do poder público.

Certamente, a cidadania não era conquistada e sim outorgada pelo estado, uma vez que não se tratava da aquisição dos direitos básicos, mas sim do engajamento no ideal varguista de formação da identidade nacional.

O paternalismo varguista se fez presente no momento em que começavam a se configurar os anseios populares através das organizações sindicais ou de movimentações como greves e passeatas. O regime varguista trouxe consigo uma ambigüidade: ao tempo que inseriu o povo na arena política, o fez de forma dependente. A outorga dos direitos sociais fez nascer uma lealdade e um sentimento de gratidão a Getúlio Vargas; neste sentido, a cidadania sofre um novo retrocesso.

Ao término da II Guerra Mundial já estava evidente que o Estado Novo entraria em colapso. Em 1945, Eurico Gaspar Dutra assume a presidência e em 1946 uma nova Constituição é promulgada preservando os direitos sociais já adquiridos e acrescentando

os direitos civis e políticos, com exceção do direito à greve. Mesmo no período democrático, que se estendeu de 1945 a 1964, tendo favorecido o exercício dos direitos políticos, as políticas compensatórias continuaram a refletir atitudes reguladoras do governo, especificamente do Ministério do Trabalho.

Em meados da década de 1950, um novo ator social passa a compor a cena política: os trabalhadores rurais. Unidos aos pequenos proprietários, começam a se organizar nas Ligas Camponesas com o intuito de ampliar para as áreas rurais os benefícios já assegurados aos trabalhadores urbanos e por fim à dominação dos senhores de terras. Dentre as principais reivindicações encontrava-se a defesa da reforma agrária. O Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, levou a legislação trabalhista à área rural; porém, na realidade, sua efetivação não chegou a se concretizar.

Como ocorrido na década de 1930, a de 1960 também é marcada por uma ampliação da sociedade na participação política; entretanto, as demandas democráticas culminaram mais uma vez num período ditatorial, agora militar, configurando-se como uma tentativa de controlar o poder decisório atribuído à imensa massa popular. Os governos militares que se seguiram implicaram num novo retrocesso em todos os sentidos, onde mais uma vez se recorreu ao controle dos sindicatos e dos salários e os direitos sociais constituindo novamente a base das políticas legitimatórias do Estado.

Para além da identificação do ditador com a corrente *linha dura* ou *moderada*, tratou-se de duas décadas onde novamente os direitos civis e políticos estavam relegados em detrimento de uma valorização dos direitos sociais⁷. O modelo de proteção social em voga nos anos 30 foi, agora, superado em virtude do esvaziamento dos canais de participação da população e da despolitização dos conflitos entre os diversos grupos

⁶ Dentre as políticas compensatórias destacam-se os benefícios previdenciários, fundamentalmente os IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensões, organizados a partir de 1933.

⁷ Para tanto, a medida legal usada eram os Atos Institucionais – AI's, através dos quais os direitos políticos e civis foram sendo cassados. O AI-5, de 1968, foi o momento de maior perda com a institucionalização da censura e o fim do *habeas corpus*. Dentre os direitos sociais valorizados destaca-se o INPS, a Funrural, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

sociais – elementos característicos de regimes ditatoriais. O crescimento da Previdência Social, de acordo com Vianna (1995: 137), indicou uma ampliação dos direitos sociais, com vistas à sua universalização; entretanto, a ausência dos demais resultou em políticas sociais marcadas, sobremaneira, por práticas compensatórias e clientelistas⁸, e não pelo reconhecimento dos seus direitos individuais destas camadas.

A abertura política vem seguida de movimentos e organizações sociais como sindicatos, novos partidos políticos (entre eles o Partido dos Trabalhadores), as Comunidades Eclesiais de Base – CEB's – pautadas pela Teologia da Libertação, a reativação da Associação Brasileira de Imprensa – ABI – e da Ordem do Advogados do Brasil – OAB –, todas buscando ampliar os direitos de seus representados.

É somente na década de 1980, mais precisamente após 1985 - início efetivo do processo de redemocratização do país -, que reacendem as discussões sobre cidadania como tema de interesse, fundamentalmente, da própria sociedade civil. Este é o momento da valorização dos direitos civis e políticos, onde os direitos básicos começaram a ser assegurados de forma mais significativa.

Em 1984, a campanha pelas eleições diretas conhecidas como *Diretas Já* dava conta da amplitude da mobilização popular que, numa postura nacionalista retoma a bandeira e o hino como símbolos da nacionalidade.

A Constituição de 1988 – a *Constituição Cidadã* – teve forte caráter democrático: universalizou o voto aos maiores de 18 anos e o tornou facultativo aos jovens entre 16 e 18 anos e aos analfabetos; ampliou os direitos sociais de aposentadoria e pensão fixando o piso de um salário mínimo para os trabalhadores acima de 65 anos, urbanos e rurais,

⁸ Sobre o sistema de seguridade social brasileira ver VIANNA, Maria L. Werneck. Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. (1995).

mesmo para aqueles que não contribuíram com a Previdência; criou o *habeas data*⁹ e o *mandado de injunção*¹⁰, dentre outras conquistas também importantes.

A redemocratização restituiu os direitos políticos e sociais, mas não de forma igualitária para todos na sociedade. A crescente urbanização trouxe consigo uma ampla população analfabeta aos grandes centros urbanos em busca de empregos e de melhor qualidade de vida. Estes trabalhadores davam corpo a uma massa marginalizada e desprovida de proteção estatal. A desigualdade social continuou sendo um grave problema que não foi solucionado com a ampliação dos direitos individuais; neste sentido, os direitos civis são ainda agravados pelo vácuo da presença do estado através de suas políticas e instituições nas áreas mais carentes; ainda mais se pensarmos que esta população está, em grande medida, desprovida de seu direito básico de segurança individual.

Diante deste mapeamento do percurso da cidadania brasileira, é possível afirmar que o modelo brasileiro tomou os direitos sociais como base para a cidadania. Os direitos civis e os direitos políticos só tomaram corpo décadas depois e com amplas limitações. Nosso caminho foi, certamente, marcado por momentos de restrições e momentos de ampliações dos direitos básicos, porém sempre atrelados mais à formulação estatal do que a proposições populares.

1.3 A temática da apropriação

O caso brasileiro é mais um exemplo do qual o modelo de Marshall não dá conta. Se, de um lado, devemos olhar o processo de formação dos estados-nação para entender a constituição da cidadania, de outro, vemos, no caso do Brasil, que este projeto partiu primeiro do governo para posteriormente ser *apropriado* pelo povo, em oposição ao percurso inglês. Esta *apropriação* parte do pressuposto do que o discurso do governo não chega à população de forma intacta; há uma duplicidade, um processo complexo de

⁹ Direito pelo qual qualquer indivíduo pode ter acesso a todas as informações sobre si existentes nos registros públicos, inclusive aquelas classificadas como confidenciais.

tratamento conferido à informação, onde a população tem um papel ativo de reinterpretação do discurso oficial. O processo de construção da cidadania no Brasil, em diversos momentos, foi guiado pelo Estado (e não conquistado pelo povo); porém, mesmo nessas circunstâncias, como exemplificado anteriormente, a população não desempenha papel passivo.

É sobre isso que versa a pesquisa de Duarte (1993), onde o termo *cidadanização* é usado para se referir à conversão e disciplinarização do elemento popular à racionalidade e à ordem vigente. Para tanto, configuram-se instituições e agentes comprometidos com a homogeneização da sociedade através da expansão de uma determinada visão de cidadania.

Duarte aponta para a individualização (valorização do indivíduo frente a totalidade social), a racionalização (forma pela qual os sujeitos sociais se relacionam com o mundo) e a responsabilização (o sujeito individualizado e suas razões racionais em detrimento da responsabilização estatal) como processos que formariam o pano-de-fundo para os diversos projetos estatais de cidadanização. A conversão viria a cabo principalmente através da individualização, porém acrescida da disciplinarização, da racionalização e da macro-institucionalização – formas sócio-políticas disponíveis para a efetivação da cidadania nos moldes liberal-individualista, elementos fundamentais para a cidadania moderna.

Nesse sentido, Duarte aproxima-se de Foucault (2000) ao reconhecer, no direcionamento de certas das políticas públicas, traços normatizadores comprometidos com a eficácia e a rapidez do controle social impostos a indivíduos à margem do modelo estatal de ordenamento social e comportamento individual.

Como um caminho de mão-dupla, este projeto estatal de cidadanização, apesar de muito bem posto e articulado através dos meios de comunicação de massa, educação letrada e cívica, não se concretiza de maneira homogênea. O poder de reinterpretação e

¹⁰ Trata-se da possibilidade da pessoa recorrer à Justiça a fim de exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais que por ventura ainda não tenham sido

o discurso mimético – habilidade das classes populares utilizarem-se dos discursos da elite a seu favor – são peças fundamentais para a apropriação do discurso oficial e sua adequação à realidade popular.

Dois caminhos foram aqui selecionados a fim de possibilitar uma aproximação da forma pela qual o poder público da cidade do Rio de Janeiro formula suas políticas com vistas à ampliação dos direitos de cidadania da população carente. São eles: a questão fundiária e a participação popular.

O primeiro caminho pressupõe uma reflexão mais aprofundada acerca da propriedade da terra. Defendida por acadêmicos e políticos das mais diversas posturas como condição básica para a conquista dos direitos de cidadania, a propriedade comumente encontra-se vinculada ao status da cidadania. Esta hipótese merece destaque uma vez que é possível reconhecer diversos fatores além da propriedade da terra como necessários para o respeito aos direitos de cidadania de uma população carente. Ao meu entender, este fator, por si só, é extremamente insipiente e redutor da complexidade social brasileira.

Já o segundo caminho tem um caráter bastante prático e se refere à democratização das decisões públicas contribuindo para a criação de espaços onde os formuladores da política e o público-alvo possam debater as diretrizes a serem seguidas. No que tange à cidadania, o esforço desta análise se justifica diante da possibilidade de identificarmos o vínculo entre política participativa e o exercício dos direitos de cidadania de fato, uma vez que os mesmos são aqui reconhecidos como um instrumento real de estímulo à conscientização da população de seu poder de tomada de decisões e definição de rumos a serem seguidos pelas políticas públicas quando empregados de forma eficaz.

Um olhar mais detalhado nos indica que esta relação possui traços marcantes que vinculam o processo participativo com o conceito de cidadanização. Duarte indica que a vinculação das camadas populares com estereótipos ligados à ignorância e incapacidade pessoal pode ser entendida como um mecanismo conversão desses indivíduos à

racionalidade estatal, fato que se constitui num instrumento a favor do processo de cidadanização.

O comprometimento de instituições e agentes governamentais com a homogeneização e a manutenção da ordem social integra um processo civilizatório posto a cabo com vistas a regularizar a vida e as atitudes dos indivíduos. Este é um eixo de análise que norteia o olhar a respeito da forma pela qual o governo dissemina, via Programa Favela-Bairro, uma construção específica do conceito de cidadania.

Embora não seja o objetivo aqui dar fim a esta discussão, constata-se que, após a redemocratização, o paradigma de cidadanização convive com um outro modelo onde a busca de integração social é a preocupação precípua. De acordo com Lima Jr. (1997), neste momento, as intervenções estatais estariam circunstancialmente marcadas pela dualidade entre normatização e integração e o respeito aos direitos de cidadania passa a ser então uma questão norteadora no que tange à forma pela qual as políticas públicas passam a ser formuladas.

Uma análise dos postulados do Programa Favela-Bairro, que será realizada com maior clareza nos capítulos seguintes, indica que, embora não possamos identificar com segurança a proeminência do paradigma normatizador, é possível reconhecermos momentos em que o estado adotou caminhos que não contribuíram para se chegar à justiça e à igualdade de oportunidades de todos os cidadãos necessárias à integração de todos indivíduos à sociedade de forma plena.

Capítulo 2

Breve Histórico da Questão Habitacional

na Cidade do Rio de Janeiro

2.1 Cidadania, Pobreza e Política Habitacional

O início de uma discussão sobre pobreza passa necessariamente pelo reconhecimento de que a pobreza e sua forma extrema – a miséria – são socialmente inaceitáveis. Nesse sentido, as políticas públicas elaboradas a partir da redemocratização deveriam visar, fundamentalmente, a equidade na distribuição dos bens sociais. No entanto, frente às críticas ao *Welfare State*, amplas transformações em todo o aparelho do Estado vão sendo implementadas e legitimadas pelo argumento de que o mercado constituir-se-á no instrumento fundamental para a redução e a erradicação da pobreza.

Esta lógica econômica identifica as pessoas de baixa renda como inferiores uma vez que a falta de recursos está aqui relacionada com as capacidades individuais de adaptação ao modelo econômico. Em contraposição, um entendimento da pobreza a partir de causas estruturais pressupõe a igualdade de todos, responsabilizando a organização econômica e política pela diferenciação existente entre os indivíduos. Ainda de acordo com esta matriz, não é a incapacidade individual que resulta na pobreza e sim a injusta distribuição de renda.

No que se refere à elaboração de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza é preciso destacar a dificuldade em definir indicadores satisfatórios que discriminem adequadamente aqueles que seriam atendidos. Atualmente, diversos índices de medição de pobreza são adotados; alguns estudos definem a pobreza com base em indicadores sociais expressos pelo Índice de Pobreza Humana – IPH – a partir de dados como expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização e nutrição; porém, não levam em consideração as diferenças entre uma cidade e outra em relação aos custos de vida, ou seja, a diferença entre os valores de alimentação, habitação, transporte e lazer. A partir do reconhecimento dessas dificuldades, a noção de pobreza enquanto resultante

de problemas estruturais e que aponta a forma democrática de gestão dos bens públicos como meio de corrigir tais questões vem adquirindo relevância, tendo por base a participação popular, agora percebida como instrumento imprescindível para o êxito de qualquer política pública.

As políticas públicas voltadas especificamente para a urbanização são particularmente relevantes uma vez que mais da metade dos habitantes se encontram nos centros urbanos. Políticas voltadas para a tentativa de equacionar as conseqüências sociais do rápido processo de urbanização tornam-se prioritárias. Neste esforço, a questão habitacional posiciona-se como um dos principais componentes da atenção estatal. Com um déficit de habitação alto, a Prefeitura do Rio de Janeiro apresenta o Programa Favela-Bairro como a possibilidade de dar respostas a tal situação.

Enquanto esforço de dotar a população carente dos bens e equipamentos urbanos típicos à vida moderna, o Favela-Bairro foi apresentado à sociedade como um Programa inovador, abrangendo componentes nunca antes articulados: participação popular, intervenções amplas, articulação entre diversas Secretarias e órgãos públicos, além da regularização fundiária e de projetos de lazer, geração de renda e esporte.

A análise que aqui se desenvolve reconhece as inovações propostas, porém entende que o combate à pobreza passa pela democratização dos espaços públicos, por uma melhor distribuição de renda e pela integração das áreas carentes e excluídas à cidade formal através de processos participativos, o que não se observa através de um olhar mais próximo das práticas deste Programa.

2.2 Breve histórico das políticas habitacionais no Rio de Janeiro

No Brasil, a cidade como palco de transformações políticas e intervenções sociais aparece como objeto de estudo por volta de 1920, onde tomou vulto a questão da saúde pública. Doenças como a varíola e a febre-amarela, preocupantes desde o final do século XIX, trazem a tona um discurso cientificista e higienista que fundamentaram as reformas urbanas durante a gestão de Pereira Passos (1902-1906). As ruas estreitas dificultando a circulação do ar, a umidade, a falta de coleta de lixo e principalmente os cortiços aparecem como alvos a serem combatidos. Este é um período muito interessante por

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

Nesta reforma, a questão habitacional foi marcada pela *política do bota-abaixo*, ou seja, pela remoção da população que residia nos cortiços e casas de cômodos para áreas afastadas do centro urbano do Rio de Janeiro. Contava com o apoio técnico dos médicos responsáveis pela política municipal, cuja argumentação mais relevante era tornar o centro da cidade um ambiente mais *respirável*¹¹. Nesse sentido, a reforma de Pereira Passos não teve como premissa básica manter o vínculo da população carente com seu local de moradia ao transferi-la para a periferia.

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

Os anos 1930 foram marcados pelo ideal do trabalhismo. Vargas valorizou o modelo urbanístico higienista de rejeição da cidade real, enfatizando o embelezamento e a monumentalidade. O tema favela só entrou propriamente na agenda oficial em 1937 com o Código de Obras da Cidade, prevendo a demolição destas áreas – que eram consideradas aberrações – e a remoção de seus habitantes para os parques proletários, numa atitude normatizadora e disciplinante¹² do poder político. Pode-se perceber que a inserção do tema favela no planejamento da cidade não se inicia pela preocupação com a condição de vida deste segmento da população, mas sim pelo desejo de liquidar o que era percebido como um incômodo.

Estes preceitos de Vargas, especificamente no Rio de Janeiro, também foram absorvidos por Henrique Dodsworth, prefeito da cidade de 1937 a 1945, que acusava as

¹¹ Sobre este assunto ver análise desenvolvida por STUCKENBRUCK, Denise. O Rio de Janeiro em Questão: O Plano Agache e o ideário reformista nos anos 20.

¹² Em LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano* já se atenta para a estruturação de tais parques proletários dentro da lógica vigorante do Estado Novo. Os portões de entrada eram trancados às 22:00h, a população era obrigada a se registrar no posto policial e, diariamente, o administrador divulgava os principais acontecimentos do dia seguindo com palavras moralizantes que corroboravam à busca de enquadramento social.

favelas de ameaçar a saúde pública e propunha remoções para os parques proletários como a solução oficial do governo¹³. O governo promove ainda, como forma de amenizar o déficit habitacional, o financiamento de lotes urbanos na periferia com juros baixos e amplas prestações. Essas atitudes fizeram diminuir o número de habitantes de favelas, causando uma falsa sensação na cidade formal de melhorias econômicas e sociais.

As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas pelos movimentos migratórios originários fundamentalmente dos estados nordestinos, incentivados pelo acesso a bens de consumo, emprego e pela *ilusão* de uma vida melhor. Essa população veio a dar mais corpo a um excedente de mão-de-obra já existente nos grandes centros urbanos. Sem forma de sustento oficial e engrossando o mercado informal, essa população enfrenta graves problemas também com a habitação¹⁴.

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

A partir de 1950, a Igreja Católica movida pela *ameaça comunista* alia-se ao estado oferecendo-se como agente de cristianização dos pobres e assumindo responsabilidade pela assistência social; a Fundação Leão XIII (1946) e a Cruzada São Sebastião (1955) seriam seus passos mais marcantes¹⁵. A Fundação Leão XIII deu início ao provimento de infra-estrutura básica em áreas carentes guiada pela resignação e pelo assistencialismo. A Cruzada nasce com uma missão mais voltada para o controle político, ampliando a infra-estrutura e a urbanização das favelas; sua atuação mais marcante foi a construção do conjunto habitacional Cruzada (como mais tarde ficou conhecido), no Leblon. Este foi

¹³ Henrique Dodsworth formou uma comissão com o objetivo de reativar as idéias de Alfred Agache, consolidadas no Plano Agache durante a década de 1920, reforçando os traços autoritários já encontrados e buscando adapta-los aos moldes do Estado Novo.

¹⁴ Especificamente referente a este tema ver abordagem desenvolvida por RIBEIRO, Luiz César; LAGO, Luciana & DAVIDOVICH, Fany (orgs). Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro.

¹⁵ Sobre este assunto ver análise apresentada por STUCKENBRUCK, Denise. O Rio de Janeiro em Questão: O Plano Agache e o ideário reformista nos anos 20.

o primeiro exemplo de remoção para a proximidade da área onde se encontrava a favela a ser demolida, conforme relata Valladares (1978).

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

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

Em 1957, tomou corpo a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal com o objetivo de organizar autonomamente as comunidades e lutar por suas reivindicações junto ao poder competente. Pouco tempo depois, Carlos Lacerda (1960-1965) redefine a atuação do SERFHA¹⁶ desvinculando-o da Igreja Católica e dá início à Operação Mutirão¹⁷ a fim de proporcionar uma cooperação entre o estado e as favelas. Ainda neste momento, a Companhia de Habitação – COHAB –, criada em 1962, contava com significativas verbas públicas a fim de construir conjuntos habitacionais a baixo custo.

Mesmo com a criação, em 1963, da FAFEG – Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara – a tendência de cooptação estatal das lideranças dos favelados manteve-se como prática do governo. Esta postura tinha como resultante o fato de que

¹⁶ Segundo a pesquisa desenvolvida por BURGOS, Marcelo. *Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*, o SERFHA trabalha tendo em vista uma identidade própria para os favelados enquanto um grupo social.

¹⁷ Neste período, de acordo com VALLADARES, Licia. *Passa-se uma Casa: Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro* vai se tornando influente um discurso em prol da urbanização de áreas já ocupadas e da oferta de loteamentos dotados com infra-estrutura básica. Em ambos os casos, a responsabilidade pelas construções estava por conta da própria comunidade, através de um trabalho não-remunerado, nesse sentido, a habitação torna-se uma atribuição conjunta do estado e dos indivíduos.

tais grupos se tornavam representantes do estado em suas áreas e, assim, não cumpriam sua função fundamental de pressionar a administração pública para atender à demanda das favelas por melhorias.

Esta postura começa a dar indícios de alteração em 1966, ano de criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO. Demonstrando um reconhecimento dos direitos da população favelada e de baixa renda, a direção da CODESCO procura alternativas visando integrá-las à cidade formal. Tendo como diferencial a filosofia de manutenção dos favelados no seu lugar de origem e ressaltando a importância da regulamentação da posse da terra, o programa desenvolvido pela CODESCO partia do desenho dos próprios moradores para, posteriormente, os arquitetos redesenharem as plantas das casas. Entretanto, sua atuação foi se esvaziando¹⁸ a partir de 1968, quando o governo federal cria a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro¹⁹– CHISAM. Sua principal missão era claramente divulgada: restabelecer o remocionismo como tratamento dominante às favelas do Rio de Janeiro, contando, para tanto, com a parceria da COHAB e do governador Negrão de Lima. A contabilidade final foi de 114 favelas afetadas.

Percebe-se que está se configurando uma mudança de enfoque onde destacam-se dois paradigmas de urbanização distintos, então em voga: o francês, que via a cidade como sinônimo de caos e desordem, implicando numa ruptura com o passado; e o inglês que prevê a modernização englobando o passado e o futuro, sem rupturas. Especificamente, pode-se estabelecer relações entre CODESCO e CHISAM nos termos seguintes: enquanto a CODESCO defendia a capacidade organizativa e participativa dos moradores das favelas, a CHISAM reconhecia as favelas como um espaço urbano deformado, habitado por uma população à margem da sociedade que não tem acesso aos benefícios oriundos dos bens e serviços públicos porque não paga os impostos. A

¹⁸ De acordo com CARVALHO, Maria Alice Resende de. *Cultura Política e Cidadania: Uma proposta de metodologia de avaliação do Programa Favela-Bairro*, sua atuação ficou restrita a 4 favelas, a saber: Brás de Pina, Bairro União, Mata Machado e Estrada de Furnas.

¹⁹ Órgão do Ministério do Interior ligado ao Banco Nacional de Habitação (BNH).

vitória coube à CHISAM e o “asfalto” passa a ser identificado com o mundo da ordem enquanto a “favela” com o mundo da desordem. Este novo olhar, preconizado pela CHISAM, é ainda mais dramático se percebermos que tem como pano de fundo a percepção de que agora as soluções são advindas somente do poder público, e que a participação popular é identificada como um instrumento desnecessário, no sentido em que retrata a desordem e o caos.

Nos governos ditatoriais pode-se perceber um agravamento dos problemas urbanos, acarretando um aumento no déficit habitacional. Já no início da década de 1970, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – surge englobando políticos, intelectuais e entidades de pesquisa com o intuito de promover uma nova reforma urbana. Um exemplo claro pode ser percebido no III Congresso de Favelados do Estado do Rio de Janeiro, organizado pela Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara, em 1972, onde, segundo Carvalho (1997), 79 associações de moradores já sinalizavam para a necessidade de urbanizar as favelas. O endurecimento do regime ditatorial resulta num aborto das tentativas de organização popular que vai ter reflexos até os dias atuais.

A falência do modelo de política social vigente no período militar se relaciona com a incapacidade ou falta de interesse dos regimes autoritários em dar soluções para a desigualdade social. Políticas não-convencionais vão ser valorizadas causando um deslocamento da então política habitacional voltada para a construção de conjuntos habitacionais passando agora ao incentivo à autoconstrução. Além de reduzir significativamente os custos da política de habitação para o governo, esta mudança pode ser vinculada com as freqüentes manifestações populares contrárias à remoção para os conjuntos habitacionais²⁰.

²⁰ As principais insatisfações populares versavam a respeito da distância entre os conjuntos habitacionais e o centro do Rio de Janeiro; ausência de serviços públicos ao redor, como hospitais, postos de saúde e escolas; precariedade de infra-estrutura – iluminação e saneamento, fundamentalmente.

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

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

Sobre a década de 1980, vale ressaltar que, na medida em que crescem as antigas favelas e surgem novas²¹, ocorre uma diminuição demográfica na população bruta do Município do Rio de Janeiro. Nesse sentido, pode-se atribuir o aumento do número de indivíduos que moram em favelas ao colapso dos programas de financiamento de casa própria e dos conjuntos habitacionais²², bem como à queda do poder aquisitivo da sociedade como um todo, tendo em vista que as migrações sofreram uma sensível redução acompanhada pela diminuição da taxa de crescimento demográfico.

Em 1981, ocorreu o 1º Encontro Estadual de Favelas organizado pela FAFERJ²³, onde já se faziam presentes os principais pontos que virão a ser retomados pelo

²¹ Em 1933, contava-se 9 favelas; em 1948, 105; em 1960 já eram 147; aumentando para 162 em 1970; e 377 em 1981, dados obtidos em VALLADARES, Licia (coord.). Propostas Alternativas de Intervenção em Favela. O caso do Rio de Janeiro.

²² VALLADARES, Licia (coord.). Propostas Alternativas de Intervenção em Favela. O caso do Rio de Janeiro relaciona o fracasso dos conjuntos habitacionais com a construção segundo um padrão arquitetônico e de planejamento não condizente com as necessidades da população pobre. As habitações oferecidas pelos programas governamentais saíram caras, apresentaram pouca flexibilidade de uso e foram mal localizadas no espaço urbano. Em consequência essa população ainda teve que fazer face a problemas como alto custo de transportes, moradia e serviços, além de verem destruídos alguns de seus mecanismos de sobrevivência como suas redes de relações sociais.

²³ A FAFERJ (Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro) foi fundada no final de 1950 e, atualmente, devido a dissidências internas convive com a FAF-RIO (Federação de Associações de Favelas do Rio de Janeiro), esta última ainda pouco conhecida.

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

Esta transformação no paradigma de formulação de políticas públicas se relaciona com uma nova concepção de planejamento urbano que chegou ao Brasil, via absorção da sociologia urbana marxista francesa relacionada com a instauração de um Estado de Bem-Estar Social. Suas principais diretrizes foram políticas de seguro social e de construção de habitações populares. Nesta ótica, a reforma urbana está bastante relacionada com um novo papel conferido ao Estado. A proteção social contra o desemprego e os programas de habitação popular é aspecto interessante neste sentido. O Estado adquire um papel regulador, mas não interventor, a fim de reduzir a pobreza e assegurar as garantias adquiridas pela sociedade civil.

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

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

Desde 1982, a questão habitacional ganhou novo destaque com a eleição de Leonel Brizola para o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Demonstrando interesse primordial para as áreas carentes, pode-se destacar na política de Brizola três metas principais: regularização fundiária, infra-estrutura e incentivo à autoconstrução. Sua principal conquista foi o *Programa Cada Família, um Lote*²⁴, pelo qual pretendia regularizar 400 mil lotes clandestinos, dotando a área a ser afetada de significativa urbanização. Neste esforço, firmou convênios²⁵ principalmente com a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente²⁶ – FEEMA –, o Banco Interamericano de Desenvolvimento²⁷ e a COMLURB²⁸.

A política habitacional sofre uma ruptura: o remocionismo foi abolido do discurso oficial e o governo trouxe para si a questão fundiária; o *Cada Família, um Lote* foi o grande destaque desta nova postura. Dentre os postulados deste Programa já podem ser encontradas as principais bases do Favela-Bairro: regularização fundiária, melhorias urbanas, manutenção da população na própria comunidade, dentre outras.

²⁴ O *Programa Cada Família, um Lote* (CFUL) merece destaque por ter sido o precursor da atitude do governo de tomar para si a responsabilidade nas desapropriações dos terrenos ilegais; marcando assim o início de uma nova postura na política habitacional. Seu objetivo era legalizar e dotar com assistência 1 milhão de lotes ilegais durante seu governo contando com a Superintendência de Bem-estar social e a de Bem-estar comunitário, através das quais desenvolveu uma serie de projetos que terão seus temas em grande parte retomados durante o Favela-Bairro, dentre eles: Escolas Comunitárias, Saúde Comunitária, Minipostos de Saúde, Geração de Emprego e Renda (Resgate), Creches Domiciliares, Como as Crianças Vêm a Cidade, Atendimento à População de Rua, Banca de Dever Escolar Criativo, Estudo, Planejamento e Avaliação, Divulgação de Projetos e Programas Comunitários, Atividades Econômicas para a População de Baixa Renda, Obras e Serviços de Urbanização em Áreas de Baixa Renda, Regularização Fundiária, Auto-Construção, Construção, Reforma e Ampliação de Unidades Sociais e Construção de Centros Comunitários Integrados. Porém, de acordo com Fiori, n que tange estritamente à regularização da posse, o Programa forneceu menos de 23 mil escrituras, chegando a seu fim tendo os trabalhos concluídos apenas em 2 favelas: Rio das Pedras e Pavão-Pavãozinho.

²⁵ A CEDAE, entre 1983 e 1985, vai desenvolver um programa específico para as áreas faveladas chamado PROFACE a fim de solucionar o problema de água, esgoto e coleta de lixo, mostrando uma radical mudança da postura que possuía até então de não se responsabilizar pelo saneamento das áreas faveladas. A LIGHT desenvolvia, desde 1979, o Programa de Eletrificação de Interesse Social, que em 1984 foi ampliado para 400 favelas no Rio de Janeiro.

²⁶ Ficava a cargo da FEEMA as melhorias ambientais e o saneamento básico.

²⁷ O papel do BID era promover pesquisas para a intervenção nas favelas do Jacarezinho e no complexo do morro do Alemão.

²⁸ A COMLURB tinha como atribuição o recolhimento de lixo na Rocinha.

Apesar dos acordos então realizados, não se pode afirmar que tenha havido uma integração entre os diversos poderes que atuavam nas favelas. O *Programa Cada Família, um Lote* foi um esforço neste sentido, mas demandaria uma afinidade entre diversos órgãos que ainda não se fazia sentir. A participação popular, apesar de ser um pressuposto da política de intervenção, só foi viabilizada durante o *Projeto Mutirão* (1982) quanto se dispunha de mão-de-obra local não paga²⁹.

Os dois Programas mencionados revelam que os administradores públicos, com a redemocratização, deparavam-se com instrumentos que possibilitavam a formulação de políticas que comportassem as camadas excluídas, atentando para o direito de participação da população que sofreria a intervenção. Embora ganhasse destaque uma nova conduta de ação fundamentada no respeito à participação popular, este período ainda é muito marcado pelas práticas clientelistas, onde o favorecimento de políticos e candidatos trazia poucos ganhos efetivos para as comunidades³⁰. Além do caráter individualizado das ações políticas que favorecem as ações personalistas, outro dado que pode ser citado como relevante no que tange à prática do clientelismo é a freqüente cooptação das lideranças a fim de esvaziar organizações combativas como a FAFERJ³¹.

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

²⁹ Em 1983 o projeto é ampliado a mais 20 assentamentos e só então a mão-de-obra passa a ser remunerada.

³⁰ Foi este um período em que as associações de moradores estavam dominadas por uma apatia burocrática que pouco contribuiu para a organização, aceitação e integração das áreas faveladas no restante da sociedade. O tema foi devidamente explorado em RIBEIRO, Luiz César & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Associativismo e Participação Popular: Tendências da organização popular no Rio de Janeiro*.

³¹ Retomando uma prática personalista já conhecida, um dos critérios de seleção da área de intervenção, além do número de domicílios, era a coesão e a participação das comunidades. Uma hipótese de análise a partir desta escolha tende a demonstrar que, na prática, estas eram direcionadas de acordo com o vínculo que os líderes comunitários possuíam como o governo. A respeito do esvaziamento político da FAFERJ, SOUZA, *Mudar a Cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão

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

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

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

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

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

urbanos aponta dois elementos fundamentais: uma sensação de pessimismo no ativismo de bairro e a presença crescente do narcotráfico.

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

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

No capítulo onde estão expostas as diretrizes da política habitacional, nota-se uma preocupação central com a população de baixa renda e residente em área de favelas³². A *Subseção I – Do Programa de Urbanização e Regularização Fundiária das Favelas* caracteriza a favela a partir de termos arquitetônicos – vias estreitas e alinhamento irregular – e da ausência ou insuficiência de infra-estrutura urbana e serviços públicos. Trata-se de um avanço em relação aos olhares anteriores; o Plano Diretor institucionalizou, com firmeza, o entendimento das favelas, e de seus habitantes, como integrantes da cidade no momento em que as favelas urbanizadas foram transformadas em Área de Especial Interesse Social³³ – AEIS.

O que, de fato, pode ser percebido é que o planejamento urbano a longo prazo, defendido no Plano Diretor, foi, durante os governos César Maia e Luis Paulo Conde, sobreposto por Programas e projetos de resultados imediatistas. É com base nesta postura que aparecem as críticas a estes dois governos relacionando-os com a ênfase na reconstrução da cidade a partir da realização de obras de grande porte e visibilidade. O

³² Essa preocupação encontra-se claramente expressa em todos os itens da Seção I – Dos Objetivos, na Seção II – Das Diretrizes e na Seção IV – Dos Programas.

³³ Figura de zoneamento urbano prevista no Plano Diretor a fim de delimitar partes da cidade onde as formas de ocupação do solo e os sistemas construtivos são desviantes do padrão geral.

descompromisso com as metas delineadas no Plano Diretor por parte destes dois governos teve, em 1997, durante o governo Conde, seu ápice, com a desativação do COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana –, atitude esta que demonstra um esvaziamento do planejamento político³⁴.

Criada em dezembro de 1994, a Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro³⁵ – SMH-RJ – nasce no intuito e com a missão de propor novos rumos para a política habitacional, levada a público pelo Plano Diretor Decenal da Cidade. Dentre as sete estratégias definidas neste Plano encontra-se o *Rio Integrado*, da qual faz parte o Programa Favela-Bairro. A formulação deste Programa deve ser entendida como uma tentativa do poder local dar respostas à crescente fragmentação do tecido urbano. As favelas, de acordo com Souza (2002), podem ser identificadas como territórios segregados dentro do espaço urbano; esta segregação é potencializada pelo constante reconhecimento destas áreas como *locus* de concentração do tráfico de drogas e da marginalidade.

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

O Programa Favela-Bairro³⁶ constitui, frente a este mapeamento, uma tentativa da Prefeitura do Rio de Janeiro formular uma política integrada que desse conta da

³⁴ Acrescenta-se ainda que em 2001 foi enviada à Câmara Municipal do Rio de Janeiro uma proposta de revisão do Plano Diretor contendo significativos retrocessos como o esvaziamento do Fundo de Desenvolvimento Urbano através da supressão do Art. 22 do Plano Diretor.

³⁵ Em 1993, foi criado o GEAP (Grupo Executivo de Assentamentos Populares), que logo daria corpo à Secretaria Extraordinária de Habitação que, em 1994, com o início do Programa Favela-Bairro, é transformada em Secretaria Municipal de Habitação.

³⁶ Vale ressaltar que, devido ao fato de grande parte da equipe formuladora do Programa Favela-Bairro já ter experiência na elaboração e na implantação de políticas sociais voltadas para áreas carentes, este Programa reuniu componentes de políticas

população que encontrava-se, em muitos aspectos, à margem do acesso aos bens e equipamentos urbanos.

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

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

Uma outra hipótese de análise, a ser desenvolvida com mais clareza no capítulo 4, se refere à confluência entre o conceito de integração e o de conversão, uma vez que a integração da favela com o seu entorno passa por medidas de convívio e trocas. Embora o acesso à infra-estrutura seja fundamental, uma rede de transportes eficiente seria ponto chave para interligá-las com vista à integração efetiva. Alguns indícios apontam para a conversão da favela em bairro, argumento este que se vincula ao conceito de cidadanização, no momento em que articula a contenção da população em seu próprio território com a abertura e pavimentação de ruas a fim de proporcionar uma maior facilidade de vigilância policial. A real integração da favela com o asfalto pressupõe uma

anteriores de diversos governos. Como experiência inicial pode ser apontado o projeto de rede de esgoto, de 1984, que, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), atendia 35 favelas numa linha de mutirão não-remunerado. No ano seguinte, pode-se citar a articulação desta iniciativa com o programa de águas da CEDAE nas áreas carentes. Outros componentes foram, ao longo dos anos, sendo acrescentados aos iniciais: educação sanitária, já com vistas à despoluição da Baía de Guanabara, e o reflorestamento. Os projetos da SMDS continuam, em seu escopo, uma proposta de integração social e de resgate dos direitos de cidadania de uma população marcadamente excluída das atuações governamentais.

ampliação do papel do estado nestas áreas com o intuito de dar corpo a um ambiente democrático e universal, onde todos os habitantes tenham acesso autônomo aos bens e serviços públicos e à cidade de forma geral.

2.4 O Programa Favela-Bairro

Partindo de um convênio assinado, em dezembro de 1995, entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, o Programa de Urbanização e Assentamentos Populares – PROAP – contava com 300 milhões de dólares³⁷, dos quais 40% eram provenientes dos cofres da Prefeitura e o restante do BID. O PROAP continha três componentes: regularização de loteamentos; educação sanitária e ambiental, e urbanização de favelas, onde se insere o Programa Favela-Bairro, com a maior parte dos recursos: US\$ 192 milhões.

A política habitacional expressa no Plano Diretor passou a se guiar no incentivo à construção de moradias populares. Foi em decorrência desta nova diretriz programática que, em maio de 1994, teve início o processo de seleção de equipes para a realização do Programa Favela-Bairro. O concurso público³⁸ estava aberto à participação de escritórios de arquitetos e urbanistas³⁹ da cidade do Rio de Janeiro e lançava o desafio de transformar as favelas em verdadeiros bairros populares que possuíssem as características de seu entorno, uniformizando-os a fim de minimizar as diferenças urbanísticas.

Fundamentados no edital⁴⁰, os critérios para avaliação das propostas apresentadas foram os seguintes: o perfil da equipe; a metodologia a ser empregada; o projeto em seu aspecto físico-espacial; o sistema viário; o desenho da infra-estrutura urbana e,

³⁷ Este valor refere-se ao convênio referente à primeira fase do Programa. Atualmente, 2002, está em vigor a segunda fase do Programa onde foi assinado novo convênio de US\$ 300 milhões nas mesmas condições, destinado ao PROAP 2.

³⁸ Realizado em parceria com o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RJ) e a Empresa Municipal de Informática e Planejamento (Iplanrio), atual Instituto Pereira Passos (IPP).

³⁹ Especificamente sobre as equipes, o edital assinala que poderiam ser multidisciplinares, porém sempre chefiadas por arquitetos-urbanistas.

⁴⁰ Para cada comunidade foi lançado um edital diferenciado, e cada escritório poderia concorrer em diversas intervenções simultâneas, a partir de seus próprios critérios de escolha.

finalmente, a adequação às normas legais de uso e ocupação do solo, como objetividade, clareza, criatividade, abrangência e exequibilidade. Da gama total de 34 inscrições e 25 projetos, quinze foram os escolhidos para a primeira fase do Programa.

Definindo as principais bases metodológicas e físico-espaciais das propostas a serem apresentadas, o edital do concurso pretendia dar as diretrizes segundo as quais os escritórios deveriam se guiar. Tais equipes deveriam enviar seus projetos elaborados em cinco⁴¹ etapas.

A primeira etapa, denominada *Diagnóstico*, trata de um estudo preliminar a fim de identificar as necessidades da área e da população, e elaborar um histórico de atuações anteriores. Nesta fase, é organizada uma assembléia geral que tem por objetivo apresentar o Programa e as fases do trabalho a serem implementados. Deveriam ser realizadas, em seguida, oficinas temáticas a fim de que sejam apontados os principais problemas do cotidiano e as alternativas de solução, na perspectiva da população. Sempre guiados pelas preocupações centrais de integração e infra-estrutura, os escritórios deveriam ainda incluir em seus projetos políticas sociais de geração de trabalho e de renda.

A segunda etapa, *Plano de Intervenção*, é o momento em que os escritórios apresentam as primeiras plantas de sua atuação para a comunidade, em cima das quais serão pensadas alterações e ouvidas sugestões dos beneficiários.

A terceira etapa seria a elaboração do *Anteprojeto* contendo maiores descrições sobre as redes de transporte, sanitária, drenagem, áreas de lazer e de proteção ambiental, também contemplando sua apresentação à comunidade.

A quarta etapa seria o *Projeto Básico*; é o momento em que o escritório e a Prefeitura discutem a viabilidade do projeto já com as alterações propostas pela comunidade-alvo.

⁴¹ Esta divisão em cinco etapas foi idealizada inicialmente pelos formuladores do Programa; num segundo momento, houve uma simplificação para três etapas, a saber: Diagnóstico, Plano de Intervenção e Projeto Básico. A primeira com o mesmo conteúdo, a segunda passou a englobar também o Anteprojeto e a última abrangendo ainda o detalhamento solicitado no Projeto Executivo.

O *Projeto Executivo* constitui a última etapa, constando do detalhamento do projeto resultante da etapa anterior que dará base para a licitação das obras. A fase final da construção também deveria ser acompanhada tanto pelo escritório como pela comunidade afetada.

O critério de seleção das áreas beneficiadas foi estabelecido a partir do número de domicílios⁴² existentes, pelo qual as comunidades que possuíssem entre 500 e 2.500 domicílios seriam o público-alvo do Programa Favela-Bairro. Além do tamanho, foram levados em consideração dados relativos à facilidade de urbanização e a existência de programas anteriores.

O Programa Favela-Bairro foi idealizado especificamente para cada comunidade. Com isso pretendia-se respeitar as especificidades de cada local evitando a utilização de modelos pré-fabricados, embora o edital definisse os principais caminhos a serem seguidos.

Iniciada no decorrer do segundo semestre de 1994 e com término previsto para dois anos, a primeira fase absorveu R\$ 43 milhões e atingiu 19 comunidades faveladas, num total de 50.000 habitantes.⁴³ As áreas atingidas foram divididas em quatro grupos de acordo com suas características mais marcantes, conforme tabela a seguir:

⁴² As comunidades que possuíssem até 500 domicílios seriam atendidas por um projeto semelhante, porém de menor porte chamado Programa Bairrinho, e as comunidades com mais de 2.500 domicílios seriam atendidas pelo Programa Grandes Favelas.

⁴³ É usual apresentar a primeira fase com 16 favelas uma vez que Cero Cora, Vila Cândido e Guararapes foram classificadas como uma única área, assim como a Ladeira dos Funcionários e o Parque São Sebastião.

ÁREAS	A.P.	BAIRRO	POPULAÇÃO	DOMIICÍLIOS	CARACTERÍSTICAS
Grupo 1					
Complexo do Andaraí	2	Andaraí	6.951	1.740	Área de encosta com alto nível de carência em infraestrutura urbana. Prioridades: saneamento básico, reflorestamento, contenção de encostas e reassentamento pontual.
Morro dos Prazeres	1	Sta. Teresa	2.836	709	
Morro do Escondidinho	1	Sta. Teresa	3.421	709	
Morro da Serrinha	3.3	Sta. Teresa	2.384	566	
		Madureira			
Grupo 2					
Morro da Fé	3.2	Penha	2.104	526	Áreas de encosta dotadas em maior ou menor grau de infra-estrutura, mas que sofreram intervenções significativas. Prioridades: complementação de infra-estrutura, equipamentos sociais.
Grotão	3.2	Penha	2.104	526	
Cerro Cora/Vila Cândido/Guararapes	2	Cosme Velho	2.891	685	
Caminho de Job	3.3	Pavuna	2.092	523	
Morro União	3.3	Pavuna	2.092	523	
Mata Machado	2	Alto Tijuca	2.044	511	
Grupo 3					
Três Pontes	5	Santa Cruz	3.464	866	Áreas planas sujeitas a inundações, dotadas de infra-estrutura e altamente densificadas. Prioridades: soluções de macrodrenagem, intervenções no entorno e reassentamento.
Canal das Tachas	4	Recreio	2.362	570	
Fernão Cardim	3.1	Méier	2.747	682	
Parque Royal	3.2	Ilha do Governador	2.851	698	

		dor			
Grupo 4					
Chácara Del Castilho	3.1	Del Castilho	2.236	559	Áreas planas ou semi-planas dotadas de infra-estrutura, de alta densidade. Prioridades: intervenções no entorno.
Ladeira dos Funcionários/Par que São Sebastião	1	Caju	3.332	833	

Fonte: Censo de Favelas.
IBGE – 1991.

A segunda fase, iniciada em dezembro de 1995 e com prazo para conclusão em fevereiro de 1997, foi ampliada para um total de 27 áreas:

ÁREA	DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO
Morro do Sossego	826	3.391
Salgueiro	1.084	4.367
Morro da Bacia/Encontro	1.526	5.982
Parque Vitória/Parque Boa Esperança/Quinta do Caju	2.180	8.419
Morro da Formiga	1.638	5.801
Vidigal	2.754	9.943
Buriti-Congonhas/Faz quem Quer/Morro Sapé/Moisés Santana	2.117	8.982
Morro do Urubu	996	3.881
Borel	2.124	8.252
Morro do Sereno/R. Frei Gaspar 279/Morro Caixa d'Água/Morro Caracol	1.606	6.418
Bairro Nova Aliança	688	2.629
Vila Sapé	866	3.393
Floresta da Barra da Tijuca	617	2.230
A. M. Fazenda do Mato Alto	927	3.988

Morro dos Telégrafos	1.618	6.691
Mangueira	1.885	7.189
Parque Candelária	886	3.428
Tuiuti	1.357	5.275

Fonte: Relatório da Cidade 2: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1996).

A terceira fase deveria começar em junho de 1996 e terminar em novembro de 1997, contando com as seguintes comunidades:

ÁREAS	DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO
Morro do Fubá/Morro da Iguaiá	1.169	4.950
Vila Campinho	947	4.481
Parque Proletário de Vigário Geral/Parque Jardim Beiramar	5.167	19.795
Bairro Proletário do Dique	1.124	4.284
Morro São João	1.329	5.174
Parque Vila Isabel	1.673	6.726
Morro dos Macacos	1.342	5.382
Vila Santo Amaro	644	2.337
Morro do Juramento/Parque Silva Vale/Vila Primavera	3.107	12.758
Morro da Cachoeira Grande	482	1.892
Morro da Cotia	308	1.260
Cachoeirinha	146	545
Grota	247	1.008
Santa Maria	626	2.378
Morro da Casa Branca	744	2.817
Vila do Céu	855	3.320

Fonte: Relatório da Cidade 2: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1996).

Inicialmente, a quarta fase teria duração de julho de 1997 até abril de 1998; porém ao decorrer do Programa, esta fase foi transferida para o PROAP 2, um segundo convênio

assinado em 2001 com o BID para atender à quarta fase do PROAP 1 juntamente com novas comunidades que seriam escolhidas.

ÁREA	DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO
Morro da Liberdade	1.263	4.811
Parque João Paulo II	677	2.587
Jacaré	1.503	5.713
Divinéia	1.641	6.348
Bela Vista da Pichuna	877	3.270
Parque Chico Mendes/Rua 8W 500	301	1.449
Morro dos Cabritos	766	2.902
Jardim Moriçaba	2.288	11.009
Vila Esperança	884	4.371
Vila São Jorge	1.125	4.252
Fazenda Botafogo – Margem da Linha	1.526	6.156
Barra São José Operário	682	2.745
Dois de Maio	794	3.260
Vila João Lopes	1.071	3.925
Morro do Catumbi	1.673	6.279
Morro do Dendê	2.800	11.285

Fonte: Relatório da Cidade 2: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1996).

É mérito do Programa a desconcentração do poder que propicia através de seu concurso, uma vez que a escolha das equipes se dá de forma clara onde prevalece a capacidade técnica e criatividade, acrescidas de participação popular, embora essas premissas possam ser questionadas, como será desenvolvido com mais clareza ao longo do capítulo quatro. Certamente esse é um passo contra o paternalismo e as atitudes clientelistas que vigoraram por bastante tempo.

Embora não seja o Programa pioneiro em abrir espaço para as opiniões da população afetada, a possibilidade da participação popular durante grande parte do processo é um fato importante. As associações de moradores que por muito tempo foram

alvos da repressão estatal tentaram se posicionar frente essa nova situação. Fiori (2000: 55) aponta um importante exemplo neste sentido, o *Grupo dos 16*, composto pelos presidentes das associações de moradores das 16 áreas que foram atendidas na primeira fase do Favela-Bairro. Este grupo encontrava-se frequentemente disposto a trocar informações e tinha significativo poder de barganha junto a SMH e demais órgãos, estatais ou não, que também participassem do Programa. Nas demais fases, os líderes locais buscaram ainda estreitar os contatos com o governo, principalmente no que tange à continuidade dos serviços após o término das obras, porém o fizeram de forma individual, o que causava uma diversidade de alcances de acordo com a mobilização interna da favela.

De acordo com o escopo do Favela-Bairro, os moradores deveriam ser convocados a diversas reuniões anteriores à execução das obras para tomarem conhecimento e aprovarem as intervenções. Durante as obras, alguns moradores se candidataram a Agentes de Política Habitacional⁴⁴ a fim de prestar informações à sua comunidade sobre o andamento do Programa e outros foram contratados como mão-de-obra para as empreiteiras. Neste sentido, Potengy (1996: 8) ressalta que tais agentes constituem-se numa importante ponte entre o poder público e a comunidade no momento em que ajudam a dirimir os conflitos gerados.

A reforma urbana proposta através do Favela-Bairro foi ganhando proporções muito mais amplas em relação as que inicialmente eram previstas – principalmente se atentarmos ao volume de investimentos envolvidos – fato que o transformou no maior símbolo da SMH e reafirmou a disposição da Prefeitura do Rio de Janeiro em o tornar a “estampa” da nova administração carioca. Nesse sentido, outras Secretarias municipais foram sendo incorporadas ao Programa: Urbanismo, Trabalho, Ambiente, Fazenda, Educação, Geoengenharia, Saúde, Obras Públicas, Esporte e Lazer, Cultura e Desenvolvimento Social; convênios foram sendo firmados: Geo-Rio, Rio Luz, Caixa Econômica Federal, Fundação Abrinque e UNICEF e ampliada a participação de

organizações não-governamentais como o Viva-Rio, SOS-Caju, Roda Viva e Fábrica de Sonhos.

Após essa apresentação das principais características e pressupostos do Programa Favela-Bairro, é necessário desenvolver uma análise desta política com a finalidade específica de identificar os mecanismos através dos quais o governo expressa, em seu ínterim, sua representação sobre cidadania.

⁴⁴ Adolescentes moradores da comunidade eram contratados e treinados pela própria Secretaria Municipal de Habitação como um agente de esclarecimento informativo; o intuito era estabelecer algo como um canal direto com o governo.

Capítulo 3

Administração Participativa e Regularização Fundiária como Modalidades de Fortalecimento da Cidadania

3.1 Breve análise do debate sobre a administração participativa

A discussão sobre participação popular na administração pública como modalidade democrática de interação entre estado e sociedade remete à década de 1970, momento em que ocorre uma ruptura do paradigma até então dominante. A premissa de que o debate entre culturas distintas deveria ser evitado em prol da boa administração pública perde espaço para uma abordagem baseada no pluralismo onde o campo político é entendido como o local de expressão e resolução dos conflitos entre os diversos grupos sociais. Neste sentido, a participação popular se apresenta como instrumento capaz de democratizar a administração pública.

No Brasil, é notável o crescimento da demanda social, fundamentalmente nas camadas periféricas, em prol do reconhecimento das identidades culturais diversas e de sua inclusão na nova agenda de gestão. A formulação de políticas participativas deveria estar marcada, circunstancialmente, de um lado, pelo aprofundamento do processo democrático e, de outro, pelo questionamento sobre *o papel do estado enquanto um indutor das políticas sociais*, de acordo com Jacobi (2000). Nesse sentido, supõe-se que a participação tenda a fortalecer a sociedade civil na medida em que os setores periféricos interagem, na qualidade de co-gestores, com e como agentes formuladores do governo, contribuindo, ao fim, com a legitimidade de políticas assim elaboradas. Teoricamente, a participação popular é concebida como a possibilidade de acesso à instância decisória de camadas populares que estão à margem deste processo, configurando-se ainda como um instrumento de estabilidade política.

Frente a esta mudança de paradigma, a definição de espaço público também sofre transformações. Reconhecendo, como Dagnino (2002: 24), a esfera pública enquanto local de debates que almejam um consenso sobre as regras de sociabilidade e a

resolução dos conflitos sociais, suspeito que os mecanismos de participação – quando empregados de forma satisfatória – contribuem positivamente para a relação entre Estado e sociedade civil no momento em que legitimam os conflitos. Nesse sentido, uma sociedade civil bem organizada tenderia a se traduzir numa esfera pública mais democratizada, uma vez que a participação é aqui entendida como uma possibilidade de dissipar a tradição oligárquica e assistencialista em voga durante décadas em nossa sociedade; certamente seria esse o intuito do processo participativo.

Pensando a relação entre participação e democracia, identifico, como Souza (1987), que a segunda não é uma decorrência natural da primeira. Embora possamos reconhecer que algumas experiências do orçamento participativo trouxeram resultados significativos neste sentido, é possível notar que, em outras, tais mecanismos apenas sugeriram uma delegação do poder decisório às camadas populares. Apesar da existência de diversas iniciativas identificando-se como participativas poucos são os exemplos onde, de fato, tenham propiciado transformações relevantes no modo pelo qual os governos formulam suas políticas.

Tecnicamente, os debates sobre participação são fundamentalmente baseados em dois conjuntos de pressupostos: o primeiro deles é o de que o cidadão conhece a realidade onde vive devido à sua proximidade física. Este pressuposto inicial imagina existir um consenso por parte dos moradores em torno da realidade da área que sofrerá intervenção, fato em si duvidoso uma vez que as interpretações do real são tão diversas quanto o número de olhares. Dotar a população local de uma capacidade nata e instintiva de reconhecimento dos problemas da área só pode ser aceito sob o ponto de vista físico, imediato, uma vez que uma análise mais totalizante das condições sociais do bairro ou da cidade não depende de variáveis como a proximidade. O segundo argumento toma a participação como sendo mais valiosa quanto maior for a escassez de recursos; esta estratégia pode ou não ser verdadeira, sugere Souza, uma vez que soluções fáceis e baratas não têm relação direta com a participação popular no processo decisório.

Os argumentos apresentados pelos críticos da participação popular são amparados em premissas tais como a inexistência de capacidade organizativa nestes grupos capaz

de atuar na exigência de suas reivindicações; a necessidade do Estado resgatar seu papel de organizador desta população e a exigência de qualificação técnica e política dos representantes da sociedade civil para uma discussão sobre políticas públicas.

Ao meu ver, reconhecer como papel do Estado a organização de tais comunidades é aceitar uma ótica autoritária pela qual a falta de instrumentalização e de capacidade intrínseca a esta população, no extremo, conteria indícios identificáveis com a recomendação de uma postura reguladora e antidemocrática. É necessário atentarmos para formas não tradicionais de manifestação, para as diferentes apreensões da realidade cotidiana e para as diversas formas não-oficiais de atuação política. A limitação da participação popular, baseada na falta de associações catalizadoras que reúnam os anseios populares, é um argumento pautado pela teoria da marginalidade, em voga ao longo da década de 1960, criticada na década posterior.

Dagnino reforça esta crítica destacando que a exigência de qualificação dos representantes da sociedade civil, principalmente nas camadas mais populares, contribui para a falta de alternância de lideranças comunitárias, uma vez que os indivíduos que possuem este tipo de conhecimento tendem a ser os representantes dessas camadas por longos períodos.

Para além da discussão teórica sobre administração participativa, na prática também é notório o embate entre seus defensores e opositores. Um mapeamento das políticas públicas que buscam ampliar a participação popular revela a resistência encontrada no poder público. Um exemplo que se repete ao analisarmos a formulação de políticas, principalmente para a população carente, em variadas áreas é a escolha dos elementos considerados primordiais para a valorização da comunidade: educação para os filhos, saúde, regularização fundiária e geração de renda são sempre os tópicos eleitos como prioritários. Vale ressaltar que o agente responsável por sua definição é o próprio Estado guiado pelo estereótipo do pobre carente tal como reconhecido no senso comum. Através de entrevistas realizadas durante esta pesquisa foi possível perceber que estas nem sempre são as prioridades para tal camada da população; o lazer, por exemplo, foi um item mencionado pela maioria dos entrevistados. Sem a pretensão de dar conta

deste aspecto do debate sobre participação, o que se defende aqui é a abertura de todas as etapas de formulação da política à consulta popular.

Outras interpretações questionadoras do papel do Estado e da sociedade civil começam a ganhar voz atualmente. Com a evidência disponível, pode-se sugerir a existência de uma esfera pública não-estatal voltada para a produção de políticas com caráter fiscalizador e controlador da atuação do Estado⁴⁵, fundamentalmente na organização da sociedade civil não-estatal: as ONGs. Tais interpretações pressupõem que o pluralismo político e a igualdade são fatores que propiciam a participação eficaz e democrática.

Como ressaltam Oliveira (2000: 67-68) e Dagnino (2002: 15), uma reflexão sobre a atuação das ONG's nos leva a perceber que sua qualificação técnica as posicionam como interlocutor privilegiado entre Estado e sociedade civil. Este posicionamento tende a indicar uma indefinição de seu papel no momento em que *cria uma situação peculiar onde estas organizações são responsáveis diante das agências internacionais que as financiam e o estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não diante da sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tão pouco diante dos setores cujos interesses são portadoras, ou frente qualquer outra instância de caráter meramente político*. A redefinição da relação de co-responsabilização entre governantes e governados na formulação das políticas públicas é fundamental e os mecanismos participativos são essenciais para este fim; o que aqui se coloca é que o papel atual desempenhado pelas ONG's, tal como está posto, não vem contribuindo para a efetiva democratização do poder decisório ampliando-o para camadas historicamente excluídas deste processo.

A estratégia participativa não deve continuar sendo percebida como um benefício ou como uma conquista de determinados grupos; deve ser vista, principalmente pela população carente, como um caminho possível de expressão de sua forma de observar a realidade cotidiana. Para que os mecanismos participativos possam, de fato, contribuir

⁴⁵ Ver análise desenvolvida por JACOBI, Pedro Roberto. Ampliação da Cidadania e Participação no Debate sobre Educação.

para o percurso democrático e mantenedor das individualidades dos diversos grupos sociais, um possível caminho seria uma reflexão profunda acerca dos entraves à plena eficácia do processo participativo. É notório que algumas das dificuldades apontadas devem ser entendidas como partes construtivas do processo de participação; porém análises que pressuponham o fatalismo e irracionalidade dessa população; a inexistência de critérios de representação que assegurem a continuidade da interação entre os grupos; a manipulação por alguns interesses particularizados; e a escolha das áreas e das prioridades de atendimento exclusivamente pelo poder público são certamente elementos que necessitam ser minimizados e, por fim, abandonados. Este último item merece atenção especial uma vez que evidencia que a delimitação inicial do alcance das políticas públicas ainda não faz parte do processo participativo, ficando restrita aos técnicos do governo.

3.1.1 A participação popular no Programa Favela-Bairro

O Programa Favela-Bairro foi apresentado como inovador no que tange à participação popular, ao defender a consulta à comunidade como forma de preservar as demandas locais. No entanto, de acordo com as avaliações feitas pelo IPPUR e pelo Observatório Nacional – muitas encomendadas pela própria Prefeitura – é possível notar que a coleta de informações feita com população não obteve o resultado esperado. A forma pela qual as políticas participativas, especificamente o Favela-Bairro, estão sendo postas a cabo é um exemplo da resistência que a administração participativa enfrenta, fato que a limita a determinados segmentos sociais e apenas nas fases intermediárias de sua execução.

As evidências disponíveis revelam que ainda persiste uma resistência em introduzir efetivamente os mecanismos de consulta à população em todas as etapas de elaboração da política. Os argumentos apresentados pelo poder público reproduzem os enumerados no item anterior. As principais linhas de ação do Favela-Bairro foram traçadas pelos seus formuladores e aprovadas pelo secretário e pelo prefeito. Quando questionados sobre o motivo pelo qual esta etapa de formulação do Programa não foi debatida com ONG's ou representantes das comunidades faveladas, reaparece o discurso sobre a necessidade de

conhecimento técnico específico sobre elaboração de políticas. É notório que os componentes deste Programa devem atender às diretrizes definidas no Plano Diretor e no convênio com o BID, porém seria de extrema valia se tivesse havido espaço, em sua implementação, para indivíduos que possuíssem algum vínculo com as áreas a serem atendidas.

Num segundo momento, focalizado na participação popular, as reuniões que estavam previstas inicialmente com o intuito de apresentar os projetos para as comunidades e obter informações, sugestões e críticas dos moradores – a fim de que estas, quando procedentes, fossem incorporadas aos projetos de intervenção – não resultam em alterações nos projetos apresentados pelos arquitetos e urbanistas que justificassem a caracterização deste Programa como participativo, conforme defendido por seus ideólogos.

Outro dado verificado ao longo das entrevistas que foram realizadas com as lideranças comunitárias e com os técnicos dos escritórios de arquitetura é o fato de que tais reuniões somente foram realizadas quando os respectivos projetos de intervenção já haviam sido concluídos; ou seja, a participação e seu potencial democratizador não foram utilizados de acordo com o que havia sido defendido inicialmente.

Nas entrevistas com os técnicos de governo, é recorrente o argumento de que era muito baixa a participação popular nas reuniões promovidas pelo Favela-Bairro. Este fato que, a princípio, pode refletir a falta de sugestões da população, também pode ser analisado simplesmente como uma recusa da população em participar destas reuniões por julga-las de pouca validade, dado que comprovaria um grau significativo de dispersão e descrédito nas atuações do poder público, característica esta que pôde ser percebida constantemente nas entrevistas com os moradores das áreas envolvidas. Essa cultura política poderia começar a ser transformada se os mecanismos participativos tivessem sido levados a cabo com clareza, o que produziria resultados satisfatórios, uma vez que esta população teria seu poder de decisão assegurado.

Através da análise das entrevistas realizadas no capítulo 4, é possível identificarmos com maior clareza aqueles momentos em que a participação popular foi incentivada e

aqueles nos quais houve superação ou abandono das principais diretrizes apontadas inicialmente como fundamentais à participação popular. Antes deste esforço cabe, ainda que brevemente, examinar outro mecanismo de reconhecimento dos direitos de cidadania e de inclusão social vinculado ao Favela-Bairro: a regularização fundiária.

3.2 O processo de regularização fundiária como condição para a cidadania na cidade do Rio de Janeiro

No Brasil, a luta pela apropriação privada da terra é longa e complexa. O processo histórico pelo qual o Brasil passou – mecanização associada à liberação de mão-de-obra nos diversos setores produtivos no campo – resultou, na zona rural, no crescimento da violência e da radicalização do maior movimento social brasileiro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terras – MST – defendendo a reforma agrária através da desapropriação ou, em última instância, da invasão de terras improdutivas estatais ou particulares.

A questão da posse da terra, a partir da década de 1970, ganha ares também nas cidades, notável pelo inchamento dos centros urbanos nacionais de maior porte, como São Paulo e Rio de Janeiro⁴⁶. À margem destas cidades modernas e industrializadas encontra-se, em condições de sobrevivência, um significativo contingente populacional carente de quase todos os bens e equipamentos urbanos, tornando urgente, para o poder público, propor soluções a esse crescimento urbano desordenado.

Debates sobre o uso do espaço público e do solo urbano são marcados pelo crescimento populacional incentivado pelas migrações. O baixo poder econômico desta população fez nascer, principalmente na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, moradias inadequadas como os loteamentos irregulares, áreas estas que não contribuem para o orçamento municipal. Este crescimento urbano acelerado traz o planejamento urbano à agenda pública.

⁴⁶ Os dados do Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (2001) indicam que a população estimada para o Rio de Janeiro, em 1980, era de 5.090.700, dos quais 14,19% habitavam áreas de favelas. Na década posterior, os dados indicam que o total de habitantes estava na ordem de 5.480.768, dos quais 17,57% residiam em favelas. Já em 2001, o número de habitantes era de 5.851.914, dos quais 21,07% habitavam áreas faveladas.

O início da década de 1980 é marcado por pressões populares em busca do acréscimo de infra-estrutura básica em áreas irregulares, localizadas fundamentalmente na periferia. Uma primeira resposta municipal foi a Lei nº 234, de 1981, que, embora muito aquém do esperado, expressou o reconhecimento pela Prefeitura da necessidade de regularizar os loteamentos.

O déficit habitacional absoluto na Região Metropolitana do Rio de Janeiro atingia, em 1991, 274.604 (10,5%) domicílios; até 1993, este número passou para 300.000 domicílios. Nos anos de 1995 e 1996 – período de implementação do Plano Real –, há uma queda⁴⁷ tanto na Região Metropolitana quanto na periferia, voltando a crescer a partir de 1997, e alcançando 286.951 (9,22%) domicílios em 2000⁴⁸.

A tabela a seguir, referente à *Inadequação por Infra-estrutura*⁴⁹ da Moradia na Região Metropolitana no Rio de Janeiro, contribui com mais dados, neste sentido:

Carênc ia		Defici ência	
Total	Relativo	Total	Relativo
702.594	26,78%	250.348	9,54%

Fonte: Índice de Qualidade dos Municípios: Necessidades Habitacionais (IQM – Necessidades Habitacionais). Rio de Janeiro. CIDE. 2001

A atitude do poder público reflete uma preocupação em equacionar o problema do déficit habitacional, porém, o que vem sendo possível observar é a passagem de um

⁴⁷ Esta queda resulta em níveis inferiores ao alcançados em 1991, o que pode ser traduzido numa resposta positiva ao Plano Real, tendência que não se manteve por mais de 2 anos, quando, em 1997, os possíveis efeitos do controle da inflação não são mais percebidos no plano habitacional.

⁴⁸ Fonte: Censo Demográfico de IBGE de 1991.

⁴⁹ Inadequação por infra-estrutura é uma categoria da Fundação CIDE que toma como base para análise os dados referentes a água, esgoto, luz e lixo. A categoria carência é utilizada quando pelo menos um dos quatro critérios não é encontrado de forma apropriada, ou seja, não se enquadram aos parâmetros estipulados pelo governo como básicos para o funcionamento do serviço; já a deficiência é registrada quando qualquer critério apresenta-se de forma não-satisfatória, porém não chegando a se configurar uma situação de carência.

quadro de escassez para um momento de inadequação onde crescem habitações precárias em áreas de risco e sem infra-estrutura.

A partir do governo de Leonel Brizola, os formuladores de políticas públicas, principalmente na área de habitação, vêm atentando para a qualidade habitacional e algumas iniciativas merecem ser analisadas. Dentre elas, cabe destacar a criação do *Núcleo de Regularização de Loteamentos*, em 1987, dentro do processo de descentralização de decisões e dos debates sobre participação popular na Prefeitura do Rio de Janeiro; seu objetivo era fundamentalmente catalizar as demandas da população a fim de fortalecer o tecido social e sua relação com o poder público e posicionar-se como um interlocutor entre a sociedade civil e o Estado, abarcando as reivindicações e apontando para possíveis soluções no que tange à ocupação e a legalização do solo.

Este Núcleo, mais recentemente, foi reorganizado dando origem ao *Programa Morar Legal*⁵⁰, da Secretaria Municipal de Habitação, que tem o intuito de regularizar lotes e dota-los de infra-estrutura (esgoto sanitário, rede de água, drenagem, pavimentação, arborização e iluminação). A estimativa inicial era de atender a 262 loteamentos inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos, beneficiando a 400 mil pessoas; porém até meados de 2002 foram atendidos pelo *Morar Legal* somente 27 loteamentos, beneficiando, com isso, 25.224 habitantes⁵¹. Após a regularização⁵², os loteamentos são encaminhados à Secretaria Municipal de Fazenda a fim de que se processe a cobrança do

⁵⁰ O Programa conta com um primeiro contrato assinado pelo BID, em 1995, de R\$ 48 milhões de reais, dos quais R\$ 28 milhões eram contrapartida da Prefeitura a fim de regularizar oito loteamentos. O segundo contrato assinado com o BID, em 2001, pretendia abranger 17 comunidades e teria o financiamento de R\$ 30 milhões de reais. Alia-se a esta iniciativa ainda a CEF investindo R\$ 9 milhões de reais a fim de beneficiar outros 33 loteamentos.

⁵¹ Fonte: *site* da Secretaria Municipal de Habitação – <http://www.rio.rj.gov.br/habitacao/smh3.htm>

⁵² A regularização tem sido levada a cabo de formas variadas: *concessão de direito real de uso com encargos e sem ônus*, onde após a desapropriação das áreas cabe ao morador apenas o pagamento dos impostos referentes ao imóvel; *promessa de concessão de direito real de uso com encargos*, onde houve emissão de posse e os moradores também devem apenas pagar os impostos referentes ao imóvel e *sem ônus e concessão de direito real de uso com encargos e a título oneroso*, neste último caso, as áreas pertencem ao Município e o morador, além do pagamento dos impostos referentes ao imóvel deve ainda pagar uma mensalidade simbólica.

Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – e demais impostos relacionados ao uso da terra.

Uma análise mais precisa em relação à queda no ritmo das regularizações ainda está por ser feita. Do total de famílias inscritas neste Programa, 2.070 lotes foram regularizados em 1997; 270 em 1998 e 178 em 1999. Considerada uma iniciativa fundamental tanto pelos agentes políticos quanto pelos acadêmicos, a explicação dos fatos pelos técnicos do governo aponta para a lentidão da justiça e para o alto custo da desapropriação dessas áreas, tema desenvolvido com maior propriedade no capítulo seguinte. Dois pontos destes argumentos merecem uma reflexão cuidadosa: os trâmites burocráticos persistem no decorrer destes três anos, ou seja, este fato isoladamente não pode configurar-se como justificativa real uma vez que no primeiro ano foram alcançados razoáveis índices de desapropriações; e o custo deste processo não é mais alto que o valor do desordenamento urbano e da baixa qualidade de vida dessa população.

Outra iniciativa é o *Programa Morar sem Risco*, iniciado em 1994, que nos últimos sete anos reassentou cerca de 15.500 mil famílias que moravam em áreas consideradas de risco⁵³. Essas remoções foram todas orientadas pela escolha de novas moradias próximas às anteriores a fim de que os laços sociais fossem preservados. Foi um esforço balizado pela preservação dos laços sociais e econômicos com a vizinhança e com o bairro, no sentido de assegurar a realocação para áreas próximas. Essa iniciativa era integrante do convênio com o BID, onde a Prefeitura orientava os moradores a receber ajuda para comprar outra casa em local apropriado ou a construir uma nova moradia dentro de um lote já urbanizado pelo poder público.

Numa ação conjunta, tanto o *Programa Morar Legal* como o *Programa Morar sem Risco*⁵⁴ foram associados ao Programa Favela-Bairro, a fim de unir esforços em prol da

⁵³ São consideradas áreas de risco aquelas que apresentam algum tipo de perigo ao morador como deslizamentos, inundações, favelas localizadas sob viadutos, em encostas ou a margens de rios e canais.

⁵⁴ Este Programa reassentou 2.682 famílias durante a primeira etapa do Programa Favela-Bairro.

agilidade e da otimização dos recursos públicos nestas áreas. Estes convênios tinham a regularização fundiária como ponto de apoio.

O planejamento urbano que está por trás de tais Programas e projetos reconhece a necessidade social da regulamentação fundiária; isto fica claro pelos convênios que vêm sendo assinados e renovados entre as diversas Secretarias Municipais⁵⁵ e destas com agências não-estatais; porém, o que aqui interessa examinar é a intenção política que norteia a ação.

De certo, o ideal remocionista não encontra mais respaldo em nossa sociedade, porém os números mostram que a redistribuição da propriedade da terra vem enfrentando dois tipos de desafios: primeiro, pela burocracia estatal; depois pela especulação imobiliária.

A regularização fundiária se faz presente através do endereçamento e do Código de Endereçamento Postal – CEP – possibilitando a cobrança de IPTU pelo estado. O pagamento deste imposto decorrente da propriedade da terra, comumente é visto com bons olhos pelos proprietários que recebe os lotes.

A organização da estrutura tributária com vistas a ampliar a arrecadação nos últimos anos vem se constituindo numa prática comum dentro dos municípios a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma vez que a especulação imobiliária é crescente e que o remocionismo não é mais uma prática legitimada, a regularização das favelas – muitas localizadas em locais valorizados – torna-se uma prática importante para a gestão, ainda mais se aliarmos a ela a necessidade de controle da violência urbana, que a sociedade civil identifica com as áreas faveladas.

Este momento expressa o debate moderno sobre a ocupação ilegal e informal do espaço urbano. A regularização proporciona o controle pelo poder público do uso e do

⁵⁵ Além da Secretaria Municipal de Habitação, fazem parte desta iniciativa as Secretarias de Urbanismo, Fazenda, Obras e Serviços Públicos, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Educação, Esporte e Lazer, Saúde e Cultura. Acrescenta-se ainda a Procuradoria Geral do Município, a Riourbe, o Iplanrio, a Fundação Parques e Jardins, a Fundação Rio Luz, a Geo-Rio, a Comlurb, a Defensoria Pública do Estado, a Cedae e a Light.

crescimento da cidade. O cadastro de imóveis é um poderoso instrumento de planejamento, pois através dele configura-se um mapeamento da dinâmica social.

As áreas de favela são exemplos de uma territorialidade que precisa ser controlada pelo poder público, tanto para a plena realização da *cidade de mercado*, como para o controle da violência urbana. Assim, o Programa Favela-Bairro pode ser vislumbrado como um agente que contém essa díade: contribui para a arrecadação municipal e dá ênfase, através do processo de conversão, ao controle deste *locus* visto majoritariamente como marginal.

Porém, dentro deste Programa, a formalidade pretendida inicialmente pelo governo não foi concretizada em sua plenitude. Com a regularização fundiária, a ocupação formal convive com a permanência da mesma situação econômica do proprietário, o que muitas vezes tende a se traduzir num movimento de retorno à ilegalidade expresso pelo abandono da moradia ou pelo não cumprimento do compromisso fiscal.

Capítulo 4

Política Pública Participativa: uma análise do Programa Favela-Bairro a partir de seus instrumentos de valorização da cidadania

Nas últimas duas décadas, a formulação de políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro foi marcada sobretudo pela valorização de projetos de intervenções urbanísticas, moldados pelo ideal de embelezamento e de otimização do espaço urbano. Os governos de César Maia e de Luiz Paulo Conde são repletos de projetos e Programas especificamente voltados para a valorização arquitetônica da sociedade. O Programa Favela-Bairro, emblematicamente, foi se tornando o símbolo deste tipo de comportamento estatal voltado para as áreas carentes. Evidências acerca desta relação que ganha ênfase na análise aqui desenvolvida podem ser obtidas através do relato de uma pessoa envolvida na fase de criação do Programa:

“A consolidação do trabalho social do Favela-Bairro é que foi prejudicada por causa do perfil do prefeito e por causa do perfil do secretário de habitação da época: arquitetos que fortaleciam a questão da construção. Começa a ter obras pós-modernas na favela e uma série de coisas absolutamente dispensáveis que poderiam ser mais canalizadas para o social”.

Nota-se que, apesar do esforço pessoal dos técnicos envolvidos na elaboração do Programa, o posicionamento político era claro: a atenção para os componentes sociais era prejudicada perante a supremacia de uma orientação técnica e o ideal de construção; por outro lado, havia uma valorização das obras de grande porte, que deixassem a olhos vistos as construções da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Assim, sem pretender avaliar o Programa especificamente em cada favela, e nem verificar se as obras foram realizadas tal como estavam previstas nos projetos dos escritórios de arquitetura, algumas entrevistas⁵⁶ foram realizadas a fim resultar numa

⁵⁶ Escolheu-se aqui não identificar os entrevistados, uma vez que, ou são pessoas públicas, ou lideranças comunitárias e integrantes de comunidades e muitas solicitaram o anonimato. Foram entrevistadas três representantes do poder público diretamente ligados à elaboração do Programa Favela-Bairro; cinco técnicos que projetaram as intervenções ou realizaram pesquisa nas áreas para este fim (arquitetos, geógrafos, engenheiro cartógrafo e assistente social) em dois escritórios

aproximação do foco central de estudo: a questão de como uma visão de cidadania vinha se tornando pública através das intervenções do governo, especificamente, no que concerne ao Programa Favela-Bairro.

Levando em consideração a diversidade dos agentes envolvidos, foram elaborados três blocos⁵⁷ distintos de entrevistados, conforme Anexos 6.1, 6.2 e 6.3: representantes do poder público, técnicos dos escritórios de arquitetura e moradores das áreas atendidas, cada qual seguindo orientações específicas.

No primeiro bloco, buscou-se perceber o que o governo entende por cidadania ao anunciar o Programa Favela-Bairro como instrumento de seu resgate nas comunidades carentes, assim como uma aproximação do mapeamento das forças políticas que se faziam presentes durante a elaboração do Programa. Nesse sentido, foram entrevistadas pessoas que tiveram acesso aos debates iniciais que resultaram na formulação do Favela-Bairro.

O segundo bloco visava definir os parâmetros que o governo estipulou para os escritórios de arquitetura como prioridades, bem como estabelecer o alcance efetivo que as demandas locais representaram no momento de elaboração do projeto e de definição das intervenções nas comunidades.

O último bloco tem como objetivo precípuo perceber o que representa o termo cidadania para a população que seria beneficiada pela intervenção e, em segundo lugar, se o governo levou em consideração suas principais insatisfações na elaboração do Programa. Estes dois últimos blocos estão referidos à questões de administração participativa que, supõe-se, seja relevante para a construção da cidadania, como argumentado no capítulo anterior. Esta estrutura buscava dar conta, inicialmente, das três variáveis que se entrecruzavam para a execução do Programa, embora com intensidades e em momentos diferenciados.

de arquitetura; e foram visitadas quatro comunidades onde foram entrevistados os líderes das associações e diversos moradores.

⁵⁷ Foi escolhido fazer um roteiro em lugar de um questionário pela característica do primeiro ser mais abrangente e reservar espaço para alguns pontos que não foram apresentados previamente. Cada bloco possui, devido à diferença de papéis, temas próprios, sempre norteados pela questão da cidadania.

Vale ressaltar que o edital do concurso acentuava claramente as diretrizes básicas pelas quais as equipes de arquitetos deveriam se guiar no momento de elaboração do projeto de intervenção na área: *entendimento de que a população, no caso da população moradora de favelas, não constitui categoria estanque; necessidade de aproveitamento do acervo imobiliário já existente; integração das áreas ocupadas por favelas com seu entorno mais imediato; existência de diferentes situações e grupos sociais em áreas ocupadas por favelas, sendo necessária a busca da diversidade; e a consideração de que associações comunitárias, numa mesma favela, podem se diferenciar internamente e, dessa maneira, podem existir várias e diferentes representações.*

A partir da análise dos pressupostos assinalados como fundamentais pelos técnicos da Prefeitura, foram selecionados aqui como pontos relevantes para a análise das entrevistas os seguintes: participação popular, regularização fundiária e as intervenções que modificaram o espaço público das áreas escolhidas. Esta análise busca dar respostas às hipóteses levantadas ao longo desta pesquisa, comprovando-as ou descartando-as.

No que concerne à discussão sobre a administração participativa, de acordo com as diretrizes iniciais do Programa, a consulta à população deveria ser iniciada durante a primeira etapa – *Diagnóstico* – onde seria realizada uma assembléia geral para que a população conhecesse seu alcance. Ainda dentro desta fase, deveriam ser agendadas oficinas temáticas para que os escritórios de arquitetura e os técnicos da Prefeitura pudessem perceber quais eram as principais demandas da população já existentes e possíveis solucionamentos apresentados pela comunidade, exercício este aqui reconhecido como fundamental tanto à prática participativa como à tentativa de valorizar os direitos de cidadania desta população.

Após este contato, os arquitetos deveriam esboçar as primeiras alterações e ainda durante a segunda fase – *Plano de Intervenção* – retornar às comunidades para que estas tomassem conhecimento das intervenções propostas e contribuíssem com sugestões que deveriam ser incorporadas sempre que possível ao projeto. Na terceira fase – *Anteprojeto* – as alterações deveriam ser mais detalhadas e, novamente, apresentadas à comunidade. A quarta etapa – *Projeto Básico* – estaria restrita a acordos

e esclarecimentos entre os escritórios e a Prefeitura e a última fase – *Projeto Executivo* – deveria conter um detalhamento final do projeto e ser acompanhada pela comunidade, fundamentalmente através da fiscalização do trabalho das empreiteiras.

Frente este quadro, percebe-se que a consulta à comunidade foi prevista em praticamente todas as etapas. Nesse sentido, os depoimentos de duas arquitetas são bastante relevantes:

“As reuniões com a nossa comunidade foram marcadas pela dificuldade dos ouvintes em compreender os pontos técnicos e por uma ansiedade muito grande em ver as obras concluídas. Durante a primeira etapa, as Oficinas Temáticas só puderam ser realizadas no final, quando o Diagnóstico da área já estava praticamente pronto”.

“Não agendamos nenhuma reunião com a comunidade para conversarmos sobre as soluções... Não tivemos necessidade. Era uma área conhecida... Mas eles aprovaram quando levamos para mostrar as alterações finais junto com a Prefeitura”.

Vale registrar que são vigentes, tanto no campo técnico como no político, os argumentos contrários à abertura de todas as etapas do Programa à participação popular. Tais argumentos baseiam-se fundamentalmente na incapacidade técnica da população-alvo. Esta postura reflete um descaso dos técnicos e uma atitude de tutela do governo sob os indivíduos, que aqui são reconhecidos como incapazes de apresentar propostas e soluções adequadas. Esta visão legitima a restrição da participação popular a somente algumas etapas do Programa, como fica claro a partir da entrevista com uma arquiteta:

“Na verdade, o início do Projeto Básico foi autorizado pela Prefeitura antes mesmo da reunião com a comunidade. Nesta comunidade havia um grande interesse político por parte do César Maia e da Solange Amaral, que foram a algumas reuniões e na inauguração das obras”.

É notório que o ideal de participação não foi posto em prática de forma eficaz através do Programa Favela-Bairro. Dentre as possibilidades de análise a respeito do não cumprimento das etapas, algumas hipóteses podem ser levantadas: a primeira refere-se à falta de tempo e de recursos financeiros tanto da Prefeitura como das equipes para realizar consultas periódicas à população; a segunda, como já foi apresentada pela

própria entrevistada, relaciona-se ao interesse político por certas áreas e a necessidade de apresentar resultados num curto espaço de tempo, ou seja, de acordo com este olhar a participação da comunidade era encarada como perda de tempo. Num caso ou noutro, tratando-se de um Programa que visa a participação popular como seu sustentáculo, o desrespeito à comunidade é um dado dramático que, em última medida, tende a reforçar o desânimo e o descrédito popular no que tange às melhorias provenientes pelo Programa, como citam dois moradores entrevistados.

“O sistema de água, esgoto e iluminação, antes deles começarem a mexer estava em bom funcionamento atendendo inclusive à parte alta do morro; algumas ruas encontravam-se asfaltadas. Com a chegada do Favela-Bairro, as ruas principais foram pavimentadas (inclusive aonde já havia asfalto) e a tubulação de esgoto foi alterada por uma de calibre menor, o que significa um constante entupimento fazendo com que a associação tenha que mensalmente gastar parte dos poucos recursos que possui para desentupir os ralos e retirar o lixo das encostas que ameaçam descer. Tudo isso foi avisado na única reunião que a gente fez, mas já estava tudo desenhado... Agora eles foram embora e a associação tem uma despesa que antes não tinha”.

“Não adiantou nada... Sugerimos algumas coisas, pareceu que eles concordaram na hora, mas depois deixaram pra lá. Não mudou nada. Ficou do jeito que já estava”.

O que pode ser percebido neste caso é que o projeto só foi apresentado à comunidade quando já se encontrava num estágio avançado e que não sofreu nenhuma alteração a partir da consulta popular nas reuniões onde foram colocadas novas questões. Este exemplo é emblemático porque nos apresenta outra possibilidade de análise: a questão habitacional, centro do Programa Favela-Bairro, através de seu aspecto físico – construção e melhoria de moradias – reproduz uma postura já antes criticada onde a supremacia do conhecimento técnico do Estado descarta o conhecimento popular existente nessas comunidades não tão teórico como o dos planejadores, arquitetos e engenheiros, porém, ainda assim, experimentalmente válidos.

A supremacia de um certo tipo de conhecimento científico, legitimando as intervenções realizadas, não dá conta de um aspecto ora defendido como fundamental para a consolidação de uma política eficaz no que diz respeito aos direitos de cidadania,

uma vez que os projetos assim elaborados possuem um caráter estritamente arquitetônico aliado aos ideais de padronização resultando numa multiplicação de intervenções homogêneas adequadas a um padrão urbanístico muitas vezes alheio aos anseios da comunidade.

À identificação das áreas faveladas enquanto locais fundamentalmente marcados pelo caos – físico e social – associa-se a necessidade de ordenamento como solução defendida pelo governo. Este esforço certamente deveria contemplar a abertura de ruas, demolição das unidades que se encontram em áreas consideradas de risco, criação de novos acessos e, ainda, a desobstrução de becos e vielas em prol da facilidade de circulação. Neste sentido, no momento em que o poder público identifica tais áreas com o caos, despreza uma lógica própria repleta de simbolismos específicos àquele grupo social.

Outro ângulo desta questão também deve ser considerado: a significativa ausência de membros da comunidade nas reuniões do Favela-Bairro.

“Isso é uma perda de tempo. Fica um blá-blá-blá que ninguém entende nada. De bom mesmo não teve nada”.

“Fui uma vez, mas voltei rápido porque começou uma briga e não queria ficar perdendo tempo com filhos pequeno em casa”.

“Eu não fui não, porque o João da associação ia e depois ele me contava. Estava cansada”.

“Nosso maior trabalho (da Associação de Moradores) é conseguir manter a comunidade unida e acreditando nas obras. O atraso das obras prejudica muito”.

A respeito deste fato, é possível perceber que as entrevistas apontam o descrédito no trabalho da Prefeitura, a expectativa por resultados imediatos e o desinteresse pelo assunto como indícios que nos levam ao reconhecimento de que a participação popular de fato ficou muito aquém do que foi difundido pela propaganda do Favela-Bairro.

Outro aspecto relativo à participação popular é a forma pela qual os técnicos dos escritórios de arquitetura perceberam as diretrizes do Programa. Uma análise dos folderes onde os arquitetos deveriam divulgar as intervenções que seriam realizadas é interessante no sentido de que pode nos elucidar em relação às expectativas com o Programa e abertura à consulta popular. Um olhar sobre este material nos indica que alguns padrões se repetem: a folha de rosto – contendo o logotipo do Programa Favela-Bairro e da Prefeitura do Rio de Janeiro e o nome da comunidade atendida; a folha final – com os créditos do Programa e dos parceiros principais, e um amplo destaque para um espaço destinado à participação popular, onde incentiva-se o envio de sugestões.

A parte interna é composta por um croqui da área já contendo as alterações dos arquitetos. Este ponto chama a atenção uma vez que o folder deveria ser confeccionado na primeira fase do trabalho, ou seja, neste momento as sugestões da comunidade ainda não haviam sido incorporadas, mas o folder já continha a nova visualização da área. Outro item interno é a explicação rápida a respeito dos principais objetivos do Programa. Com o maior destaque internamente, encontram-se as alterações detalhadas que as comunidades irão receber. Por fim, cada escritório estruturou uma coluna com as melhorias provenientes e alguns completaram comparando-o com a situação existente. Todos os folderes destacam a importância do sistema viário, a contribuição para a despoluição da Baía de Guanabara, a redução das enchentes, a melhora das condições de saúde, implantação de hidrantes de incêndios, iluminação pública e atendimento à criança em idade pré-escolar. Possuem relevância especial para esta pesquisa outros itens: a convivência comunitária nos espaços públicos e equipamentos criados, possibilidade de inserção no mercado formal de trabalho, sobretudo de mulheres chefes de família e a melhora dos níveis de organização comunitária para o resgate do direito de cidadania.

Isso posto, algumas hipóteses de análise podem ser formuladas: primeiro, a de que este quadro não foi fruto de uma reflexão dos arquitetos em torno do Programa e de suas melhorias, uma vez que os itens dos folderes são idênticos e não possuem nenhum detalhe referente ao projeto que o escritório começava a desenvolver. Uma segunda

questão refere-se ao fato das melhorias físicas estarem presentes em todos os folders e os itens voltados para os aspectos sociais apenas serem encontrados em seis, ou seja, bem menos da metade. Este dado nos leva a perceber a ênfase que os aspectos físicos do Favela-Bairro adquiriram. Uma terceira possibilidade de entendimento indica que o intuito de focar as realidades locais e propor abordagens específicas para cada comunidade se perde no momento em que os projetos apresentam alterações semelhantes para todas as favelas; acrescenta-se ainda que tais proposições, de fato, não possuíam um compromisso com sua efetiva implementação. Esta hipótese pode ser comprovada ao atentarmos para o fato de que para alcançar satisfatoriamente os objetivos traçados seria necessária uma disponibilidade de tempo e de verba que não era real, como era sabido desde a assinatura do contrato entre a Prefeitura e os escritórios. Este material contribui substancialmente para percebermos que a valorização da cidadania e a convivência comunitária eram elementos que enfrentavam o despreparo dos técnicos e o desinteresse para serem realmente alcançados dentro deste Programa.

Outro ponto fundamental para análise é o da regularização fundiária. Antes de entrarmos propriamente na questão fundiária dentro do Programa Favela-Bairro, devemos lembrar que o *Programa Cada Família, um Lote*, formulado no início da década de 1980, durante o governo de Leonel Brizola, foi um grande avanço neste campo, porém cabe refletirmos sobre os motivos deste momento não ter significado aumento real do número de titularizações, conforme indica uma agente do poder público:

“Nas áreas em que entrou o Programa Cada Família, um Lote, ao término, o governo deixou a titularidade a ponto do morador ir no Registro de Imóveis, e o morador não foi. Nenhuma família foi procurar o Registro de Imóveis”.

Este dado pode ser interpretado de várias formas. Uma delas seria a de que o temor do remocionismo tenha sido aplacado, não sendo mais necessária a segurança transmitida pela titularidade da terra; outra, a de que, tendo a ameaça se dissipado, os moradores não reconheceram vantagens em regularizar sua propriedade frente aos impostos que agora deveriam ser pagos.

Estas interpretações sugerem que os moradores destas áreas – após terem percebido que a remoção era uma ameaça distante – não estavam dispostos a contribuir para a arrecadação fiscal fundamental para a ampliação e a manutenção dos bens e instrumentos públicos. Esta análise traz consigo uma questão que merece ser pensada, que é a da representação do conceito de cidadania que esta população possui.

Uma resposta possível⁵⁸ é a de que, para esta população carente, cidadania significa atendimento aos direitos relativos à saúde, educação, habitação e infraestrutura, sem o correlato reconhecimento dos deveres ligados a esta questão. Este entendimento, de certa forma, explica porque os moradores não procuraram o Registro de Imóveis para regularizar suas propriedades. Esta interpretação sugere ainda a necessidade e ao mesmo tempo a inexistência de um esforço governamental no sentido de prover esclarecimentos acerca dos deveres implícitos a este processo. Deve-se ainda desenvolver o entendimento de que tais deveres, nestes casos os impostos recorrentes da titularização, são revertidos para toda a sociedade.

Isso posto, propõem-se aqui que as políticas públicas que possuem como objetivo fundamental a valorização da cidadania da população carente não devem relacionar este comportamento descrito com malandragem, esperteza, comodismo ou simples falta de recursos financeiros. Trata-se de uma camada da população que, em sua maioria, não possui o entendimento de que seus deveres são revertidos, pelo estado, em benefícios para si e para outras áreas.

O *Programa de Regularização Fundiária* associado ao Programa Favela-Bairro deveria acompanhar seus passos, mas, na prática, seu alcance foi bastante limitado até o momento. Vale ressaltar que o processo de regularização encontra, nos loteamentos, facilidades em relação às favelas. Nos primeiros, mesmo quando ilegal, o morador possui um documento que comprova a compra do terreno. Já há divisão de quadras, ruas abertas e numeração. Nas favelas, não há documentação alguma, uma vez que se trata, na larga maioria dos casos, de áreas invadidas. Assim, a regularização passa por um

⁵⁸ Sobre este assunto ver CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*.

processo mais complexo relativo à titularidade da terra. Uma avaliação das principais realizações da Prefeitura no período de 1997 a meados de 1999 pode ser feita a partir dos dados obtidos na própria *homepage*⁵⁹ da Secretaria Municipal de Habitação, onde é possível perceber a ênfase dada a obras de infra-estrutura e pavimentação em contraposição, por exemplo, com o número de lotes urbanizados – apenas cinco em dois anos e meio.

Durante a primeira etapa, os escritórios de arquitetura deveriam enviar à Prefeitura um relatório contendo um *Diagnóstico Social*; ou seja, um levantamento dos principais aspectos históricos e culturais de cada área, geração de renda, bem como um levantamento das áreas a serem legalizadas através de um mapeamento completo da favela. Com este material em mãos era aberto o processo de regularização junto às demais Secretarias e órgãos responsáveis pelas tramitações. Para tanto, o prazo dado era de vinte dias. As entrevistas com os técnicos dos escritórios de arquitetura revelam as razões das falhas do *Diagnóstico Social*:

“Com 20 dias era praticamente impossível A geógrafa ficou responsável pelo levantamento, mas não teve como concluir este trabalho antes do fim do projeto. O que aconteceu foi que este aspecto ficou meio de lado. A Prefeitura não contribuiu e não cobrou a exigência do prazo... ainda não entregamos”.

“A pesquisa fundiária já deveria ter sido entregue durante a primeira etapa, mas é bastante complexa e hoje, com o projeto inaugurado, ainda não entregamos à Prefeitura”.

“O mapeamento do registro de posse deveria ser entregue à Prefeitura para que ela tomasse as medidas necessárias. Tivemos que correr porque o prazo era muito pequeno para a complexidade da área. Pelo que soube, até hoje ainda não fizeram nada com o material que entregamos. Acho que mesmo sem a posse a Prefeitura, se quisesse, poderia negociar a desapropriação e regularizar. Nunca mais se falou na regularização que eu tenha ouvido”.

Através destes depoimentos, é possível perceber que a regularização fundiária, que inicialmente foi um componente apontado pelos próprios formuladores como fundamental para o sucesso do Programa, foi se esvaziando e trouxe como consequência direta o desrespeito ao direito civil básico de propriedade desta população, como deixa claro um membro da comunidade atendida: *“Nisso praticamente não se fala”*. As hipóteses que

⁵⁹ O endereço da *homepage* da Secretaria Municipal de Habitação é <http://www.rio.rj.gov.br/habitacao>.

explicariam este esvaziamento provavelmente indicam a confluência de diversos fatores, dentre eles a dificuldade sentida pelos arquitetos em realizar o mapeamento das áreas; a grande burocracia envolvida na desapropriação e regularização; e a não preocupação dos moradores em receber o título de propriedade uma vez que o remocionismo foi afastado e teriam, como decorrência, que arcar com os custos dos impostos.

Sabidamente, a regularização fundiária relaciona-se com questões de identidade e de pertencimento à comunidade e, nesse sentido, constitui-se num ponto fundamental para o resgate da cidadania desta população. Diante disto, nota-se que não se trata de um componente de fácil e rápida resolução, uma vez que envolve interesses e abordagens díspares. Quando se pergunta aos formuladores do Programa se alguma favela já foi regularizada, a resposta e a explicação que se obtém são as seguintes:

“Não. Por exemplo, se eu vou chegar numa favela e propor o título de propriedade, eu tenho que dizer pra ele que ele tem vantagens nisso. Se eu não apresentar vantagens pra ele, ele não vai aderir porque ele sabe que vai ter que pagar. É sempre a discussão assim: você vai ter deveres, mas você vai ter vantagens para cumprir esses deveres. Que vantagens são essas? Eu vou ter que consultar essas favelas todas. Escuta aqui, por que não querem o título? Tem uma favela que quer o título, a Quinta do Caju, mas qual é o perfil dela? A Quinta do Caju são portugueses e caboverdeanos também, são pessoas que vieram como imigrantes pra ficar aqui e estão atrás desse título deste que vieram. Ai vai a Procuradoria do Município e diz que nós temos que dar concessão de uso do solo por 15 anos. Como é que eu vou chegar para uma pessoa que mora num lugar há 60 anos, que consolidou toda a vida dele ali, que gastou o último tostão dele ali pra fazer uma casa decente. Eu vou dizer que agora vou deixar você morar aqui. É dessas coisas que nós estamos tratando agora. Estamos tratando como solucionar a questão”.

Diante deste fato, a gerência do Favela-Bairro reconhece que ainda existe muito a realizar para atingir o objetivo delimitado para este componente inicialmente.

“Agora, com o Favela-Bairro pronto, eu estou fazendo junto com o Habitat, da ONU, um programa de regularização fundiária – que é um dos componentes do PROAP e uma dívida que eu tenho com o BID, porque quem compôs aquela história toda fomos nós. Se nós botamos regularização fundiária, então temos que fazer.”

O que de imediato pode-se concluir, é que embora seja clara a necessidade de atentar para este fator, certamente este ainda não obteve a atenção que merece dentro

de um Programa que se pretende um instrumento de resgate de cidadania. O objetivo aqui não é apresentar a regularização enquanto a peça fundamental para seu sucesso, mas sim ressaltar que deixa-la para trás implica um comprometimento perante os pressupostos inicialmente identificados pelo Programa.

Outro ponto que também se relaciona com a administração participativa e a regularização fundiária é a forma de ocupação do espaço público, uma vez que uma política habitacional terá sua validade reconhecida no momento em que perceber que o espaço público é a dimensão capaz de contemplar as diferenças e os conflitos sociais. A partir da análise da entrevista com um formulador do Programa é possível nos aproximarmos da forma pela qual a modificação do espaço público veio a ser trabalhada:

“O Favela-Bairro guardou a questão de trabalhar o espaço público e o espaço coletivo, sempre na linha de trabalhar na questão coletiva, nunca na questão individual. É aonde eu coloco o início da cidadania. É quando você trabalha a consciência coletiva. Então, um dos papéis da educação sanitária era este. Era trabalhar a consciência coletiva, trabalhando a especificidade do saneamento básico, mas buscando mostrar que o importante era a construção do espaço coletivo”.

O Programa pressupõe que o desenvolvimento de um sentimento de pertencimento à sociedade e uma consciência coletiva são instrumentos fundamentais para a valorização dos direitos de cidadania da população atendida. Através desta análise é possível identificar que a cidadania está aqui atrelada à ótica individualista, vinculada ao paradigma liberal. Nesta ótica, os direitos individuais são valorizados frente os sociais que são percebidos como uma limitação à liberdade e à capacidade dos indivíduos.

Fundamentais para a conservação dos equipamentos e melhorias urbanas bem como para continuar disseminando os pressupostos passados através do Programa Favela-Bairro, foi a criação dos Postos de Orientação Urbanística e Social – POUSSOS –, que deveriam funcionar nas comunidades como postos avançados da Prefeitura. Suas atribuições, de um modo geral, estão voltadas para a introdução de valores que deveriam preservar os limites entre o público e o privado no espaço urbano: evitar invasões, manter o alinhamento das ruas, coibir a ocupação das áreas de risco e,

fundamentalmente, contribuir para a manutenção das obras após o fim do Programa, como foi exposto por um formulador do Programa:

“Os moradores, conforme o Programa vai avançando, vão tomando consciência da sua importância. O estado urbaniza mas, em contrapartida, a população tem o dever de conservar as realizações em bom uso”.

Os POUSOS – seguindo a abordagem desenvolvida por Bauman onde a uniformidade social é um instrumento de ordenamento e de controle social – merecem atenção especial. Entendendo que o espaço público é reconhecido socialmente como local de diversidade e de resolução de conflitos, é interessante refletirmos sobre um mecanismo responsável pela manutenção da ordem tal como pensada inicialmente pelos formuladores do Programa. Vale acrescentar que os Pousos não eram vinculados à associação de moradores – instância representativa dos interesses da comunidade a partir da organização e da participação de seus próprios membros – e que sua composição era basicamente constituída de arquitetos, engenheiros, assistentes sociais, agentes administrativos, estagiários de escolas e universidades estaduais e agentes comunitários; ou seja, a maior representatividade era de agentes externos à própria comunidade.

Não se desenvolve aqui uma crítica à definição do gabarito da favela – papel desempenhado pelos POUSOS – fato em si fundamental, mas sim à homogeneização⁶⁰ de todas as áreas atendidas, não respeitando as individualidades de cada comunidade. É pressuposto do Programa não interferir no interior das casas, mas somente no espaço público, porém, pensar políticas eficazes na área de habitação, certamente pressupõe um reconhecimento destes espaços de maneira diferenciada de uma comunidade para outra.

⁶⁰ Esta padronização de que se fala pode ser observada pela comparação entre as intervenções no espaço público das comunidades atendidas pelo Programa. Embora cada área atendida possuísse um concurso de seleção próprio, nota-se que a diversidade de projetos apresentados pelos escritórios de arquitetura não significou alterações físicas diferenciadas no espaço coletivo, uma vez as construções como a rua projetada, creches e praças são todas padronizadas. Vale ressaltar, evidentemente, que há casas em locais de risco que necessitam ser demolidas e as famílias encaminhadas para outros locais, a questão que aqui está colocada refere-se ao nivelamento e massificação das construções oferecidas no espaço público.

A tentativa de articular espaço privado com espaço público tal como proposta no Favela-Bairro, num olhar mais atento, pode nos revelar que o atendimento do direito civil básico de segurança dos moradores dessas comunidades muitas vezes foi substituído por formas sutis de controle sobre essa população. Esta leitura indica um diferenciado eixo de análise ao nos remeter à questão da violência e, mais especificamente, à tentativa de combater seu crescimento na cidade⁶¹.

Essa hipótese do controle social pode ser percebida através da fala de pessoas que contribuíram com a formulação do Programa:

“O que se buscou era fazer essa população avançar na linha da política social, porque a estratégia “X” do Favela-Bairro é a questão de que com a ocupação do espaço público, você garante a presença do poder público institucionalmente. Garantindo a presença do poder público e a favela funcionando como cidade, você garante a presença da polícia ... A primeira idéia era a seguinte: que a construção desse espaço público com a entrada do poder institucional ocupando esses espaços, concentraria um poder real dentro da favela que levaria a uma disputa de espaço com o tráfico dentro do Favela-Bairro – queríamos ocupar o espaço do tráfico”.

“O crescimento da população favelada, da violência urbana, da criminalidade e do desemprego indicam que o desenvolvimento da cidade só é sustentável se criarmos condições dignas para as áreas de favelas”.

“A criminalidade e os indivíduos envolvidos possuem uma tendência a se afastar quando as obras são iniciadas, depois podem retornar ou não. Acabar com a violência e o tráfico, não acabou, mas aonde existe uma creche ou um CEMASI (Centro Municipal de Atendimento Social Integrado), ali os marginais não ficam mais rondando”.

“O traficante abala o reconhecimento do poder do Estado nestas comunidades. Criam suas leis e influenciam decisões e atitudes cotidianas simples como a hora que saímos e chegamos em casa. Esse poder é ainda mais dramático porque dificulta a interação da favela com o resto da cidade”.

⁶¹ Neste sentido, ao pesquisarmos a relação entre favela e violência, é comum relacionarmos o crescimento urbano e a não absorção desta mão-de-obra proveniente, em grande maioria, de outras regiões do país como uma das causas do crescimento da violência urbana.

Podemos visualizar como um dos pilares do Programa Favela-Bairro a ocupação do espaço público como medida de combate ao tráfico. Esta postura possibilita diversos desdobramentos iniciais para análise: primeiro, o reconhecimento do tráfico como um poder instituído e detentor de leis próprias, às quais submete a população residente; segundo, a abertura de vias de acesso amplas e pavimentadas que circundavam parte, ou boa parte, das favelas constituía-se tanto numa facilidade de acesso aos moradores como também para o poder policial. Ambas interpretações indicam que as modificações no espaço público, em larga medida, se relacionavam mais com a necessidade de oferecer atrativos que pudessem contribuir para o combate à violência – abertura de praças, jardins, áreas de esporte e demais áreas de lazer voltadas às crianças e aos jovens – do que contribuir para a socialização dos indivíduos.

Esta configuração pode ser percebida através do relacionamento que se estabelece entre os representantes do tráfico e a comunidade, resultando em uma série de benefícios que podem ser alcançados, como fica claro pelos depoimentos a seguir:

“Quando meu filho ficou com catapora estava desesperada e o menino trouxe o remédio na hora. Devo a vida do meu filho. Eles sempre ajudam ...”

“Por aqui sempre foi tranquilo. Tinha só briga de famílias. Agora os carros da polícia ficam rondando e assusta a gente. Tenho filhos pequenos, fico com medo”.

Primeiramente, a questão do controle e da ruptura do poder do tráfico passa por questões bastante complexas. Seu crescimento já foi claramente elucidado em pesquisas anteriores⁶² onde já ficou demonstrado que seu fortalecimento se relaciona com a ausência do Estado nestas áreas. A população residente nessas comunidades encontra-se subtraída dos equipamentos, dos bens sociais e dos direitos estabelecidos num Estado democrático. O poder do tráfico cresce numa população à margem da sociedade que não encontra formas significativas de ter acesso a seus direitos por vias institucionalizadas.

Socialmente tais áreas estão circunscritas a espaços físicos com características similares: precariedade de infra-estrutura, moradias incompletas e mal-acabadas e

ausência ou deficiência de demais bens e equipamentos urbanos fundamentais; acrescenta-se ainda o fato destas áreas serem reconhecidas, por décadas, enquanto guetos de criminalidade e de ociosidade onde culmina a prevalência de identidades estigmatizadas. A esta precariedade visível, alia-se a invisibilidade desta população ao poder público e ao restante da sociedade, o que reforça a exclusão e a rejeição social desta camada. Neste sentido, outra característica extremamente relevante é o reconhecimento dos habitantes das favelas como um grupo *outsider*⁶³.

De acordo com Soares (2000), o tráfico se alimenta desses indivíduos *invisíveis*. Frequentemente, estas pessoas são vítimas de indiferença social – invisibilidade – e de preconceito. A este quadro pode-se acrescentar uma bastante provável, e freqüente, desestruturação afetiva e familiar, produzindo um conjunto de reflexos fundamentais na construção de suas identidades. Além dos aspectos psicológicos expostos, acrescenta-se ainda processos de desagregação econômica, política e social resultantes da falta de estudo e conseqüente despreparo para o mercado de trabalho expresso em sub-empregos, na informalidade e no próprio desemprego.

Todos esses fatores resultam na escolha que o indivíduo faz para se auto-afirmar, ou seja, criar uma identidade: as armas e o tráfico são instrumentos escolhidos por lhes proporcionar uma sensação de poder no momento em que produzem temor e respeito em outras pessoas. Desta forma, tornam-se *visíveis* socialmente, ainda segundo Soares.

Seguindo esta linha de entendimento, o caminho que leva ao crescimento da violência associada ao tráfico nos remete à busca da construção da identidade individual e de grupo destes indivíduos. Essas variáveis são justamente aquelas que antes foram apontadas como freqüentemente ausentes na formulação das políticas públicas, especialmente no Programa Favela-Bairro.

⁶² Sobre este tema específico ver SOARES, Luis Eduardo. Violência e Política no Rio de Janeiro e SOUZA, Marcos Alvito Pereira & VELHO, Gilberto (orgs). Cidadania e Violência. Rio de Janeiro.

⁶³ O termo *outsider* é aqui utilizado de acordo com ELIAS, Norbert. Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade.

Em sua formulação original, o Favela-Bairro propunha-se a unir as melhorias físicas com componentes sociais com a finalidade de contribuir para a valorização e o respeito aos direitos de cidadania da população atendida; como seu sustentáculo e instrumento de legitimação apresentava a participação popular. O que ao fim se percebe é que as melhorias físicas se tornaram a ênfase do Programa. A capacidade de um Programa nesses termos resultar em alterações sociais, culturais e econômicas é bastante fragilizada frente à valorização dos componentes urbanísticos. Para que o acesso aos direitos de cidadania se concretize, além da urbanização já proporcionada pelo Programa, é necessário conferir destaque também ao respeito à identidade e à dignidade dos indivíduos para que cresça, nesta população, um sentimento de pertencimento à sociedade.

Conclusão

Ao longo desta pesquisa busquei ressaltar as especificidades do Programa Favela-Bairro, relacionando-as com a forma pela qual os governos César Maia e Luis Paulo Conde disseminaram uma determinada representação do conceito de cidadania. A tentativa de reconstruir o momento de formulação deste Programa se justifica pelo destaque político que alcançou enquanto possibilidade de promover a inclusão das camadas carentes através da integração social e do reconhecimento de seus direitos de cidadania.

Para tanto, dois elementos, presentes na composição inicial do Favela-Bairro, foram analisados com vista a nos aproximar do caminho seguido por seus formuladores no que tange à possibilidade de valorização da cidadania da população atendida: participação popular e regularização fundiária.

O caráter inovador desse Programa está vinculado à democratização do processo decisório, posto em prática através da defesa da participação popular enquanto forma de reconhecer que as demandas de cada área são diferenciadas. Através das entrevistas realizadas com os arquitetos e a população foi possível perceber um amplo conjunto de motivos que não permitiu que esta premissa fosse realmente uma constante no andamento do Programa, conforme exposto no capítulo 3. Da mesma forma, através das entrevistas com representantes do poder público, ficou claro que o processo de regularização fundiária – inicialmente defendido como condição básica para o reconhecimento da cidadania – sofreu um processo de esvaziamento ao longo da primeira fase, praticamente sendo inexistente nas demais.

Como um dos principais resultados obtidos nesta pesquisa, vale ressaltar a forma pela qual os componentes definidos no início do Programa foram sendo sobrepostos a argumentos e práticas pouco vinculados à promoção de justiça social, como ora defendido. Para que a participação popular pudesse ter alcançado os resultados esperados, seria necessário que ocorresse uma redefinição da mentalidade dos representantes do poder público e da sociedade civil. A definição de políticas mais

democráticas está vinculada claramente à percepção de que o debate e o confronto entre interesses plurais contribuem para que se desenvolva a noção de que quanto maior for a circulação e a troca de informações, maior será também a possibilidade de tomarmos decisões e elaborarmos políticas que se traduzam em melhorias efetivas para a sociedade, conforme ressalta Avritzer (2000). Assim, certamente, a participação popular estaria contribuindo para a eliminação das raízes conservadoras e clientelistas, ainda marcantes nos dias de hoje.

Outra conclusão, no que se refere à regularização fundiária, é a de que os argumentos utilizados por acadêmicos e políticos poderiam ressaltar que o grande empecilho ao resgate da cidadania da população-alvo do Programa Favela-Bairro não está exclusivamente concentrado na questão da regularização fundiária. Além desse aspecto, importa muito observar o movimento da própria Prefeitura, enquanto promotor de determinada política de intervenção e mudança, que, tendo associado ao Favela-Bairro um *Programa de Geração de Renda*, não buscou meios de os articular de forma satisfatória a ponto de tornar possível aos proprietários permanecerem em suas casas dentro da legalidade. De certo, esta não é uma questão que possa ser resolvida por uma política habitacional apenas. O que aqui se pretende ressaltar é que atuações mais amplas, envolvendo diversas Secretarias identificadas com os pressupostos de justiça social, talvez possam ser capazes de proporcionar alterações mais próximas das mudanças desejadas.

De fato, os resultados aqui alcançados precisariam ser analisados de forma mais aprofundada para que fosse possível apontar com maior clareza os motivos do insucesso deste Programa no que tange à cidadania. A insuficiência de recursos disponíveis para a realização desta pesquisa apresenta-se como um entrave significativo, que teve como resultado algumas análises superficiais e o não-desdobramento de certas questões fundamentais ao tema. Certamente, pesquisas futuras precisarão dar conta das análises que aqui apenas foram sinalizadas para que possam acrescentar maiores contribuições para a discussão relativa à cidadania e exclusão social.

Por fim, para que o Favela-Bairro, ou qualquer outra política pública, possa contribuir para a integração de nossa sociedade, precisará acrescer aos seus objetivos uma especial atenção ao campo subjetivo; ou seja, sem a atenção necessária a componentes que dêem conta da valorização das identidades culturais, da auto-estima e que colaborem para o fim da estigmatização destes indivíduos, ainda estaremos longe de reconhecer alguma mudança no respeito aos direitos de cidadania desta população e presenciar a construção de uma sociedade mais democrática.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, Pedro (coord). *Mercado Imobiliário na Favela: Características e impacto do Programa Favela-Bairro* (Relatório Parcial). Rio de Janeiro. IPPUR/UFRJ. 1997
- ARAÚJO, Maria Silva Muylavet de. *Possibilidades e Limites de uma Política Pública Habitacional: O Programa Cada Família, um Lote*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1988
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: Uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2002
- _____. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, v. 50, 2000: 25-46
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As conseqüências humanas*. Rio de Janeiro. Zahar. 1999
- BIRNBAUM, Pierre. Sur la Citoyenneté, *L'Année Sociologique. Nation, nationalisme, citoyenneté*, n. 1, 1996: 57-85
- BLANK, Gilda. *Experiência em Urbanização de Favela Carioca: Brás de Pina*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1977
- BRITTO, Ana Lúcia & PORTO, Hélio (org). *Serviços de Saneamento na Baixada Fluminense: Problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal/IPPUR/FASE. 1998
- BURGOS, Marcelo. Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro. FGV. 1999
- CAMPOS, Adrelino de Oliveira. Origens, Expansão e (dês) Construção do Espaço Favelado no Rio de Janeiro: A cidadania ausente. *Rio Urbano. Revista da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*, n. 1, 2002: 22-31
- CARDOSO, Adauto. *Dualização e Reestruturação Urbana: O caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas / IPPUR / FASE. 1996
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2001
- CARVALHO, Maria Alice Resende de (org). *Cultura Política e Cidadania: Uma proposta de metodologia de avaliação do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro. 1997
- _____. *Quatro Vezes Cidade*. Rio de Janeiro. Sette Letras. 1994
- CARVALHO, Regina Maura R. de. *A Expansão de Favelas na Cidade do Rio de Janeiro: Década de 80*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1996
- CASTRO, João Paulo Macedo. *Não tem Doutores da Favela, mas na Favela tem Doutores: Padrões de interação em uma favela do subúrbio carioca*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1998
- CAVALLIERI, Paulo Fernando. *Favelas Cariocas: Mudanças na infra-estrutura*. Rio de Janeiro. Iplan-Rio. 1986
- DAGNINO, Evelina. Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización en Brasil. Trabalho apresentado ao *I Congresso Latinoamericano de Ciência Política*. Salamanca. 2002
- DINIZ, Eli. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro. FGV. 2000
- DUARTE, Cristiane; SILVA, Osvaldo & BRASILEIRO, Alice. *Favela, um Bairro: propostas metodológicas para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. São Paulo. Pro-Editores. 1996

- DUARTE, Luis Fernando et alii. Vicissitudes e Limites da Conversão à Cidadania nas Classes Populares Brasileiras. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 22, 1993: 5-19
- ELIAS, Norbert. *Os Estabelecidos e os Outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro. Zahar. 2000
- FIORI, J., RILEY, E. & RAMIREZ, R. *Redução da Pobreza Urbana por meio de Melhoria Ambiental no Rio de Janeiro: Favela-Bairro*. (Relatório de Pesquisa). Development Planning Unit. 2000
- FORTUNA, A. & FORTUNA J. Associativismo na Favela. *Revista de Administração Pública*, vol. 8, n. 4, out / dez: 103-152
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir: História da violência nas prisões*. Petrópolis. Vozes. 2000
- GOFFMAN, Erving. *Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro. Zahar. 1975
- GOMES, Ângela Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro. Relume Dumara. 1994.
- GOMES, Paulo César da Costa. *A Condição Urbana: Ensaio de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2002
- GRABOIS, Gisela Potengy. *Em Busca da Integração: A política de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1973
- HIRSHMAN, Albert. *A Retórica da Intransigência*. São Paulo. Companhia das Letras. 1995
- JACOBI, Pedro Roberto. Ampliação da Cidadania e Participação no Debate sobre Educação. Trabalho apresentado à ANPOCS. Petrópolis, ANPOCS. 2000
- LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro. Zahar. 1978
- LIMA JR., Carlos Augusto Ferreira. *Intervenções Urbanas, Cultura Política e Participação: Um estudo do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro. IUPERJ. 1997
- LINHARES, Maria Yedda & SILVA, Francisco Carlos. *Terra Prometida: Uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro. Campus. 1999
- MACHADO DA SILVA, L. A Política na Favela. *Cadernos Brasileiros*, n. 41, maio / junho. 1967
- MAGALHÃES, Sérgio. Política Habitacional do Rio de Janeiro. *Revista da Administração Municipal*, vol. 42, n. 216, julho / setembro. 1995
- MAIA, César. Relatório da Cidade 2: Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 1996
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro. Zahar. 1967
- MARTINS, Sonia Teixeira. *Um Olhar, Favela-Bairro: Política de integração social*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1999
- NEUMANN, Franz. *Estado Democrático e Estado Totalitário*. Rio de Janeiro. Zahar. 1969
- OLIVEIRA, Isabel Ribeiro. Discussão de Justiça Social em Contraposição à Concepção de Justiça no Liberalismo: a problemática do direito natural moderno. *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro, Hucitec / ANPOCS, 1993: 86-103
- _____. Cidadania e Política de Direitos Humanos no Brasil. *Contemporaneidade e Educação: revista semestral de ciências sociais e educação*. Rio de Janeiro, IEC, 2000: 56-75
- OLIVEIRA, Sonia Azevedo Le Cocq d'. *Rio de Janeiro: o modelo de urbanismo e a cidade ideal*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1999

- PARSONS, Talcott. *Le Système des Sociétés Modernes*. Paris. Dunod. 1973
- PEDROSA, Fernanda. *A Violência que Oculta a Favela*. Porto Alegre. L&PM. 1990
- PEREGRINO, Fernando & PONTES, Thales (coord). *IDH, Bússola. Estabelecendo Prioridades em Políticas Públicas através de Indicadores de Desenvolvimento Humano: Longevidade, educação, renda, infância e educação*. Rio de Janeiro. Litteris. 2001
- PINTO, Milton José. *Comunicação e Discurso. Introdução à análise de discursos*. Rio de Janeiro. Hacker Editores. 1999
- POTENGY, Gisélia (coord). *Avaliação do Programa Favela-Bairro: Avaliação da receptividade das comunidades incluídas no programa*. (Relatório Final). Rio de Janeiro. IPPUR/IEC. 1996
- PREFEITURA DA CIDADE DE RIO DE JANEIRO. Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro. 1993
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/IPLAN-RIO. Escopo do Programa Favela-Bairro. 1994
- _____. Edital do Concurso Favela-Bairro. Março 1994
- REIS, Elisa. Sobre a Cidadania. In: *Processos e Escolhas: Estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro, Contra Capa. 1998
- RÉMOND, René (org). *Por uma História Política*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1996
- RIBEIRO, Cláudia. *Avaliação do Planejamento dos Projetos do Programa Favela-Bairro (1ª Etapa)*. Rio de Janeiro. IPPUR / UFRJ. 1997
- RIBEIRO, Luiz César (coord). *Como Anda o Rio de Janeiro: Análise da conjuntura social*. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1995
- _____. LAGO, Luciana & DAVIDOVICH, Fany (orgs). *Projeto Plano de Avaliação do Programa Favela-Bairro* (Relatório Final). Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / UFRJ. 1997
- _____. & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Associativismo e Participação Popular: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal / IPPUR / FASE. 1996
- ROCHA, Adir Leonardo. *Saber e Poder: Algumas implicações na relação favela-asfalto*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1997
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. *Reforma Urbana: Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro. FASE / UFRJ-IPPUR. 1995
- SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro. Campus. 1979.
- SILVA, Francisco Carlos. *Mutações do Trabalho*. Rio de Janeiro. Senac Nacional. 1999
- SILVA, Sandra Monarcha Souza. *Espaço e Favela: O Projeto Rio e a favela da Maré*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1984
- SOARES, Luis Eduardo. *Meu Casaco de General: 500 dias no front da Segurança Pública no Rio de Janeiro*. São Paulo. Cia das Letras. 2000
- _____. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Relume Dumara. 1996
- SOUZA, Isabel Ribeiro. A Estratégia Participativa de Administração Pública. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV. 1987
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2002

SOUZA, Marcos Alvito Pereira & VELHO, Gilberto (orgs). *Cidadania e Violência. Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. UFRJ. 1996

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

VALLADARES, Licia (coord.). *Propostas Alternativas de Intervenção em Favela. O caso do Rio de Janeiro*. (Relatório Parcial). Rio de Janeiro. IUPERJ. 1995

_____. *Passa-se uma Casa: Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Zahar. 1978

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

VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro. Record. 2001

WACQUANT, Loïc. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro. Zahar. 2001

6.1 Roteiro de Entrevista com Representantes do Poder Público

- Envolvimento do Programa Favela-Bairro com outros Programas do PROAP
 - Articulação com outros Programas (Bairrinho e Grandes Favelas);
 - Por que algumas favelas menores e outras maiores foram incorporadas ao Favela-Bairro?

- Objetivos iniciais do Programa (concurso e contato com as comunidades)
 - Critério usado para a escolha das áreas que seriam atendidas;
 - As padronizações que deveriam ser atendidas por todos os projetos;
 - Organização das apresentações e consultas à comunidade;
 - Este contato surtiu algum efeito no escopo do Programa e, depois, nos projetos dos arquitetos?
 - A receptividade e a participação da comunidade eram satisfatórias?

- Execução e avaliação do Programa
 - Qual o objetivo dos POUÇOS?
 - Nas comunidades onde as obras já foram realizadas, como se percebe as intervenções realizadas? (avaliação final);
 - Qual a abertura para as avaliações acadêmicas.
 - A cidadania no Favela-Bairro era uma vertente importante, como seria valorizada?

- Como foi pensado o Programa de Regularização Fundiária, e qual sua relação com a cidadania?

6.2 Roteiro de Entrevista com Técnicos dos Escritórios de Arquitetura

➤ Ligação do Entrevistado com o Programa Favela-Bairro

- Motivações para entrar no concurso;
- Experiências anteriores com projetos desta natureza;
- Equipe que desenvolveu o projeto / Especialização dos diversos integrantes (existia alguém da área de ciências sociais? Foi sentida necessidade de uma abordagem social ou a técnica era considerada suficiente?);
- Razões da escolha da área de atuação;
- Etapas do processo de seleção.

➤ Diretrizes Apresentadas pelo Governo

- A partir de qual material foi elaborado o projeto;
- Quais as pré-condições estabelecidas pelo governo que deveriam conter em todas intervenções;
- Como era o relacionamento com os órgãos municipais responsáveis pelo concurso.

➤ Elaboração do Projeto

- Foram cumpridas todas as exigências do governo?
- Principais linhas de intervenção do projeto;
- Houve algum trabalho de campo para se tentar alcançar as principais demandas da comunidade a ser atendida?
- Havia espaço para receber sugestões das comunidades e incorpora-las ao projeto?

- Opinião da equipe sobre as reuniões de apresentação dos projetos para os moradores;
- Quais foram as principais sugestões incorporadas?
- Após a divulgação dos resultados, houve algum contato próximo com a comunidade envolvida.

6.3 Roteiro para a Entrevista com Moradores das Áreas Atendidas

➤ Situação da comunidade antes da chegada do Programa

- A Associação de Moradores era reconhecida como instância representativa;
- Demais instituições representativas da comunidade;
- Quais eram as principais demandas locais?

➤ Relação com o poder público

- Qual era a situação da infra-estrutura local (água, luz, esgoto, gás, telefone, etc.);
- Presença do estado nas áreas de educação e saúde (existia escolas e postos de saúde em bom estado de funcionamento);
- Situação do uso e ocupação do solo;
- Situação tributária (impostos cobrados);
- Relação com o poder policial e grau de violência;
- Intervenções anteriores do governo.

➤ O Programa Favela-Bairro

- Como e com quem foi feita a aproximação da equipe da prefeitura responsável pela execução do Programa;
- De que forma a comunidade se organizou para receber o Favela-Bairro (reuniões de discussão do Programa);
- Havia reuniões periódicas entre a comunidade, governo e escritórios de arquitetura (quantas, aonde, com quem)?

- Como era a participação (quantas pessoas / havia mobilização significativa / eram expostas sugestões para os projetos / nível de engajamento)?
- Era possível perceber aceitabilidade das sugestões feitas aos arquitetos e suas incorporações ao projeto inicial?
- A mão-de-obra local foi utilizada durante a execução das obras?
- Qual a apreciação atual da comunidade sobre o Programa?
- Pode-se dizer que os problemas existentes foram solucionados?
- Posicionamento sobre a regularização fundiária;
- Posicionamento sobre o aumento de impostos;
- Qual a relação atual da comunidade com o governo (continuidade / sustentabilidade do Programa)?
- Êxitos e fracassos do Programa na visão da comunidade.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)