

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
VYRNA JACOMO DE ABREU NUNES

O ACESSO À CIDADE:
Equipamentos urbanos e habitação social no Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO
2013

VYRNA JACOMO DE ABREU NUNES

O ACESSO À CIDADE:

Equipamentos urbanos e habitação social no Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eliane da Silva Bessa

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana da Silva Andrade

RIO DE JANEIRO

2013

N972

Nunes, Vyrna Jacomo de Abreu,
O acesso à cidade: equipamentos urbanos e habilitação
social no Rio de Janeiro/ Vyrna Jacomo de Abreu Nunes. –
Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2013.
163f. Il.; 21cm.

Orientador: Elaine da Silva Bessa.
Dissertação (Mestrado) – UFRJ/PROURB/Programa de
Pós-Graduação em Urbanismo, 2013.
Referências bibliográficas: p.153-158.

1. Política habitacional. 2. Cidades. 3. Habitação
popular. 4. Mobiliário urbano. I. Bessa, Elaine da Silva. II.
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação
em Urbanismo. III. Título.

CDD 711.58

VYRNA JACOMO DE ABREU NUNES

O ACESSO À CIDADE:

Equipamentos urbanos e habitação social no Rio de Janeiro

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Aprovada em:

Prof.^a Dr.^a Eliane da Silva Bessa (Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – UFRJ

Prof.^a Dr.^a Andréa de Lacerda Pessoa Borde
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – UFRJ

Prof.^a Dr.^a Luciana da Silva Andrade (Co-Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – UFRJ

Prof.^a Dr.^a Maria Lais Pereira da Silva
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – UFF

À minha família e ao meu noivo

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus por me dar a oportunidade do conhecimento e me amparar para que esta conquista se concretizasse.

Obrigada aos meus pais, Antonio Carlos e Fatima, à minha irmã, Brenda, e meu noivo, Victor, pelos ensinamentos preciosos e pelo apoio e carinho durante a minha pesquisa, sobretudo no momento de finalização.

Às professoras Eliane Bessa e Luciana Andrade, pela amizade e confiança e pela orientação não apenas para esta dissertação, mas também em minha carreira.

Ao CNPq, pelo suporte financeiro.

A todos do PROURB, pela oportunidade e apoio, além de toda a experiência adquirida.

Aos colegas da minha turma de mestrado, por todos os bons momentos divididos em sala e, especialmente à Raquel Sofia, por todos os frutos desta nova amizade.

RESUMO

A cidade do Rio de Janeiro apresenta ao longo dos séculos XX e XXI um constante déficit habitacional conforme atestam os estudos sobre o tema da moradia. As sucessivas iniciativas públicas, com vista à provisão habitacional à população, não alcançaram o sentido completo do conceito de morar. Esta pesquisa revela, a partir da inobservância do conceito de Lefebvre de “direito à cidade” – norteador deste estudo – somado à análise das iniciativas públicas em relação à moradia, como se tem ampliado a exclusão das camadas de baixa renda “do direito à cidade”, através de sua transferência indiscriminada para as bordas insuficientemente equipadas desta cidade. O presente estudo tem como objetivo analisar, portanto, por meio de uma retomada bibliográfica do histórico de políticas habitacionais, como e porque, apesar das diferentes propostas em diferentes contextos políticos, estas continuam segregacionistas e excludentes. Reforça a análise com o exame do caso selecionado – a remoção dos moradores do Complexo de Vila Santa, no bairro de Madureira para o bairro Realengo, para a

construção do Parque de Madureira. Essa remoção reproduz no cenário atual a despreocupação, por parte do poder público, para com a promoção do acesso à cidade e de uma distribuição igualitária de elementos complementares à unidade habitacional, a despeito da introdução na Política Nacional de Habitação de diretrizes com base na inserção social do indivíduo beneficiado pelo programa habitacional. Através de análises dos equipamentos urbanos existentes no entorno do conjunto habitacional em questão, é comprovado ainda que o despreparo para a recepção do grupo reassentado extrapola o obstáculo criado pela própria insuficiência de investimentos em equipamentos urbanos, ao se constatar a má qualidade dos percursos até os mesmos. A análise empírica serve para exemplificar como e de que modo se dá o impedimento de parte da população ao acesso e usufruto do direito à cidade.

Palavras-chave: Rio de Janeiro. Políticas habitacionais. Equipamentos urbanos.

ABSTRACT

The city of Rio de Janeiro shows over the 20th and 21st centuries a constant housing shortage as focused in the studies about the housing theme. Successive public initiatives aiming to provide habitation for the population could not accomplish the real meaning of the concept of living. This research reveals, based on the non-observance of Lefebvre's concept of 'right to the city' – guidance for this study – added to the public initiatives in relation to housing analysis, how the exclusion of the low income classes to the 'right to the city' has been enlarged, by taking them indiscriminately to the insufficiently equipped borders of this city. This study has the objective to analyze, therefore, by means of a bibliographic recapture of the housing policies history, how and why, in spite of the different proposals in different political contexts, those continue being segregationist and excluding. It reinforces the analysis by examining the selected case – the removal of the inhabitants of the "Complexo de Vila Santa", in Madureira, to Realengo, in order to build the 'Parque de Madureira'. This removal reproduces in the actual scenarium

the lack of worry, by the authorities, in relation to the access to the city and a fair distribution of additional elements to the housing unit promotion, in spite of the introduction in the 'Política Nacional de Habitação' of guidelines based in social insertion of the person who has been benefited with the housing program. Through the analysis of the existing urban equipment in the surroundings of the housing estate mentioned before, it is still stated that the lack of preparation for the reception of the resettled group surpasses the obstacle created by the insufficient investment in urban equipment, considering the low quality of the courses to those. The empirical analysis serves to exemplify how and in what manner it gives the hindrance of the population access and enjoyment to the right to the city.

Key words: Rio de Janeiro. Housing policies. Urban Equipment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

FIGURA 1 – Ilustração da revista O Gato critica os contrastes sociais, evidentes na cidade, no início do século XX	36
FIGURA 2 – Vista aérea do Plano Agache, que previa a remodelagem da área central, eliminando as favelas	37
FIGURA 3 – Recorte de jornal mostra crítica à política em curso	50
FIGURA 4 – Charge representa os deslocamentos em direção à periferia, impostos pelas classes no poder à população pobre	84
FIGURA 5 – Imagem aérea do bairro de Realengo, com a localização conjunto Vivendas do Ipê Branco	97
FIGURA 6 – O conjunto Vivendas do Ipê Branco e seu entorno imediato	98

FOTOS

FOTO 1 – Imagem panorâmica do Morro da Favella	35
FOTO 2 – Vista aérea da Penha, com os edifícios do conjunto IAPI	40
FOTO 3 – Parque Proletário da Gávea	42
FOTO 4 – Escola municipal junto ao conjunto Pedregulho mostra a preocupação com equipamentos Públicos	44

FOTO 5 – Vista aérea do Leblon mostra a favela Praia do Pinto e o conjunto habitacional da Cruzada São Sebastião no ano de 1958	46
FOTO 6 – Conjunto habitacional em Vila Kennedy	49
FOTO 7 – Conjunto habitacional em Vila Kennedy	49
FOTO 8 – Favela-Bairro na Vila Sapê em Madureira mostra a implantação de creche e quadra	60
FOTO 9 – O Favela-Bairro na Barreira do Polo, na Mangueira, revela a implantação de equipamento desconexa de uma política habitacional	60
FOTO 10 – Demolição massiva de comunidade no Recreio, para a implantação da Transoeste	79
FOTO 11 – Casa Marcada para demolição no Campinho, por onde passará a Transcarioca	79
FOTO 12 – Retirada da Praça Américo Brum, no Morro da Providência, onde existia a única quadra de esportes da comunidade, para construção de estação de teleférico	80
FOTO 13 – Protesto contra a remoção da favela Vila das Torres	82
FOTO 14 – Favela Vila das Torres, em Madureira	91
FOTO 15 – Vivendas do Ipê Branco visto da Av. Brasil	92
FOTO 16 – Condomínio Ferrara	93
FOTO 17 – Praça Camilo Soares	124
FOTO 18 – Praça Carlos Toledo	124
FOTO 19 – Praça Min. Oliveira Botelho	124
FOTO 20 – Praça Magno	124
FOTO 21 – Praça Armando Cruz	124
FOTO 22 – Praça do Roncador	129
FOTO 23 – Praça Saracura	131

FOTO 24 – Vista do conjunto Vivendas do Ipê Branco a partir da Avenida Brasil	140
---	-----

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Estimativa do Déficit Habitacional no Brasil (2000)	70
GRÁFICO 2 – Déficit acumulado por grupo de atendimento	73
GRÁFICO 3 – Opinião dos moradores de Vivendas do Ipê Branco sobre o processo de mudança	93
GRÁFICO 4 – Opção considerada melhor do que a oferecida, pelos moradores de Vivendas do Ipê Branco	93
GRÁFICO 5 – Tempo médio de residência no Complexo	98
GRÁFICO 6 – Opinião dos moradores sobre o acesso ao conjunto	110
GRÁFICO 7 – Opinião dos moradores do conjunto sobre o acesso à educação	123
GRÁFICO 8 – Opinião dos moradores do conjunto sobre o acesso ao lazer	123
GRÁFICO 9 – Modo de deslocamento da população estudante de Vivendas do Ipê Branco até o ambiente escolar	136

MAPAS

MAPA 1 – Distância dos conjuntos em relação ao ponto de origem	92
MAPA 2 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Vila das Torres	101
MAPA 3 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Pereira Leitão	102
MAPA 4 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Vila Santa	103

MAPA 5 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Vivendas do Ipê Branco	104
MAPA 6 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Vila das Torres	106
MAPA 7 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Pereira Leitão	107
MAPA 8 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Vila Santa	108
MAPA 9 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Vivendas do Ipê Branco	109
MAPA 10 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Vila das Torres	111
MAPA 11 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Pereira Leitão	112
MAPA 12 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Vila Santa	113
MAPA 13 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Vivendas do Ipê Branco	114
MAPA 14 – Equipamentos educacionais no entorno de Vila das Torres	119
MAPA 15 – Equipamentos educacionais no entorno de Pereira Leitão	120
MAPA 16 – Equipamentos educacionais no entorno de Vila Santa	121
MAPA 17 – Equipamentos educacionais no entorno de Vivendas do Ipê Branco	122
MAPA 18 – Espaços públicos de lazer no entorno de Vila das Torres	125
MAPA 19 – Espaços públicos de lazer no entorno de Pereira Leitão	126
MAPA 20 – Espaços públicos de lazer no entorno de Vila Santa	127
MAPA 21 – Espaços públicos de lazer no entorno de Vivendas do Ipê Branco	128
MAPA 22 – Qualidade dos espaços públicos de lazer no entorno de Vivendas do Ipê Branco	130
MAPA 23 – Equipamentos de saúde no entorno de Vila das Torres	132
MAPA 24 – Equipamentos de saúde no entorno de Pereira Leitão	133
MAPA 25 – Equipamentos de saúde no entorno de Vila Santa	134
MAPA 26 – Equipamentos de saúde no entorno de Vivendas do Ipê Branco	135

MAPA 27 – Sistema viário em Vivendas do Ipê Branco – análise dos percursos em um raio de 1.000 metros	137
MAPA 28 – Paisagem e escalas em Vivendas do Ipê Branco – análise dos percursos em um raio de 1.000 metros.....	139
MAPA 29 – Análise dos percursos no entorno imediato de Vivendas do Ipê Branco	141

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Produção dos IAPs e da FCP entre 1937 e 1964	44
TABELA 2 – Remoções e reassentamentos entre 1962 e 1965	48
TABELA 3 – Remoções e reassentamentos entre 1968 e 1972	53
TABELA 4 – Unidades habitacionais produzidas entre 1960 e 1989	54
TABELA 5 – Grupos de renda previstos no PlanHab	73

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRT	Bus Rapid Transit
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CEF	Caixa Econômica Federal
CEHAB-RJ	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CHISAM	Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CMS	Centro Municipal de Saúde
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB-GB	Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara
COHAB-RJ	Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro
DHP	Departamento de Habitação Popular
FAFEG	Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara

FCP	Fundação da Casa Popular
FETRANSPOR	Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GEAP	Grupo Executivo de Assentamentos Populares
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPP	Instituto Pereira Passos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNUD	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PROAP	Programa de Urbanização e Assentamentos Populares
PROFACE	Programa de Favelas da Cedae
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
SABREN	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas
SES	Secretaria Estadual de Saúde
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMH	Secretaria Municipal de Urbanismo
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNH	Sistema Nacional de Habitação
UNICEF	United Nations Children's Fund
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
USAID	U.S. Agency for International Development

SUMÁRIO

Introdução	20
Capítulo 1 – Os descontínuos passos para a formulação de uma política habitacional – um olhar histórico sobre a promoção do acesso à cidade	32
1.1. Um percurso tortuoso – do final do século XIX à década de 1960	35
1.1.1. O surgimento das favelas, as primeiras remoções e as vilas operárias	35
1.1.2. A influência do discurso social na construção dos Institutos de Aposentadoria e Pensões	38
1.1.3. Um novo momento – a proposta dos parques proletários de Dodsworth e a Fundação da Casa Popular	41
1.1.4. A ação da Igreja pelas classes pobres – a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião	45
1.1.5. A ruptura com o discurso social – o início da política de remoções	47
1.2. A formulação da política habitacional – do governo militar de 1964 à Constituição de 1988	50
1.2.1. O funcionamento do SFH e a ação do BNH	51
1.2.2. Entre a urbanização e a remoção – a ação da CODESCO e da CHISAM	54
1.2.3. O caminho para um novo debate – o Programa PROMORAR	55
1.2.4. A retomada democrática da política habitacional	56
1.3. Uma nova direção – as favelas como bairros e o acesso à casa própria	59

1.3.1. O Programa Favela-Bairro	59
Capítulo 2 – A contextualização da Política Nacional de Habitação e sua aplicação no cenário carioca	65
2.1. Um novo momento político – a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)	67
2.1.1. As bases para a criação de uma nova política habitacional	68
2.1.2. A Política Nacional de Habitação	70
2.1.3. O Plano Nacional de Habitação	72
2.1.4. O Programa Minha Casa Minha Vida	74
2.2. Um novo cenário na cidade do Rio de Janeiro – o “embelezamento” e a retomada das remoções	77
2.2.1. Os investimentos e transformações em curso	78
2.2.2. O processo de remoção e realocação dentro da política de embelezamento	82
Capítulo 3 – O acesso à cidade. A remoção do Complexo de Vila Santa	89
3.1. Da concepção do Parque de Madureira à sua implantação – um breve histórico	90
3.2. Os efeitos da transferência – os obstáculos físicos e simbólicos ao acesso à cidade	94
3.3. Complexo de Vila Santa <i>versus</i> Vivendas do Ipê Branco – promoção ou privação da cidadania?	96
3.3.1. O conjunto Vivendas do Ipê Branco – localização e implantação	98
3.3.2. Mobilidade urbana na escala da cidade	100

3.3.3. O acesso à cidade pelos equipamentos urbanos locais	116
3.3.3.1. A distribuição espacial dos equipamentos urbanos – antes e depois	117
3.3.3.2. Mobilidade na escala local – a qualidade dos percursos para o acesso à cidade	136
Considerações Finais	146
Referências	153
Anexo	160

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A proposta desta dissertação surgiu com um interesse pela análise do contexto urbano atual do Rio de Janeiro, em que se tem proposto ampliar o acesso à moradia de qualidade pela população de baixa renda, através do Programa Minha Casa Minha Vida – parte da nova Política Nacional de Habitação. Associando-se o aquecimento deste tema a um cenário de preparação da cidade espacialmente e visualmente para os megaeventos por vir – Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 –, o poder municipal tem removido diversas famílias moradoras de assentamentos irregulares – localizadas em pontos estratégicos para as obras de grande porte a serem realizadas –, com a premissa de realocá-las, sob melhores condições, em unidades habitacionais formais – construídas pelo programa.

Pretende-se demonstrar que, a despeito da superação do caráter segregacionista e excludente de políticas lançadas ao longo do século XX, torna-se a ocasionar – através de um projeto excludente que origina os conjuntos habitacionais erguidos – uma privação do acesso à cidade por parte da

população removida. Acometida pelo isolamento e pela falta de oportunidades, esta, então, vem ter suas mazelas multiplicadas. Para a compreensão deste processo, portanto, adotam-se dois conceitos essenciais, como embasamento teórico: o “direito à cidade” (LEFEBVRE, 2001) – que se encontra ceifado, neste caso –, e os “efeitos de lugar” (BOURDIEU, 2011) – prejuízos sociais decorrentes das transferências – impressos no grupo atingido.

Partindo-se da análise de Bourdieu (2011), pode-se entender que a ideia de cidade transcende sua dimensão física, sendo esta composta, igualmente, por um campo simbólico – no qual as classes sociais se relacionam, fazendo se edificarem no espaço urbano os seus direitos. Com a capacidade de transformar a realidade dos indivíduos, estas intervenções vêm concretizar:

“[...] os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia [...]: direitos das idades e dos sexos [...], direitos das condições [...], direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação.” (LEFEBVRE, 2001, p. 116).

Entretanto, conforme aponta Lefebvre (2001, p. 113), é posto em prática um modelo de “produção” da cidade elaborado, exclusivamente, pelos “centros de decisão”.

Movida estritamente pelas relações econômicas, esta minoria vem, assim, impor no território, a desigualdade da propriedade da terra, bem como a concentração de investimentos em áreas privilegiadas (BOURDIEU, 2011). Incentivando a segregação socioespacial, então, “os ricos formam guetos de opulência [...] e solapam conceitos de cidadania, de pertinência social e apoio mútuo” (HARVEY, 2000, p.201), agrupando, nas bordas da cidade – nas periferias e assentamentos informais –, as camadas inferiores – privadas de alcançar meios para sua ascensão social. Descrevendo este modelo desigual de desenvolvimento das cidades, Balbo (apud HARVEY, 2009, p.16) infere que estas estão:

“[...] dividindo-se em diferentes partes separadas, com a aparência de formação de muitos ‘microestados’. Os bairros ricos equipados com todos os tipos de serviços, tais como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e polícia privada patrulhando a área 24 horas, permeados por ocupações ilegais onde a água é disponível apenas nas fontes públicas, sem serviço de saneamento existente, a eletricidade é pirateada por uns poucos privilegiados, as ruas se tornam correntes de lama quando chove e onde o compartilhamento da casa é a norma.” (grifo nosso).

Entende-se, deste modo, que há um processo cíclico no qual, assim como a iniquidade das relações sociais gera

uma deformação do espaço físico – configurado de modo desequilibrado –, o território atua sobre as oportunidades da população. Isto é, localizadas em áreas distantes e vitimadas pela má aplicação de recursos (CASTELLS, 2011, p.81), as referidas parcelas privadas vêm ser penalizadas pelos obstáculos no acesso a elementos essenciais à sua participação na cidade e, portanto, do direito à mesma:

“Uma asserção geral da teoria da localização e da teoria da interação espacial é a de que o preço local de um recurso ou proximidade é função de sua acessibilidade e vizinhança para o usuário [...] O domínio sobre os recursos [...] é assim função da acessibilidade e proximidade locais.” (HARVEY, 1980, p.56).

Sofrendo, portanto, os efeitos do lugar (BOURDIEU, 2011, p. 159), tais parcelas se configuram como excluídas. Em outras palavras, “o lugar tem a ver com a ideia de quem é cidadão e quem não é cidadão” (ROLNIK, 2009c).

Propõe-se, então, trazer esta reflexão para a avaliação da moradia no Brasil, dentro de seu panorama atual. Sendo este, conforme dito, caracterizado pela preocupação com os direitos sociais do cidadão, a iniciativa pública enseja investir no campo da habitação, renunciando aos preceitos segregacionistas e excludentes de intervenções anteriores.

No entanto, a despeito da atribuição do caráter de “vetor de inclusão social” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.30) – garantindo direitos como saúde, educação e lazer, por meio de projetos que incluam equipamentos urbanos¹ junto à moradia –, a habitação social ainda não foi incorporada, efetivamente, no planejamento urbano.

Assim, os interesses do capital vêm, mais uma vez, conforme visto nos casos precedentes, se sobrepor aos sociais. Logo, o acesso à cidade encontra-se centralizado nas mãos de uma minoria. Desprivilegiadas, as camadas de baixa renda são empurradas para fora da cidade com o apoio da política habitacional posta em prática, afastando-se, progressivamente dos bens urbanos. Uma vez localizados em periferias mal equipadas, estes estratos têm tido seu “direito à vida urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 118), ou seja, sua cidadania mutilada (SANTOS, 2007, p.31).

¹ O termo “equipamentos urbanos” adotado foi extraído da redação da Política Nacional de Habitação pelo Ministério das Cidades (2004), equivalendo à denominação “equipamentos comunitários” – termo igualmente utilizado no documento – dada pela Lei 6.766/79, Capítulo II, Item IV, § 2º: “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.”. No item I do mesmo capítulo, fala-se novamente da expressão, com redação da Lei 9.785 de 1999. Além disso, tal expressão também é encontrada na Constituição de 1988 e remarcada no Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257.

Concentrando-se em um recorte espacial mais específico – a cidade do Rio de Janeiro, alvo desta pesquisa –, é imprescindível destacar, inicialmente, que seu modelo de desenvolvimento caracterizou-se pela dicotomia núcleo-periferia (ABREU, 2008, p.44). Tal segregacionismo se deve a uma cultura predatória de ocupação do território (ROLNIK, 2009b), ensejada por políticas públicas pontuais e clientelistas. Isto é, ao incentivar a valorização de terras centrais e bem equipadas – e, portanto, a especulação imobiliária – o poder público priorizou o lucro, concedendo benefícios a um “mercado privado restrito” (MARICATO, 2006, p.211), situado nestes locais.

Assim, a despeito de estarem presentes no discurso público desde o início do século XX, direitos como moradia² e acesso igualitário aos serviços urbanos³ não foram priorizados, havendo, inclusive, um desequilíbrio em sua distribuição. Este cenário, portanto, reproduziu e ampliou as disparidades entre as camadas sociais mais baixas – incapazes de arcar com os custos para o acesso a estes elementos – e a elite privilegiada (OLIVEIRA, 2001, p.2).

² Ver Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

³ Ver Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946.

Como agravante deste processo, há, ainda, a descontinuidade entre políticas implantadas (BONDUKI, 2004, p.100) e a ausência de diálogo entre as esferas envolvidas, o que colaborou para ações incompletas.

Um passo para a modificação deste quadro só seria dado com a Constituição Federal de 1988 – a “constituição cidadã” (CARVALHO, 2002, p.7). Esta, além de ter recebido um “título” concernente aos direitos sociais, determinou a elaboração de planos diretores na esfera municipal⁴, com vista a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Ou seja, a cidade deveria passar a ser configurada de acordo com os interesses do conjunto, o que veio ser regulamentado pelo Estatuto da Cidade⁵, em 2001. Este último ainda previa a urbanização de áreas degradadas e ocupadas ilegalmente, bem como a facilidade no acesso à terra. Assim, estaria garantido o “direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos” (OLIVEIRA,

⁴ De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 182, o plano diretor torna-se instrumento de desenvolvimento e expansão urbana para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1988).

⁵ Lei N.10.257/2001.

2001, p. 3). Entretanto, uma vez que tal medida veio a surgir tardiamente, deixou para trás, conforme apontado, um legado de políticas incongruentes e excludentes, calcadas no desenvolvimento econômico e nos interesses privados.

Com a chegada do século XXI, novas diretrizes foram, então, traçadas para o combate ao constante e amplo déficit habitacional brasileiro, o que veio se refletir nessa cidade, porém de modo contraditório. Tendo visto uma aplicação em larga escala do PMCMV, o Rio de Janeiro vem sofrendo com a privação dos direitos sociais de seus habitantes, dada pela má qualidade da habitação produzida. Tal prejuízo vem se intensificar no caso das camadas com pouca ou nenhuma renda, as quais vêm sendo removidas de suas casas – em assentamentos informais – para dar lugar a grandes obras viárias e de infraestrutura, com vista à capacitação da cidade para os megaeventos (ROLNIK, 2011a).

Como uma das únicas opções frente à desapropriação iminente, este grupo passa a habitar em conjuntos habitacionais produzidos pelo programa, sendo forçado a conviver com longas distâncias e a carência de transportes e serviços. Com sua penalização, uma vez que se reproduz sua exclusão, coloca-se em questão a inobservância da ideia de

morar em sentido amplo. Ou seja, deveriam ser garantidos, além da unidade habitacional, os elementos considerados essenciais à efetiva participação na cidade pela população: infraestrutura, transportes e serviços – tais como educação, saúde, lazer e cultura.

Relevância e justificativa do tema – a relação entre moradia e equipamentos urbanos

Para que se concretize o direito à cidade por parte da população, é necessário que se objetive um planejamento adequado, de modo a garantir não apenas o acesso igualitário à moradia, mas, também, aos demais direitos sociais. Deste modo, ultrapassa-se a ideia da simples construção da residência em si (ROLNIK, 2009c) para se buscar o caráter qualitativo do conceito de morar. Isto é, analisa-se de que modo tal residência se insere na cidade, permitindo ou não o alcance a estes bens, representados, neste estudo, pela oferta de equipamentos urbanos.

Aplicando-se tal inferência no caso da cidade do Rio de Janeiro, pode-se perceber uma constante carência no provimento desses direitos pelas políticas públicas habitacionais. Centradas na construção de grandes conjuntos

habitacionais em locais menos acessíveis – o que se associou, em grande parte, ao remocionismo –, estas vieram impor a segregação socioespacial. Agravou-se, conseqüentemente, o quadro definido pela ausência ou insuficiência de planejamento urbano associado. Assim, pode-se identificar o quadro atual – com a associação entre remoções forçadas e a edificação de unidades habitacionais longínquas pelo PMCMV – como uma reprodução do anterior. Não obstante sua superação em tese, este modelo excludente vem se reapresentar, então, sob a forma de uma “operação invisível e silenciosa” (ROLNIK, 2009a), que expulsa a população de baixa renda para as periferias, onde o acesso aos serviços é precário.

É importante ressaltar que as lacunas de tais propostas, a serem estudadas nesta dissertação, não se concentram apenas na insuficiente oferta dos equipamentos provedores destes serviços. Deve ganhar semelhante destaque o diálogo entre a habitação e estes elementos, prejudicado pela existência de barreiras físicas e simbólicas, para além das já conhecidas longas distâncias que separam a população pobre – expulsa das áreas centrais – dos bens urbanos, concentrados nas mãos de uma minoria. Conforme

será mostrado, estes obstáculos condicionam a incorporação da população residente nas unidades produzidas à cidade, agravando a questão da segregação e da exclusão.

De acordo com Nascimento (2000 apud MELAZZO & GUIMARÃES, 2010, p.47) são formados, nas cidades brasileiras, territórios nos quais se nasce e cresce excluído, dadas as privações impostas a seus habitantes. Trazendo-se esta afirmação para o espaço carioca, é possível a apreensão de algumas destas desqualificações do território, tais como: a escassez de investimentos e abandono pelo poder público de áreas já acometidas pela falta de recursos; a presença da violência em alguns locais, criando “ilhas” isoladas pela insegurança; e a impressão da informalidade predominante em determinados espaços, sob um estigma de exclusão. A associação destas identidades, por sua vez, vem se refletir na moradia, nos equipamentos urbanos e no espaço urbano adjacente a estes.

Diante de tais obstáculos à democratização no acesso à cidade, pôde ser percebida, portanto, a relevância da análise deste através da relação entre equipamentos urbanos e a habitação que vem sendo produzida. Selecionou-se, para tal, um estudo de caso que apresentasse vestígios da

herança excludente do histórico de políticas habitacionais adotadas no Rio de Janeiro. Enseja-se, com isso, demonstrar que tem sido reproduzido o padrão citado, segundo o qual não há uma preocupação, por parte do governo, para com a inserção social da população, o que se reflete na ausência de planejamento no tocante a equipamentos urbanos. Entretanto, este estudo não se restringe à questão quantitativa – referente apenas à disponibilização destes.

Ainda durante a elaboração de um trabalho anterior, na qualidade de Iniciação Científica⁶, busquei estabelecer esta relação entre a má qualidade de vida da população inserida em conjuntos habitacionais construídos pelo poder público e as carências apresentadas por estas propostas. Aprofundando-me em um estudo histórico destas políticas, pude perceber a constante reprodução de um modelo excludente, o que se torna mais evidente a partir do período do BNH, quando há um rompimento definitivo com a questão social, conforme visto em Bonduki (2004). Assim, passei a trabalhar o acesso à cidade nestes conjuntos, concentrando-

⁶ Participei, nos anos de 2009 e 2010, do projeto “Formas de Habitar a Cidade: a ação dos pobres pela moradia” com o sub-projeto “A Apropriação da Cidade pelos Pobres: Iniciativas políticas e independentes pelos equipamentos urbanos”.

me na insuficiência de equipamentos urbanos voltados para a saúde, educação e lazer, e como esta reproduzia a exclusão social da população que aí residia.

Com o desenvolvimento de tal pesquisa, finalmente pôde surgir uma nova percepção, tratada neste estudo. Agregando uma análise referente à qualidade do espaço – que amplia a as más condições dadas pela carência de serviços –, esta dissertação vem apresentar a relação entre a moradia produzida pelo PMCMV e o acesso à cidade. Deste modo, sob uma ótica arquitetônica e urbanística, é possível gerar uma contribuição para a ilustração da problemática exposta em estudos anteriores, realizados no campo social⁷.

Objetivos

Entendendo-se que as raízes deste modelo remontam ao trajeto das políticas públicas para combate ao constante déficit habitacional na cidade do Rio de Janeiro, objetiva-se, inicialmente, um estudo histórico. Retomaram-se, portanto, os diferentes padrões programáticos vigentes ao longo dos

séculos XX e XXI, vistos neste território. Identificando-se os prejuízos gerados pela fragmentação política, a descontinuidade entre propostas e a falta de interesse das camadas dominantes pela habitação de qualidade, passou-se ao quadro atual, no qual se aspira romper com o passado. Apreendendo-se de que modo esta premissa se apresenta no Plano Nacional de Habitação – aliando cidadania à moradia –, foi possível, então, compreender as propostas contidas no PMCMV e a sua aplicação no espaço carioca.

Por fim, para uma análise mais profunda da relação entre habitação e equipamentos urbanos no momento atual, selecionou-se um estudo de caso pertencente à dinâmica descrita. Assim, pôde-se abordar a adoção de um modelo excludente de cidade para as camadas mais pobres, que vem se refletindo na produção pública de habitação. Isso porque não existe preocupação com a complementação da moradia, a se dar pelos equipamentos urbanos, alijando-se estas classes do direito à cidade e condicionando-as à reprodução de suas mazelas.

⁷ Sobre a carência de equipamentos e serviços junto aos conjuntos habitacionais, ver trabalhos de Bonduki (2004), Brasileiro (1999), Burgos (2006), Rolnik (2004), Valladares (2005).

Metodologia

Para a compreensão deste padrão, tornou-se imprescindível o embasamento do papel dos equipamentos urbanos no cotidiano da população, o que se realizou por meio da adoção do conceito norteador da pesquisa em questão – o “direito à cidade” (LEFEBVRE, 2001), segundo o qual, para que a população seja capaz de participar efetivamente da cidade, diversos direitos sociais se fazem necessários – tais como educação, saúde, cultura e lazer. Assim, comprovada a sua insuficiência, é possível observar, analisando-se o espaço urbano que rodeia o estudo de caso proposto, como tais falhas se operam. Aplicando-se, então, a noção de “efeitos de lugar” (BOURDIEU, 2011), que discursa sobre a existência de um prejuízo social decorrido de uma localização desprivilegiada no território, puderam-se avaliar, finalmente, os impactos sociais gerados pelas mesmas.

Uma vez definida a abordagem teórica do estudo, vem se apresentar, então, a metodologia utilizada para a pesquisa empírica. Tendo a inquietação inicial partido de uma observação centralizada na cidade do Rio de Janeiro, definiu-se, dentro desta, um recorte espacial menor, congregando o processo de segregação das camadas mais baixas e a

produção de habitação popular pelo PMCMV. Incluída em um programa de melhorias para a cidade, encontra-se a remoção de três favelas, que compõem o Complexo de Vila Santa, nos bairros de Madureira, Turiaçu e Rocha Miranda, para a implantação de um parque linear – o Parque de Madureira.

Com uma origem que remonta a mais de seis décadas antes da transferência, no caso da favela mais antiga – Vila Santa –, a comunidade situava-se em uma área do subúrbio carioca bem servida de transportes, comércio e serviços, mas carente de espaços livres para o lazer. Por conseguinte, tendo em vista as múltiplas interferências à qualidade de vida da população local que se apresentavam, além da informalidade existente, buscou-se, como resposta, a realocação dos moradores, dando lugar a um grande equipamento, com vista a beneficiar todo o entorno. No entanto, a despeito de uma proposta inicial de remanejamento para um conjunto habitacional a ser construído adjacente ao parque, este acabou por se dar para unidades construídas pelo PMCMV, no conjunto Vivendas do Ipê Branco e Condomínio Ferrara, respectivamente nos bairros de Realengo e Campo Grande.

Tomando-se estudos anteriores como base, tais como as dissertações de Gondim (1976) e Brasileiro (1999), que formulam críticas acerca da relação entre habitação popular e a inserção social, definiram-se, como principais indicadores para a crítica elaborada, duas características presentes nestes conjuntos: as longas distâncias que separam fisicamente estes espaços do restante da cidade, e a distância “simbólica”, que, pela falta de uma cidadania plena, leva a uma noção de moradia incompleta, ou seja destituída de infraestrutura e serviços adequados.

A uma distância mínima aproximada de dez quilômetros da localização original, este grupo passou a lidar, após a experiência traumática da expulsão, com uma realidade carente de atenção por parte do poder público e destoante da anterior, em que o acesso à cidade era facilitado.

Por conta das dificuldades existentes na pesquisa de ambos os casos, dada sua extensão, optou-se por um aprofundamento no caso de Realengo, levando-se em consideração o fato de que, apesar de aparentemente mais inserido na cidade, graças à proximidade aos serviços que esta oferece, alguns condicionantes vêm revelar suas

carências. Dentre estes, pode-se destacar a má qualidade e insuficiência dos transportes disponíveis, o abandono do espaço público circundante, o caráter informal do entorno – dado pela presença de numerosas favelas e loteamentos irregulares –, e a violência.

Sendo assim, visando identificá-los e relacioná-los, formulou-se, como método, um levantamento, combinando entrevistas (ver roteiro no Anexo A) a coletas de dados estatísticos e cartográficos, bem como a observação da dinâmica do local. Como resultado deste diagnóstico, adotou-se o uso de mapas comparativos, ilustrando de que modo se estabeleceu, com o deslocamento deste grupo, a relação entre moradia e equipamentos urbanos, visualizando-se seus prejuízos.

Estrutura da dissertação

Apresentar-se-á, a seguir, brevemente, a estrutura da dissertação, de modo a possibilitar uma compreensão inicial dos temas a serem tratados, bem como seu encadeamento.

Conforme mencionado anteriormente, é de grande relevância para este estudo recordar a trajetória da questão da habitação na cidade do Rio de Janeiro, visando

compreender as bases que levaram ao panorama atual. Sendo assim, no primeiro capítulo, propõe-se uma apreensão geral deste histórico, visualizando-se, brevemente, como se deu o crescimento exacerbado das favelas, bem como a expulsão gradativa dos pobres das áreas centrais. Para tal, será trazida a contribuição de autores como Abreu (2008), Perlman (1977) e Valladares (2005), que apontam o desenvolvimento carioca como segregador e baseado no lucro.

Expor-se-ão, em seguida, os diversos planos lançados com vista a resolver o constante déficit habitacional, aliados a uma persistente estratégia de embelezamento da cidade e priorização dos interesses de uma minoria. Será tratado, ainda, como estas políticas puderam abordar a associação entre moradia e equipamentos urbanos, mostrando-se o rompimento criado com o BNH, na década de 1960, e a retomada da importância da qualidade de cidadão, com a redemocratização a partir do final da década de 1980, refletida em políticas mais inclusivas atualmente.

No segundo capítulo, aborda-se o contexto atual, averiguando-se esta nova forma de pensar a política habitacional e como a mesma ganha espaço no cenário

carioca. Serão apresentados a Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida, vigentes, percorrendo-se suas premissas inovadoras. Paralelamente, será exposto o processo de transformações da cidade do Rio de Janeiro que vigora, dentre outras razões, com vista a prepará-la para os grandes eventos que sediará – a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Será mostrado, como resultado da associação entre tais fatores, que, a despeito de um discurso em prol de uma distribuição igualitária da cidade, o lucro volta a ser priorizado, retomando-se a expulsão dos pobres da cidade, agora de forma silenciosa.

Como consequência deste processo, será visto de que modo pôde surgir, dentre outros casos, a remoção do Complexo de Vila Santa para o conjunto Vivendas do Ipê Branco. Desenhando em linhas gerais a qualidade dos conjuntos contemporâneos a este e sua relação com a cidade, passando por questões como as longas distâncias, a carência de transportes e a falta de investimento em serviços, abre-se caminho para o capítulo seguinte, no qual se procederá a avaliação do estudo de caso.

Por fim, o terceiro capítulo analisará a relação do conjunto citado com a cidade, através dos equipamentos urbanos. Serão trazidos depoimentos, quantitativos e mapas ilustrativos, de modo a demonstrar as barreiras físicas e simbólicas que contribuem para o acirramento da exclusão social dos grupos realojados. Através deste viés, perceber-se-á a reprodução do processo visto ao longo do século XX e seus prejuízos para a sociedade, comprovando-se, enfim, a premissa de que não tem existido, desde as propostas iniciais, uma preocupação clara com a disponibilização de equipamentos urbanos junto à moradia, garantindo a cidadania da população realocada.

Os descontínuos passos para a formulação de uma política habitacional –
Um olhar histórico sobre a promoção do acesso à cidade

Capítulo 1 – Os descontínuos passos para a formulação de uma política habitacional – um olhar histórico sobre a promoção do acesso à cidade

Para que se compreenda a atual política habitacional aplicada na cidade do Rio de Janeiro, bem como de que modo esta relaciona equipamentos urbanos à moradia, é necessário observar a evolução deste tema ao longo dos anos. Visando a percepção das raízes que conduziram à formulação das premissas adotadas pelas políticas aplicadas durante os séculos XX e XXI que, conforme se pretende demonstrar, vêm se repetindo, apresentar-se-á, brevemente, o cenário – político, econômico e social – que se associou à sua formulação.

Incorporando-se o discurso de Abreu (2008, p.31) de que “o espaço reflete, a cada momento, o jogo de forças dos sistemas que compõem a sociedade”, e observando-se o crescimento desordenado da cidade do Rio de Janeiro, compreende-se que este produziu, por meio da expressão da má distribuição de renda em seu território, uma deformidade em seu tecido. Isso porque, conforme mostra o autor, há um domínio, nesta organização, por parte dos interesses do

capital e do Estado, o que se traduz na segregação espacial, associada a uma concentração de investimentos em áreas privilegiadas.

Retomando-se de que modo este processo se deu no tecido urbano carioca, percebe-se, inicialmente, um descontentamento das classes dominantes em relação ao aumento no número de habitações anti-higiênicas – nos cortiços e, posteriormente, até os dias atuais, nas favelas. A esta insatisfação, veio se somar um recorrente discurso em prol do embelezamento e modernização das áreas centrais, justificando o constante movimento de expulsão das classes mais baixas destes locais, segundo apontado por diversos autores⁸.

Entretanto, apesar da crescente facilidade que o desenvolvimento dos transportes garantiu a esse deslocamento (ABREU, 2008, p.43), uma grande parte deste setor, devido às precárias condições financeiras, ora permaneceu alojado nas favelas, ora engrossou, no decorrer do tempo, as fileiras da população que habitava na clandestinidade, através da construção de loteamentos e da

⁸ Tais como Abreu (2008), Burgos (2006), Valladares (2005), e Vaz & Jacques (2002).

ocupação de edificações, ambos irregularmente. Sendo assim, apresentou-se, no Rio de Janeiro, ao longo dos anos, um constante déficit habitacional⁹, dadas as predominantemente más condições de moradia dos segmentos inferiores. Por sua vez, por conta da manutenção deste quadro, sucessivas propostas foram elaboradas pelo poder público, com vista a solucioná-lo, agindo paralelamente ou norteando grandes planos para a cidade.

Pode-se concluir, então, que a questão da habitação esteve constantemente atrelada ao desenvolvimento desta cidade. Contudo, conforme será visto, graças à descontinuidade entre tais propostas lançadas, bem como à já citada priorização dos interesses de uma minoria, em detrimento da efetiva demanda por parte dos necessitados, o que ocorreu foi a realização de projetos pontuais e incompletos. Tal insuficiência veio se refletir não só quantitativamente, mas, também, qualitativamente na

⁹ Segundo dados do IBGE e da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (apud VAZ & JACQUES, 2002), é possível perceber, entre os anos de 1950 e 1990, uma expansão das favelas referente a mais que o dobro da expansão apresentada pela própria cidade. Enquanto a porcentagem da população favelada, em 1950 representava 7% do total, no ano de 1990, esse número chegou a 17%, o que significa uma média de crescimento de 25%.

realidade das famílias atingidas por estas iniciativas. Isto é, não se trata apenas da falta de resposta ao déficit pela baixa oferta de unidades habitacionais, mas de projetos de moradia que não agregaram a qualidade necessária, em termos de acesso a serviços básicos – tais como saúde, educação, lazer e transportes.

Enfim, houve uma reprodução, a despeito da diversidade de modelos propostos, de um padrão excludente, baseado no conjunto remoções–implantação longínqua–acesso deficitário à cidade, como será visto neste capítulo. Este padrão surgiu como uma resposta permanente às carências observadas no espaço e às lacunas deixadas pelas políticas anteriores às propostas, que não as resolviam.

Apresentar-se-á, a seguir, os diferentes momentos do tema da habitação na cidade do Rio de Janeiro e as respectivas políticas adotadas. Definem-se, para tal, recortes referentes aos alternados contextos que a sociedade atravessava, sobretudo em relação a suas aceções acerca da favela – o que definiu a descontinuidade entre estas políticas no tocante às ações de remoção e urbanização de tais espaços. Estabeleceu-se, para tal, uma associação ao

estudo de Bonduki (2004), Burgos (2006), Taschner (1997) e Valladares (2005), elaborando-se a seguinte divisão:

- Primeira fase – as primeiras décadas do século XX – momento representado pelo início da favelização no Rio de Janeiro e primeiras iniciativas para sua eliminação, após as remoções dos cortiços, aliadas à produção rentista da habitação;
- Segunda fase – década de 1930 – período de grande influência do discurso social, predominando a ação dos IAPs;
- Terceira fase – década de 1940 – marcada pelo populismo, a fase vem apresentar iniciativas nítidas de intervenção nas favelas, propondo-se os parques proletários, e a aquisição da casa própria, pela Fundação da Casa Popular;
- Quarta fase – década de 1950 – a maior expressividade estava nos trabalhos de melhorias realizados nas favelas pela Igreja, através da Fundação Leão XIII e Cruzada São Sebastião. Neste momento, a favela expande-se aceleradamente;
- Quinta fase – início da década de 1960 – diante de um regime autoritário, passa-se a pregar a remoção das favelas, associada à atuação da COHAB-GB, que construía habitação popular em bairros distantes;
- Sexta fase – década de 1960 à década de 1980 – correspondente ao período do governo militar, conta com a atuação do BNH na construção de moradia, a princípio popular, além das participações contrastantes da CHISAM, na remoção de favelas, e da CODESCO em sua urbanização;
- Sétima fase – década de 1980 e década de 1990 – marcado pela redemocratização do país, o momento ilustra a preocupação com a integração da favela à cidade, surgindo programas como o Cada Família um Lote, ainda no início da década de 1980, e o Favela-Bairro, já nos anos 1990;
- Oitava fase – anos 2000 – passando ao século XXI, há a criação do Plano Nacional de Habitação e o retorno à construção de habitação

popular em larga escala, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, bem como a retomada da política de remoções.

Uma vez que se pretende revelar em que medida se promoveu o acesso à cidade nestas políticas, avaliar-se-á, portanto, como se puderam inserir os equipamentos urbanos nas mesmas.

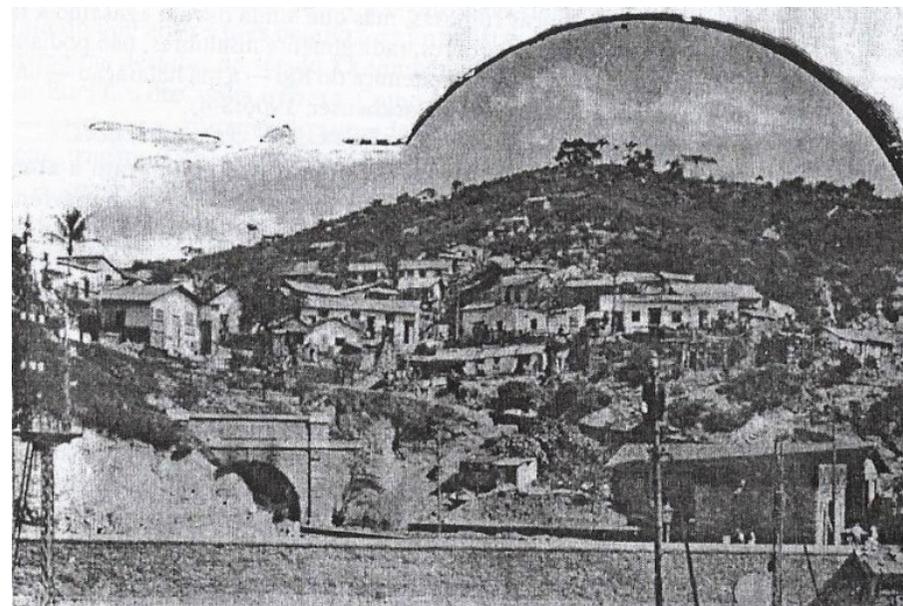
1.1. Um percurso tortuoso – do início do século XX à década de 1960

1.1.1. O surgimento das favelas, as primeiras remoções e as vilas operárias

Atribui-se ao retorno dos soldados atuantes na Guerra de Canudos – desprovidos de condições financeiras para se restabelecer na cidade do Rio de Janeiro – o surgimento da primeira favela, no Morro da Providência (Morro da *Favela*), que viria a se expandir, posteriormente (VALLADARES, 2005, p.37). Engrossadas pelo grande contingente de imigrantes e operários que não mais possuíam como opção habitar os cortiços, a favela ganha destaque no início do século XX,

configurando-se como a nova “chaga” a ser combatida pelo poder público. Isto porque, assim como nos cortiços, além da problemática da insalubridade, bem como da preocupação com a remodelagem do centro, existia um receio quanto à disseminação do socialismo entre a população favelada. Por esta razão, tornava-se indispensável um controle deste grupo (BONDUKI, 2004).

Foto 1 - Imagem panorâmica do Morro da Favela



Fonte: Backhauser, 1906 apud Valladares, 2005.

Iniciou-se o século XX, então, com a significativa atuação do prefeito Pereira Passos, buscando uma renovação da figura da cidade do Rio de Janeiro – que ganhava ênfase internacionalmente – e despojamento da imagem colonial, até então agregada (ABREU, 2008, p.60) a seu espaço. Inspirado pela obra de Haussmann em Paris, Passos criou uma série de medidas, buscando não só o embelezamento, mas a expulsão definitiva dos pobres das áreas centrais. Através da abertura da Avenida Central, portanto, removeu a população de baixa renda remanescente no local, destinando os terrenos vagos à venda por altos valores (ABREU, 2008, p.61). A partir daí, associando-se a Oswaldo Cruz, pôs em prática, então, a Campanha Sanitarista, em 1907, dando continuidade ao higienismo e ao combate às más condições do referido grupo (VALLADARES, 2005, p.27).

Até então, como única alternativa para permanecer nas áreas centrais, os operários possuíam algumas das vilas construídas pelas indústrias em que trabalhavam, difundindo, em consonância com a proposta da prefeitura, bons costumes e a higiene – o que, nas palavras de Rolnik (1981 apud BONDUKI, 2004, p. 47), era um verdadeiro “laboratório de uma sociedade disciplinar”. Ainda assim, poucos eram

beneficiados, já que não existiam iniciativas que atendessem aos trabalhadores informais, somente àqueles voltados para a indústria.

Figura 1 - Ilustração da revista O Gato critica os contrastes sociais, evidentes na cidade, no início do século XX



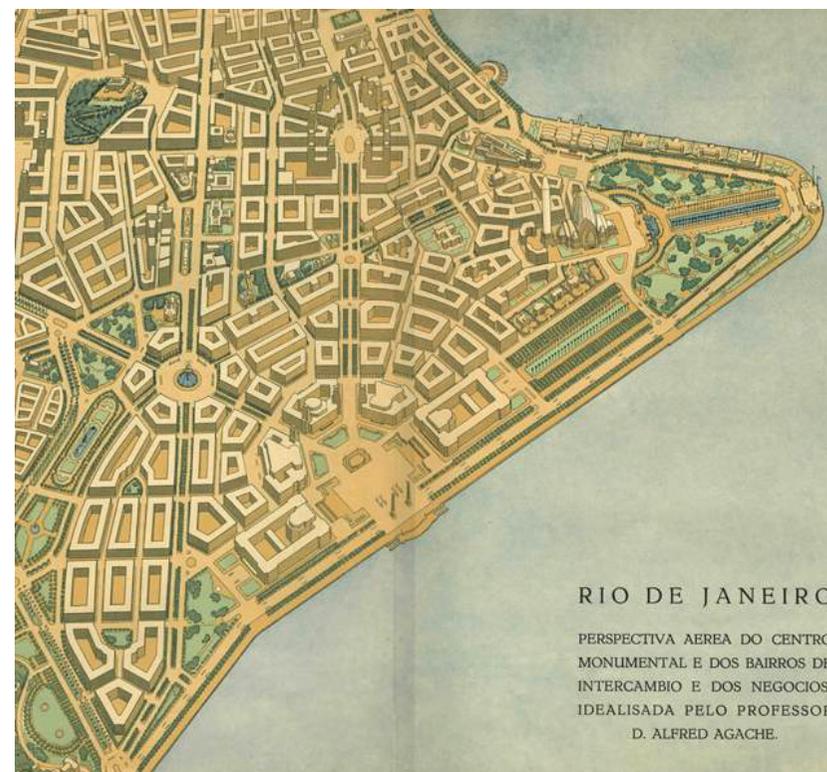
Fonte: O Gato, Rio de Janeiro, 15 fev. 1913 apud Abreu, 2008

Deste modo, com o desenvolvimento do trem – que passa a ser um importante vetor de expansão em direção ao subúrbio – deslocavam-se, para bairros mais periféricos, parte daqueles que não poderiam mais arcar com os custos de morar no centro (ABREU, 2008, p.50). A zona norte, então, crescia à parte da dinâmica privilegiada da zona sul, que concentrava os investimentos em torno das elites, conduzidas até a região pelo bonde, transporte igualmente em ampliação. Enquanto isso, àqueles que não poderiam arcar com os custos do transporte, restava como única opção manter-se nas favelas, amontoando-se junto ao trabalho e serviços.

Esta situação apenas veio se modificar no final da década de 1920, com o governo de Prado Júnior, quando há “o primeiro momento da política carioca em que o poder público se envolve com a questão da moradia das classes mais pobres.” (MAIOLINO, 2008, p.73). Esta afirmativa deve-se ao fato de que, pela primeira vez, com a elaboração do Plano Agache – encomendado pelo poder público – houve uma proposta de construção de habitação popular para as classes desfavorecidas. Sendo pioneiro em sua visão mais ampla da pobreza representada na favela (VALLADARES, 2005, p.48), Agache atribuiu a miséria dos operários ao poder

público, cujas ações em termos de desenvolvimento da população e acesso à moradia tinham sido, até então, insuficientes.

Figura 2 – Vista aérea do Plano Agache, que previa a remodelagem da área central, eliminando as favelas



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <<http://planourbano.rio.rj.gov.br>>. Acessado em dez. 2012.

Já era identificada, portanto, segundo Nicolaci-da-Costa (1987 apud MAIOLINO, 2008, p.79), uma “privação cultural” para os setores cujo emprego, habitação, educação, bens materiais, estímulo, segurança afetiva e prestígio social eram uma realidade distante. Partindo de uma compreensão inicial deste tema, Agache propôs, além da moradia, o acesso à educação – deve-se destacar, no entanto, que sua ideia de inclusão social partia de uma incorporação de novos costumes.

1.1.2. A influência do discurso social na construção dos Institutos de Aposentadoria e Pensões

Com o fim da República Velha, um novo diálogo entre o poder público e a sociedade foi estabelecido. Uma vez no poder, Getúlio Vargas passa a adotar, como forma de alavancagem, uma política de valorização dos trabalhadores, considerando-se a opinião da população de baixa renda como sendo de grande expressividade nas eleições (VALLADARES, 2005, p.85). Baseando-se neste caráter populista, o novo governo passou a buscar uma melhor compreensão acerca das mazelas enfrentadas pelas classes

baixas, o que veio se refletir no modo como a favela passou a ser tratada. Tendo o poder público, então, trabalhado no despojamento de uma visão preconceituosa – que atribuía a culpa da miséria ao próprio indivíduo pobre –, bem como tendo compreendido a importância de seu investimento em melhorias na qualidade de vida destas camadas (BONDUKI, 2004, p.78), surgiram, neste período, além de leis sociais, as primeiras iniciativas estatais em prol de habitação acessível e equipamentos urbanos.

Representado na cidade do Rio de Janeiro, durante os primeiros anos da década de 1930, pela figura de Pedro Ernesto, o governo clientelista da Era Vargas apostou na construção de hospitais e escolas – incluindo uma modernização do sistema educacional –, adquirindo um poder crescente sobre as massas populares. Temerosos, ainda, pela possibilidade de propagação de ideais comunistas e socialistas dentre estas (BONDUKI, 2004, p.84), Vargas patrocinou um cenário que visava a plena satisfação do operário para com sua situação, que deveria caminhar para a inclusão social. No entanto, podia-se verificar, nesta concepção, um caráter assistencialista – na medida em que ainda não se geravam meios efetivos para que o indivíduo se

inserisse através de seus próprios recursos – e restritivo – já que não se pensava nos trabalhadores informais, não pertencentes ao público-alvo da política da época (BONDUKI, 2004, p.111).

A despeito de tais características, o modelo de habitação¹⁰ criado neste e nos governos seguintes pôde ganhar, nas mãos de equipes multidisciplinares, um caráter social bastante acentuado, inovando no atendimento de seu público-alvo. Incorporando preceitos do Movimento Moderno, tal modelo centrava-se na promoção do bem-estar, incorporando serviços à moradia, o que traria uma transformação do trabalhador (BONDUKI, 2004, p.157).

Organizando-se à época, em substituição às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), estavam os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que, assim como as primeiras, captavam recursos dos trabalhadores, investindo em saúde e, posteriormente, em habitação social. Absorvendo o caráter descrito anteriormente, ao que se somou a importação de técnicas modernistas que

¹⁰ Não se adotou o termo “política habitacional” aqui, uma vez que não existia uma política clara, mas iniciativas em prol da construção de habitação popular, calcadas em modelos formulados.

permitissem a construção em larga escala e com baixo custo, os IAPs produziram diversos conjuntos habitacionais, intencionando congregar, pioneiramente, discurso e prática. Isto é, buscava-se, realmente, a inclusão social por meio da construção de moradia preconizada, aliando serviços indispensáveis à população.

De acordo com Bonduki (2004, p.103), entre os anos de 1930 e 1937, foram construídos, pelas CAPs apenas três conjuntos, compostos por 576 unidades habitacionais. Já com os IAPs, previa-se uma escala maior.

No período seguinte, novas medidas são tomadas com vista a garantir uma intervenção mais consistente no campo da habitação popular. É lançado, em 1937, o Código de Obras, que previa, provisoriamente, o controle da expansão das favelas e sua exploração imobiliária (VALLADARES, 2005, p.52), ao que se associa a possibilidade de criação de carteiras prediais pelos IAPs, além do aumento de prazos e redução de juros. Criam-se, assim, meios para uma expansão do número de contemplados. Bonduki (2004, p.104) mostra que os IAPs atuavam, então, em três frentes: na locação ou venda de unidades construídas pelo instituto em seus terrenos – garantindo moradia por um baixo valor; no

financiamento para aquisição da casa própria; e em empréstimos para transações imobiliárias.

São exemplares desta época, conforme a obra de Bonduki (2004): Conjunto Realengo, com 2.344 unidades, além de infraestrutura completa e serviços – escola, creche, ambulatório, gabinete dentário, quadras, templo e horto, tendo sido todos implantados; o Conjunto Residencial da Penha, com 1.248 unidades, além de escola, ginásio e urbanização; o Conjunto Bangu, com 1.504 unidades; o Conjunto do Areal, com 600 unidades; e o Conjunto Del Castilho, com 1.520 unidades.

Em contrapartida, embora se reconheça a relevância do que foi concebido e o caráter social marcante em seus exemplares, 80% da produção dos IAPs destinou-se à classe média, devido à “descontinuidade administrativa e falta de prioridade”, conforme aponta o autor (2004, p.103). Sendo o número de unidades ainda insuficiente, sem que se pudesse solucionar a demanda, manteve-se uma deficiência no atendimento às necessidades das classes inferiores. Além disso, tendo sido aproveitada a oferta de terrenos baratos em bairros mais periféricos, criou-se a problemática das longas distâncias, separando a população beneficiada das áreas

centrais. Houve, portanto, a reprodução do processo de expulsão já visto nas décadas anteriores, sob outro discurso.

Foto 2 – Vista aérea da Penha, com os edifícios do conjunto IAPI



Fonte: Abreu, 2008.

Os Institutos atuaram com esta dinâmica até a década de 1960, quando foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), tendo perdido, aos poucos, sua

força. Portanto, pode-se inferir que, durante as décadas em que se deu a atuação dos IAPs, não houve a formulação de uma política concreta para a disponibilização de habitação popular, embora tenham sido lançadas bases para uma produção completa, agregando equipamentos urbanos à ideia de morar. Manteve-se, na cidade do Rio de Janeiro, a segregação socioespacial, bem como o déficit habitacional e a carência de serviços.

1.1.3. Um novo momento – a proposta dos parques proletários de Dodsworth e a Fundação da Casa Popular

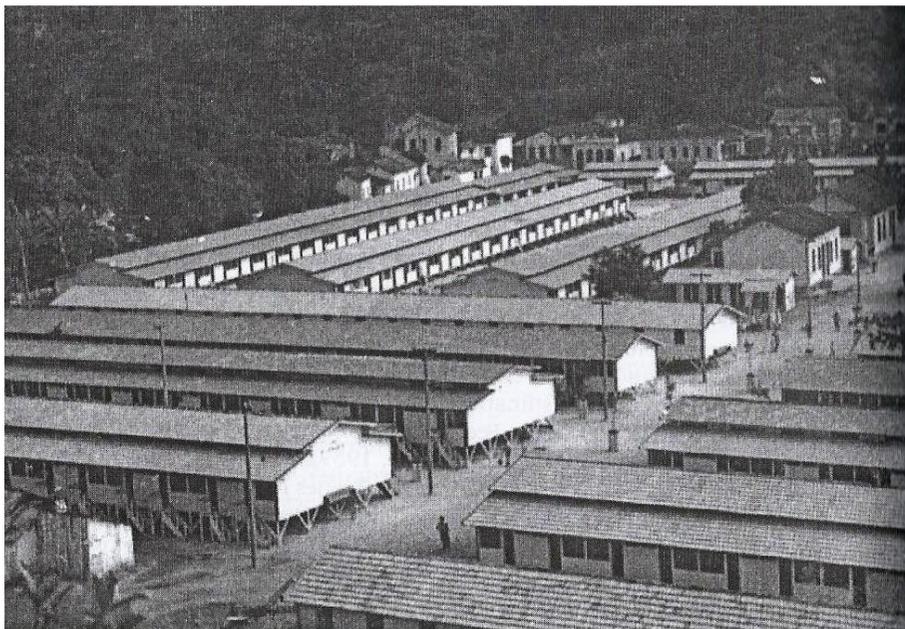
A despeito das iniciativas verificadas durante os anos anteriores, é na década de 1940 que se reconhecem, nas obras que tratam o tema da habitação popular¹¹, as primeiras políticas públicas de atuação na favela, com vista a urbanizá-las, removendo seus moradores temporariamente. A pedido do Secretário-Geral de Saúde e Assistência do Rio de Janeiro – Dr. Jesuíno Carlos de Albuquerque –, o médico Victor Tavares de Moura pôde realizar, através da Comissão de

¹¹ Ver, por exemplo, Valladares (2005) e Burgos (2006).

Estudo do Problema das Favelas, um levantamento destes espaços, retratando em um relatório, no ano de 1943, sua complexidade e desmistificando a imagem de criminalidade e marginalidade a estes associada (VALLADARES, 2005, p.56). Tendo em vista a necessidade de modificação da população favelada, surgem, então, propostas de assistência social e de valorização do trabalhador – premissa política do Estado Novo de Vargas. É no segundo caso que, com vista a ganhar apoio popular ao governo vigente (VALLADARES, 2005, p.62), Dodsworth – interventor da cidade – dá início à construção dos parques proletários. Com caráter provisório, estes locais viriam abrigar os favelados, conferindo-lhes não só a moradia, mas equipamentos urbanos – tais como dispensários, escolas, centros sociais, equipamentos esportivos, creches e postos de polícia (VALLADARES, 2005, p.62).

Assim, entre os anos de 1941 e 1944, três unidades foram erguidas, nos bairros da Gávea (Parque Proletário nº 1), Caju (Parque Proletário nº 2) e Leblon (Parque Proletário nº 3), realojando, segundo Valladares (2005, p.61), entre sete e oito mil pessoas.

Foto 3 – Parque Proletário da Gávea



Fonte: VT/MS/19390207 apud Valladares, 2005.

A autora mostra então que, em contrapartida à dimensão do projeto, o déficit estimado, na época, era de cerca de 250 a 300 mil moradias, tendo sido insuficiente a produção posta em prática. No entanto, a carência da proposta não se restringiu à questão quantitativa. Vistos como currais eleitorais, estes espaços traziam, em seu cerne, uma continuidade à visão preconceituosa sobre os trabalhadores. Tal fato foi retratado pela formulação de um sistema

educacional, que seria posto em prática nos equipamentos construídos, de modo a capacitar este grupo à integração social. Esta “pedagogia civilizatória”, segundo Burgos (2006, p.28), promoveria, sob um discurso populista, a felicidade do operário. Mais uma vez, portanto, verificava-se a falta de preocupação real com o acesso à cidade por estas camadas, predominando a intenção de controle.

Esta, inclusive, não foi a única medida adotada pelo poder público intencionando configurar um quadro favorável à sua permanência no poder – através da aceitação popular – e a seu projeto desenvolvimentista. Colaborando para o conformismo da classe trabalhadora – condição que ensejaria a reprodução da força de trabalho –, o que permitiria um aumento na industrialização (BONDUKI, 2004, p.235), Vargas veio adotar, no ano de 1942, a Lei do Inquilinato. Congelando os aluguéis, seria possível aumentar o alcance da moradia, complementando-se, em tese, a construção dos parques proletários no atendimento à demanda habitacional. Contudo, o cenário criado, a partir da combinação de ambas as propostas, acabou por tornar-se prejudicial à população de baixa renda, aumentando sua exclusão.

Em primeiro lugar, a falta de interesse na construção de edifícios voltados para o aluguel e os despejos em curso – dados a falta de perspectiva de lucro gerada pela lei criada –, somados ao aumento na procura pela cidade do Rio de Janeiro – o que se ampliou com o fim da Segunda Guerra Mundial e evasão do campo –, causou um aumento no déficit habitacional já existente. Intensificando-se o processo de embelezamento da área central e reduzindo-se as opções de moradia acessível, grande parte da população se viu obrigada a partir para as periferias ou optar pela autoconstrução, engrossando as camadas residentes nas favelas (BONDUKI, 2004, p.115). A ação estatal, então, torna-se mais difícil.

Em seguida, nos parques proletários, condições precárias eram enfrentadas pela falta de infraestrutura adequada – visto seu caráter provisório –, pelas construções não concluídas e pela permanência prolongada da população – uma vez que se valorizavam os terrenos centrais, de onde as classes baixas eram expulsas paulatinamente, não havendo interesse na urbanização das favelas aí localizadas para que retornassem os moradores. Tem início, portanto, seu processo de deterioração, como destaca Valladares (2005, p.69) em relação ao caso do Parque Proletário da

Gávea que, após oito anos, passou a ser reconhecido como favela.

Vale lembrar que, diante deste quadro, a produção dos IAPs, que ainda vigorava, também se encontrou prejudicada, ampliando o déficit de unidades. É identificado, portanto, um descontentamento geral entre as classes inferiores, exigindo, mais uma vez, a intervenção pública no setor da habitação.

Com a deposição de Vargas, surge, em 1946, com o governo de Eurico Gaspar Dutra, no âmbito federal, a Fundação da Casa Popular (FCP). De importante valor propositivo, a FCP pregava o alcance à casa própria pelas mãos do Estado, associando-a a uma política de desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2004, p.117). Apesar de sua relevância no campo do estudo em questão – nas palavras de Bonduki, um “embrião” para uma política completa, uma vez que entendia que não se tratava apenas da construção de casas para a população –, sua produção foi bastante reduzida. Isso porque havia um desinteresse das classes envolvidas, pelo receio de prejuízo financeiro por parte dos empresários.

Tabela 1 – Produção dos IAPs e da FCP entre 1937 e 1964

Órgão	RJ	SP	MG	Brasília	Outros	Total
IAPs – Plano A	26.504	8.950	1.742	–	10.593	47.789
IAPs – Plano B	21.187	16.478	6.635	7.315	24.621	76.206
FCP	3.993	2.959	4.248	1.520	5.412	18.132
Total	51.684 36,3%	28.387 20,0%	12.625 8,9%	8.835 6,2%	40.626 28,6%	142.127 100,0%

Fonte: Bonduki, 2004, p.129

Além disso, era evidente a fragmentação política, retratada na criação de um novo órgão, agora no Distrito Federal – o Departamento de Habitação Popular (DHP) –, também no ano de 1946. Com a premissa de promover habitação de qualidade, agregando-se serviços públicos, sobretudo a educação – baseando-se no conceito modernista de função social da propriedade (BONDUKI, 2004) –, o DHP se diferenciava, também, da FCP no aspecto da propriedade da unidade habitacional, que seria do Estado. Puderam-se verificar, durante sua vigência, exemplares de qualidade arquitetônica, aliando espaços livres e, em alguns casos, equipamentos urbanos, tais como os conjuntos Pedregulho (1947) e Gávea (1952), de Reidy, e Paquetá (1949) e Vila Isabel (1955), de Bologna. Segundo Bonduki (2004, p.162), o

segundo exemplo foi usado como base para a construção, pela FCP, do Conjunto Deodoro, em 1953

Foto 4 – Escola municipal junto ao conjunto Pedregulho mostra a preocupação com equipamentos urbanos



Autor: Andres Otero. Fonte: Segre, 2010. Disponível em:
<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/10.033/3459>>.

Acessado em: dez. 2012.

Ainda de acordo com o autor, houve um interesse do governo que conduziu a uma concentração do capital na região Sudeste, sobretudo no Rio de Janeiro, que recebeu 36% dos investimentos habitacionais (ver Tabela 1). Somente os IAPs produziram 26% destas unidades geradas à época. No entanto, diversos empecilhos, tais como a falta de investimentos, se colocaram para que se produzisse em uma

escala adequada. Além disso, a mesma carência originou questões referentes à qualidade das construções, uma vez que se extrapolou a padronização proposta, estandardizando o indivíduo, e não se edificaram todos os equipamentos propostos.

Ambos os novos órgãos – FCP e DHP – viriam a se manter até a década de 1960, quando a política habitacional brasileira adquiriu novo caráter.

Mantinhm-se, deste modo, os problemas sociais enfrentados pela população de baixa renda, que não havia podido encontrar, até então, uma iniciativa clara que a garantisse o acesso à cidade. O poder público encontrava-se, portanto, diante de um quadro de instabilidade – com o receio de manifestações, sobretudo socialistas – nos meios em que esta camada vivia. Imbuído de um caráter assistencialista – já que se insistia na simples concessão de favores à população sem que se promovesse sua independência, da qual decorreria sua inclusão social –, este permite, então, o aparecimento de instituições de assistência social pertencentes à Igreja. São estas a Fundação Leão XIII – cuja origem data de 1946 – e a Cruzada São Sebastião – criada em 1955 por D. Hélder Câmara – que serão tratadas a seguir.

1.1.4. A ação da Igreja pelas classes pobres – a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião

Dotadas de um ideal de intervenção nas favelas, para que se promovessem melhores condições de vida de seus moradores, contendo, inclusive, possíveis levantes populares, as duas instituições católicas passam a atuar na cidade do Rio de Janeiro. Enquanto a Fundação Leão XIII preconizava a assistência social nestes espaços – tendo atuado em 34 favelas entre os anos de 1947 e 1954 –, a Cruzada São Sebastião, diferentemente, promoveu obras de urbanização, removendo a população apenas em caso de degradação intensa ou risco nas áreas ocupadas. São exemplos desta última, dentre as doze favelas urbanizadas, as ações em Barreira do Vasco, Morro Azul e Parque da Alegria, que priorizaram o fornecimento de infraestrutura. A Cruzada ainda removeu as favelas do Esqueleto, Dona Marta e Borel – opondo-se à postura mais assistencialista da Fundação –, além de transferir os moradores da favela Praia do Pinto, no Leblon, para o conjunto habitacional de mesmo nome da instituição, localizado em um terreno próximo ao local de origem (BURGOS, 2006, p.30) – a única iniciativa deste tipo.

Foto 5 – Vista aérea do Leblon mostra a favela Praia do Pinto e o conjunto habitacional da Cruzada São Sebastião no ano de 1958



Fonte: Abreu, 2008.

Em contrapartida à ação da Igreja, surgia uma corrente, paralelamente, que defendia a remoção das favelas como a melhor opção, em lugar de mantê-la. Esta visão ficou clara com a Batalha do Rio, descrita por Valladares (2005, p.84) que, comandada por Carlos Lacerda – jornalista à época – empreendeu, em 1948, uma luta contra os favelados,

que deveriam ser expulsos de suas casas, de “volta ao campo”, evitando-se a expansão da informalidade.

Este período, portanto, ficou marcado por uma transição entre a política de urbanização e a política remocionista, o que se pôde identificar na dicotomia presente nos propostas que se adotavam. Um exemplo surgido, já na segunda metade da década de 1950 é a criação, por iniciativa municipal, do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), que tinha por intenção inicial urbanizar estes espaços. Representando claramente a contradição que dominava a opinião pública naquele momento e diante de uma crescente politização dos favelados e expansão de sua cultura, o órgão tem uma transformação de seu caráter, aliando-se à política de eliminação de favelas adotada no período seguinte, com a atuação da COHAB.

Graças a estes contrastes, dados pela incongruência entre interesses e a não articulação entre as esferas envolvidas, abriu-se espaço para uma ruptura na política habitacional, então fragilizada. É importante destacar que, até este momento, o poder público restringiu-se a adotar uma postura de controle das massas, em detrimento de uma atuação no acesso à cidadania pelas mesmas. Tratava-se,

sobretudo, da priorização do conforto das elites – que não desejavam se incomodar com o problema da pobreza – bem como o do governo – que lutava perante o receio de uma dispersão de ideias comunistas e socialistas.

Conforme será visto a seguir, então, o poder público passa a adotar uma postura mais radical, tratando o tema das más condições nas favelas e da carência de moradia de forma rigorosa e centralizada.

1.1.5. A ruptura com o discurso social – o início da política de remoções

Durante os anos 1950, com o final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil passara a adotar um caráter desenvolvimentista. A partir da segunda metade desta década, então, com o governo de Juscelino Kubitschek, tal caráter veio se intensificar, investindo-se na construção de uma nova capital e na industrialização. Refletindo a busca por uma imagem mais moderna e desenvolvida, o então Distrito Federal, pôde ver grandes obras de embelezamento no Centro e Zona Sul, o alargamento dos transportes e a expansão da malha viária – uma vez que o automóvel

ganhava importância (ABREU, 2008, p.133). Paralelamente, atraídos pelas transformações em curso, novos grupos chegavam, em busca de empregos e melhores condições de vida.

Como resposta a estes processos, com a chegada década de 1960 – e a transferência da capital para Brasília –, a cidade do Rio de Janeiro enfrentava um quadro de aumento da pobreza e do déficit habitacional. Em primeiro lugar, com a retenção especulativa das terras centrais e redução no número de opções de moradia acessível, expulsava-se a crescente população de baixa renda destes locais. O deslocamento de tais grupos, então, intensificava tanto o espraiamento do tecido urbano em direção às periferias, como a expansão das favelas e loteamentos irregulares. Segundo Gondim (1976), entre 1950 e 1960, enquanto o aumento populacional no Distrito Federal chegara a 39,1%, o da população favelada foi de incríveis 99,3%.

Diante da expressividade que a favela e suas mazelas ganhavam, passa a ser, então, uma opção do poder público, de modo a corroborar seu projeto desenvolvimentista, buscar propostas de cooperação internacional para o combate à pobreza. Assim, em 1962, Carlos Lacerda, governador do já

Estado da Guanabara, assina, com os Estados Unidos – representados pela USAID (U.S. Agency for International Development) –, o Acordo do Trigo, para a urbanização de favelas e construção de unidades habitacionais. O resultado é a possibilidade da criação da Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (COHAB-GB), órgão que atuaria, durante a década de 1960, na remoção de favelas e construção de conjuntos.

Desta forma, surgem os primeiros exemplares da nova política: os conjuntos habitacionais de Vila Aliança, em Bangu, Vila Kennedy, em Senador Camará, Cidade de Deus, no atual bairro de mesmo nome, e Vila Esperança, em Vigário Geral (BURGOS, 2006, p.33). Localizadas nas periferias longínquas, eram:

“[...] todas áreas com infra-estrutura precaríssima, quer em termos de saneamento básico, quer de transportes, iluminação, situação dos acessos e arruamentos internos dos conjuntos e equipamentos urbanos, como escolas, creches e postos de saúde.” (MAIOLINO, 2008, p.89).

De acordo com Gondim (1976), até o ano de 1964, erradicaram-se, ainda, 13 favelas, produzindo-se cerca de nove mil unidades habitacionais. Em todos os casos, segundo a autora, seguia-se a mesma lógica, em que se primava pela

eliminação dos locais considerados insalubres e insatisfatórios à cidade, conduzindo a população a espaços carentes e incompletos. Além da falta de infraestrutura e de transportes, era constante a insuficiência de equipamentos urbanos para a educação, saúde e lazer, sobrecarregando o sistema de serviços preexistente nos bairros.

Tabela 2 – Remoções e reassentamentos entre 1962 e 1965

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

Fonte: Cardoso et al., 2007.

De tal modo, pode-se concluir que, pelas mãos do próprio poder público, as camadas de baixa renda, já prejudicadas, foram levadas a “viver no limiar da subsistência”

(MAIOLINO, 2008, p.91), sem que se houvesse acesso à cidade. Por esta razão, diversos “contemplados” preferiram passar adiante suas casas (VALLADARES, 2005, p.132), retornando aos locais de origem, de modo que pudessem se manter próximos ao emprego e serviços. Mesmo diante da percepção desta questão, a postura adotada foi mantida durante todo o período seguinte, como será exposto posteriormente.

Vale lembrar que, como resposta às críticas que se avolumavam contra a política, chegou a surgir, em 1963, a Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), cujo objetivo era repassar verbas para a melhoria destes espaços. Entretanto, além de seu baixo alcance, a FAFEG acabou reprimida pela reforma, empreendida por Lacerda, da Fundação Leão XIII, que passou a conter os movimentos políticos dos favelados (BURGOS, 2006, p.33). Finalmente, com a transformação definida pelo governo militar, no ano de 1964, tornou-se cada vez mais difícil contestar a ação pública, o que favoreceu a consolidação da política remocionista.

Fotos 6 e 7 – Conjunto habitacional em Vila Kennedy



Fonte: Abreu, 2008.



A nova favela, dissimulada em tijolo e telhas, brota rapidamente nas vilas de Bangu. Feitas de imprevidência, pressa, gula e desonestidade.

Fonte: Panfleto, Rio de Janeiro, p.20, 17 fev.1964.

Figura 3 – Recorte de jornal mostra crítica à política em curso

Menos de um mês após o início da remoção dos favelados do Morro do Pasmado, o Governador Carlos Lacerda ordenou que os bombeiros atuassem fogo, de 24 para 25 de janeiro, nos barracos abandonados e no material que os proprietários não tiveram tempo de levar para Bangu, enquanto nos jornais e na televisão a Secretária Sandra Cavalcanti tinha o cuidado de explicar que tanta pressa evitaria que novos moradores se instalassem na favela.

Poucos sabem que as famílias receberam ordem de preparar a mudança de uma hora para outra, que tiveram de deixar muita coisa para trás e que estão mal instaladas nas suas novas casas de Bangu e Senador Comaró (Vila Aliança e Vila Kennedy), onde surgem os mesmos problemas da favela, enquanto o Governador se preocupa com a construção de um mirante no Pasmado, onde os projetos de um hotel de luxo e da Casa Alta foram o principal motivo para a remoção apressada dos moradores.



As paredes de tijolos consumidas pelo fogo mostram que nem todas as casas do Pasmado eram barracos. O incêndio destruiu suor humilde de muitos anos.

Bangu

A FAVELA PLANEJADA

Fonte: Panfleto, Rio de Janeiro, p.18, 17 fev. 1964.

1.2. A formulação da política habitacional – do governo militar de 1964 à Constituição de 1988

Conforme apresentado, em 1964, tem início no Brasil o governo militar. Conservando os empreendimentos em curso, agora sob um caráter autoritarista e repressor, o governo mantém a intolerância às favelas, pregando sua erradicação. No entanto, diferentemente do que havia sido visto até aquele momento, retirou-se a autonomia dos estados e municípios, centralizando-se as ações nas mãos do governo federal. Era lançada, portanto, a primeira política nacional para a construção de habitação popular. Para tal, foi criado, então, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituindo-se o Banco Nacional de Habitação (BNH) como órgão financiador dos créditos concedidos para o acesso à casa própria,

Segundo o Ministério da Fazenda (1966, p.18, apud Gondim, 1976), a prioridade do BNH era a “erradicação de aglomerados de sub-habitações em zonas urbanas”, dando, conseqüentemente, continuidade ao que vinha sendo empreendido pela COHAB-GB, no Estado da Guanabara.

Como contraponto, surge, durante o governo de Negrão de Lima (1965-1970), a Companhia de

Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), que buscou, durante sua curta existência, a democracia no acesso à terra e aos serviços públicos, bem como moradia de qualidade e próxima ao trabalho (BURGOS, 2006, p.35). Entretanto, uma vez que, com o apoio do BNH, estipulara-se como prazo para a erradicação das favelas o ano de 1971, foi criada, em 1968, a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), suprimindo a primeira organização. O resultado de sua ação, durante os governos de Negrão de Lima e Chagas Freitas (1970-1975), foi a eliminação de oitenta favelas, removendo 26.193 barracos, o que contabilizava 139.218 pessoas (VALLADARES, 2005, p.130).

Foi promovida, portanto, por parte do poder público, uma clara ruptura com os direitos sociais da população de baixa renda. Empreendia-se, paralelamente às remoções, uma massiva construção de conjuntos habitacionais incompletos e isolados, o que resultou na expulsão da cidade e exclusão social desta camada. Apresentar-se-ão, a seguir, os principais pontos da política adotada, conhecendo-se sua trajetória. Observando-se as premissas e ações dos diferentes organismos criados, compreender-se-á, ainda, sua

herança para o quadro social atual, bem como para a política habitacional vigente.

1.2.1. O funcionamento do SFH e a ação do BNH

Para uma maior compreensão do modo de operação do BNH, faz-se necessária, primeiramente, uma apresentação, em linhas gerais, do funcionamento do SFH. Conforme mostra Taschner (1997, p.30), o Sistema foi criado para acompanhar a ótica centralizadora e desenvolvimentista do governo militar. Deste modo, concentrando recursos oriundos de diversas fontes¹², o SFH possibilitaria o investimento no setor de produção da habitação, trazendo, como retorno, a geração de empregos e o alcance da casa própria.

Como público-alvo desta política, havia três segmentos: o mercado popular – caracterizado por famílias

¹² Eram estas fontes, conforme Taschner (1997): a poupança induzida – com recursos dos agentes financeiros ou adquirentes; a poupança livre – com recursos de depósitos em caderneta de poupança, sistema ao qual atribuiu-se o nome de Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e a poupança compulsória – com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que representavam mais de 90% do total captado.

com renda até três salários mínimos, inicialmente e, após, até cinco salários mínimos –, cuja responsabilidade pertencia à COHAB; o mercado econômico – para famílias com renda entre três e seis salários mínimos, o que se modifica posteriormente –, cujo atendimento era atribuído às cooperativas habitacionais; e o mercado médio – com renda mensal superior a seis salários mínimos – cuja ação principal era dada pelo SBPE (TASCHNER, 1997, p.31).

Criado como elemento indispensável à nova política habitacional, o BNH viria, então, controlar a atuação destes diferentes organismos, centralizando a função de órgão financiador. Como revelado anteriormente, a partir de uma premissa de alavancar a economia do país, o apoio financeiro era dado, portanto, ao produtor das unidades (FREITAS, 2004), colaborando-se para o aquecimento do setor. Por esta razão, pode-se concluir que o modelo posto em prática pelo banco concorreu para a priorização do lucro pelas empresas envolvidas, em detrimento da garantia de qualidade de vida à população. O próprio fato de a habitação ser controlada por um banco demonstrava seu caráter financeiro, em detrimento do social.

A partir desta inferência, torna-se possível analisar os diversos atributos lesivos da nova política, derivados desta mentalidade. Em primeiro lugar, com a valorização de algumas áreas do Centro e da Zonal Sul da cidade e a larga oferta de terrenos mais baratos nas periferias – áreas carentes de serviços e transporte –, partiu-se para a construção dos conjuntos nestas áreas mais desvalorizadas do ponto de vista do capital imobiliário. Criaram-se, portanto, longas distâncias entre a população removida e os locais beneficiados por investimentos públicos em educação, saúde, cultura, lazer e segurança, dentre outros. Em adição, pôde-se perceber um grande número de projetos incompletos, na medida em que não incluíam equipamentos urbanos destinados ao atendimento da população que chegava. Ou seja, garantia-se apenas o básico – a unidade habitacional – sem pensar em seus interstícios, o que Bonduki (2004, p.144) coloca como “um divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano”. Por fim, não havia a preocupação com a impossibilidade por grande parte das famílias transferidas de arcar com os custos da nova moradia.

Assim, diante deste quadro, bem como da dificuldade no acesso ao emprego e serviços e, ainda, da desqualificação impressa aos indivíduos – uma vez que o espaço refletia, nestes, sua precariedade – deu-se uma ampla evasão dos conjuntos construídos, com retorno às favelas e expansão da criação de lotes clandestinos. Àqueles que se mantiveram, apresentou-se, em grande parte, um cenário de favelização e incorporação por comunidades carentes adjacentes. Com isto, Perlmann (1977) aponta um grande prejuízo, por parte do BNH, que, além da inadimplência, teve que arcar com conjuntos cuja reformulação e, até mesmo, demolição passaram a se fazer necessárias.

Para Freitas (2004), a política habitacional do BNH mostrara-se fracassada desde o ano de 1968, quando começam a ressurgir iniciativas por parte dos governos estaduais e municipais. Retomando-se o trabalho de Gondim (1976), esta questão é marcada com a menção da autora ao Programa 7 de Setembro, em que teria ficado clara a atuação independente da COHAB-GB na construção de 16.900 unidades entre os anos de 1969 e 1970. No entanto, o banco operou conforme apresentado até a metade da década de

1970, tendo-se removido 60 favelas, o que contabilizava um grupo de cem mil pessoas (BURGOS, 2006, p.38).

Tabela 3 – Remoções e reassentamentos entre 1968 e 1972

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

Fonte: Cardoso et al., 2007.

Já em 1975, ocorreu a fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, voltando o território do primeiro a denominar-se cidade do Rio de Janeiro. Com isso, fundem-se, igualmente, a COHAB-GB e COHAB-RJ, formando a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ). Paralelamente, o caráter original do BNH perdia força, passando-se a financiar o proprietário que

era, então, exclusivamente de classe média ou alta (PERLMANN, 1977). A CEHAB-RJ, portanto, veio atuar dentro desta dinâmica, estabelecendo-se uma ruptura definitiva com a população de baixa renda que, a nível nacional, foi contemplada, de fato, com apenas 5,9% do total de unidades produzidas (TASCHNER, 1997, p.40).

Assim, conforme aponta a autora, ensejou-se um aumento na população favelada na cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 1970 e 1980 – 32%, enquanto a total subira em 19,7%.

Diante deste cenário, surgem programas alternativos nas esferas municipais, bem como a participação de ONGs e da própria população, no alcance à moradia. De tal modo, fragilizado pelas dívidas – decorrentes da inadimplência e corrupção – e pelo não cumprimento de seu papel social, bem como pela crise econômica que se instaurava, o BNH foi extinto em 1986, durante o governo de José Sarney – logo após o final do governo militar (FREITAS, 2004). A maior parte de suas funções, então, foi deixada para a Caixa Econômica Federal.

A despeito da incapacidade de solucionar o déficit habitacional, bem como da má qualidade apresentada nos

projetos – com as longas distâncias, carência de serviços e transportes e decorrente favelização –, o BNH foi responsável por cerca de 20% das unidades habitacionais construídas à época (BONDUKI, 2004, p.318).

Tabela 4 – Unidades habitacionais produzidas entre 1960 e 1989

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

Fonte: Cardoso et al., 2007.

1.2.2. Entre a urbanização e a remoção – a ação da CODESCO e da CHISAM

Como exposto anteriormente, embora o governo ditatorial houvesse lançado como base de sua política

habitacional o remocionismo, surgiu, na Guanabara, a CODESCO. Responsável por obras de urbanização de favelas, dentre as quais se podem citar Brás de Pina e Morro União – em Coelho Neto – (BURGOS, 2006, p.35), a Companhia teria por intenção, segundo Valladares (2005, p.133), acalmar a opinião pública, frente às transferências impostas para os conjuntos habitacionais construídos. Deste modo, seria garantida a permanência da população em seu local de origem, com a regularização da ocupação dos lotes e acesso a equipamentos urbanos (VALLADARES, 2005, p.132), ausentes nos projetos do BNH. Entretanto, graças à presença do Estado nas favelas – com a mudança no caráter da FAFEG e das associações de moradores, que passam a representá-lo –, bem como com a crescente atuação da CHISAM, em 1968, a CODESCO perdeu sua força, sendo extinta.

Através da CHISAM, então, voltou a ser incorporada, no discurso político, a visão discriminatória em relação à favela, pregando-se sua extirpação – a ser dada em um período de dez anos – e a necessidade da readaptação de seus moradores ao convívio social. Foi adotada para tal, a partir daí, uma postura violenta, totalmente contrastante à do

outro órgão, o que, nas palavras de Burgos (2006, p.36), configurou-se como “um dos capítulos mais violentos da história de repressão e exclusão do Estado”.

Assim, tanto nas próprias favelas, destruídas pela CHISAM, como nos espaços edificados pelo BNH, o poder público empreendeu, neste período, uma imagem dualista da cidade, dada por um nítido contraste entre favela e asfalto (VALLADARES, 2005, p.143) – população de média e alta renda *versus* população de baixa renda, que deveria ser isolada.

1.2.3. O caminho para um novo debate – o Programa PROMORAR

No ano de 1979, como última proposta militar para o combate ao problema das más condições de vida nas favelas, foi criado, pelo BNH, o PROMORAR. Com a premissa de urbanização destes espaços, o programa realizou – em parte – o Projeto-Rio, que levaria aos 75 mil moradores das seis favelas pertencentes ao Complexo da Maré a propriedade da terra e o saneamento básico.

Deixando para trás, como mostra Burgos (2006, p.40), o embate entre remoção e manutenção das favelas, o PROMORAR pode ser visto, então, como um prenúncio – embora modesto – do debate que se estabelecerá nos anos seguintes, no setor habitacional – a incorporação da favela à cidade.

1.2.4. A retomada democrática da política habitacional

Ao longo dos últimos anos do governo militar, por conta da crise econômica – que ocasionou o aumento da pobreza –, do desemprego e da expansão das metrópoles – aliada ao legado excludente do período BNH –, verificou-se, na cidade do Rio de Janeiro, um aumento da violência, sobretudo dentro das favelas. Segundo Maiolino (2008, p.101), por esta razão, a população favelada passa a conviver, pela primeira vez, com o poder paralelo emergente, formado por traficantes e banqueiros do jogo do bicho, dentre outros. A favela, então, ganha um novo estigma – pela associação do crime à pobreza.

Sendo assim, uma vez já prejudicada pelo episódio das remoções e reassentamentos longínquos, bem como diante de um quadro de renovação do sentimento de medo e desconfiança por parte das elites, tornam-se indispensáveis medidas em prol da qualidade de vida da população residente nestes locais. Portanto, ao mesmo tempo em que se exacerbava o segregacionismo, ganhavam destaque novos programas, com maior contribuição para o alcance do direito à cidade pelos favelados.

Estabelece-se, conseqüentemente, um cenário transitório no perfil das políticas públicas adotadas na favela, o que culminará com a criação de uma nova constituição – centrada na questão da cidadania –, como será visto mais adiante. Antes de passar a este momento da política nacional, no entanto, propõe-se uma compreensão do processo de reincorporação do caráter social, na cidade do Rio de Janeiro, dado de maneira gradual, ao longo da década de 1980. Este apenas foi possível com a descentralização das ações, o que garantiu aos estados e municípios maior autonomia para investimento em políticas locais (TASCHNER, 1997, p.53).

A partir da decadência do regime militar, frente à insatisfação e mobilização de diversas classes, retomam-se,

em 1982, as eleições diretas nos estados. Com isso, é eleito, no estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, que empreendeu, durante seu governo, a manutenção da favela, mediante a regularização da propriedade. Além disso, com uma proposta inovadora no campo da educação¹³, Brizola garantiria a implantação de equipamentos urbanos junto à população de baixa renda, garantindo sua inserção social.

Deste modo, tem início uma política de urbanização das favelas e atendimento às lacunas referentes ao fornecimento de serviços. O primeiro programa implantado é o Programa de Favelas da Cedae (PROFACE), desenvolvido entre 1983 e 1985, com vista a levar água e esgoto a cerca de 60 favelas (BURGOS, 2006, p.41), já que estes eram extremamente precários¹⁴. Em seguida, o programa Cada Família Um Lote, posto em prática pela Secretaria de Estado

¹³ Brizola foi responsável pelo projeto e construção dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) que, idealizados por Darcy Ribeiro, promoveriam educação em tempo integral em espaços de baixa renda, tais como favelas e periferias.

¹⁴ Segundo Burgos (2006, p.42), em levantamento realizado pela prefeitura no ano de 1980, apenas 1% das favelas possuía rede de esgoto completa (sendo 6% servidas de forma parcial), enquanto 6% possuíam acesso total à água (havendo outros 13% servidos parcialmente) e 17% eram atendidos por uma coleta de lixo satisfatória. Quanto à iluminação, dentre as 364 favelas cadastradas, somente 47 a possuíam.

do Trabalho e da Habitação, visava garantir a regularização da propriedade aos favelados.

Porém, apesar do notável respeito para com os direitos sociais das classes inferiores, o governo Brizola marcou-se pelo contraste entre estas e as elites, descontentes com o “incentivo” à permanência das favelas. Diante, ainda, do referido quadro de ampliação da violência, punha-se em questão a ausência de medidas repreensivas por parte do governador, passando-se a alegar um protecionismo e reforço da favela e, com isso, do crime (BURGOS, 2006, p.43).

Enquanto isso, a nível municipal, o campo dos direitos sociais encontrava-se estagnado. Segundo Burgos (2006, p.46), haviam sido lançados, apenas, pelas mãos de Israel Klabin, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), em 1979, e o Cadastro das Favelas da Cidade do Rio de Janeiro, que complementaria a primeira. Com a intenção de equipar as favelas com infraestrutura e educação, a Secretaria unira-se à UNICEF em um projeto cujo sucesso inspirou a criação, em 1981, do Projeto Mutirão. Este atuou em pequena escala, abrangendo 15 favelas, tendo sido incorporado ao PROFACE em 1983 (RODRIGUES, 1988 apud BURGOS, 2006, p.57).

Por este motivo, a despeito da relevância que estas ações representaram para o processo subsequente de incorporação das favelas à cidade, um marco social a nível nacional, já no final da década, transformaria, definitivamente, a forma de tratar a favela.

Em 1985, com a queda do governo militar, teve início a redemocratização do país. Desta maneira, fez-se necessária a elaboração de uma nova constituição, o que se deu no ano de 1988. Associada à qualidade de “cidadã” (CARVALHO, 2002, p.7), a Constituição de 1988 – vigente até os dias atuais – trouxe em seu texto, de forma inédita, a percepção dos direitos sociais dos cidadãos, tais como: “educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988), aos quais se acrescentaram, posteriormente, a alimentação e a moradia. Garantiu, igualmente, a inviolabilidade do domicílio – o que acarretaria no fim das remoções forçadas – e a função social da propriedade – que só veio ser regulamentada posteriormente, com o Estatuto da Cidade.

Além disso, a nova constituição trouxe outra característica de grande valor – a autonomia da esfera

municipal. Foi possível, portanto, pôr em prática propostas de urbanização e saneamento nas favelas, substituindo as ações pontuais e desconexas. Assim, através da sanção do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro de 1992, solidifica-se a ideia de não remoção das favelas, que deveriam ser inseridas, assim como os loteamentos irregulares, no planejamento da cidade, transformando-se em bairros ou integrando-se aos existentes (RIO DE JANEIRO, 1992).

É importante ressaltar, ainda, que em casos de inadequação do espaço à permanência, o Plano Diretor previa a realocação da população, seguindo, como critérios, o reassentamento na seguinte ordem de preferência: na própria área; em locais próximos; em locais dotados de infraestrutura sanitária e transporte coletivo. Ou seja, o remanejamento se daria apenas em último caso e deveria respeitar a proximidade ao local de origem e aos serviços urbanos, contrariamente ao que se realizava no período anterior, com o BNH.

1.3. Uma nova direção – as favelas como bairros e o acesso à casa própria

Como se explicou anteriormente, a partir da redemocratização do país e da aprovação de uma nova constituição, surgiram iniciativas, focadas nas favelas, por parte do poder municipal. Previam-se sua urbanização, regularização fundiária e agregação de infraestrutura, bem como a implantação de lotes e unidades habitacionais, quando necessário. De acordo com o Plano Diretor então vigente, com este processo seria garantida a incorporação das favelas ao restante da cidade, configurando-se estas como novos bairros ou parte daqueles já conformados.

A partir desta perspectiva, então, o prefeito César Maia criou, em 1993, o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP), que deu origem à Secretaria de Habitação – em 1994. Esta, por sua vez, viria executar os seis programas habitacionais criados pelo GEAP: Regularização de Loteamentos – voltado para a regularização urbanística e incorporação de infraestrutura; Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas – que ocuparia áreas da cidade já capacitadas com infraestrutura; Morar Carioca – cuja

atuação se daria em locais visados pela classe média, com a participação de pequenos empresários na produção de moradias; Morar Sem Risco – voltado para o reassentamento de famílias que habitem áreas de risco (BURGOS, 2006); e, finalmente, o Favela-Bairro, que se apresentará a seguir.

1.3.1. O Programa Favela-Bairro

Definida pelo próprio nome do programa, a proposta do Favela-Bairro consistiu na conversão das favelas em bairros, urbanizando-as e garantindo infraestrutura. Assim, aproveitar-se-iam as construções existentes, realizando o mínimo de reassentamentos, voltando-se especialmente para o espaço público e equipamentos coletivos, construindo e recuperando-os. Selecionaram-se, então, a partir de critérios referentes ao porte e dificuldades na urbanização das favelas, 40 destes espaços, que receberiam as melhorias.

Já no ano de 1995, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa de Urbanização e Assentamentos Populares (PROAP), recebe cerca de 300 milhões para investimentos em favelas. Inserido, então, no programa criado, o Favela-Bairro passa a contar

com 192 milhões, a serem aplicados em 60 favelas (BURGOS, 2006, p.50). Além da urbanização, estava previsto, como fato inovador, o combate ao desemprego, com o estímulo à geração de renda, bem como o acesso a lazer, esporte e cultura.

Foto 8 – Favela-Bairro na Vila Sapê em Madureira mostra a implantação de creche e quadra



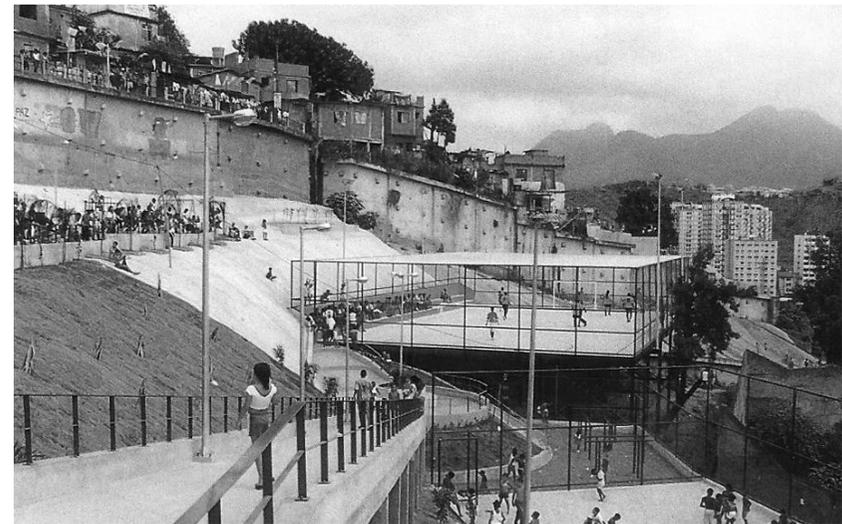
Fonte: Conde & Magalhães, 2004.

É importante ressaltar, deste modo, a contribuição dada pelo programa Favela-Bairro, uma vez que proporcionou, na cidade do Rio de Janeiro, uma necessidade de investimentos na qualidade de vida e acesso à cidade por parte da população favelada. No entanto, apesar de ter como peça-chave de sua operação a instalação de equipamentos

urbanos junto à moradia, segundo Brasileiro (1999), esta não ocorreu, não sendo fornecidos os meios para uma efetiva inserção social.

Adicionalmente, deve-se destacar que o Favela-Bairro não se tratou de uma política habitacional. Assim, nutre-se a ideia de um descompasso, até este momento, entre a produção habitacional e a provisão de saúde, educação e lazer às camadas de baixa renda.

Foto 9 – Intervenção do Favela-Bairro na Barreira do Polo, na Mangueira, revela a implantação de equipamentos desconexa de uma política habitacional, criando contrastes



Fonte: Conde & Magalhães, 2004.

Conclusão deste capítulo

Através da exposição dos diferentes cenários que acompanharam a trajetória da política habitacional brasileira, foi possível perceber que, ao longo do século XX, diversas foram as propostas lançadas com vista a solucionar o déficit habitacional e combater a multiplicação da favela. Estabeleceu-se, conseqüentemente, uma estreita relação entre o percurso destas políticas e o processo de desenvolvimento da cidade. Entretanto, devido à descontinuidade política permanente, bem como incompatibilidade entre as diferentes visões dos agentes envolvidos na elaboração da cidade, um legado desconexo e repleto de lacunas foi deixado para trás.

Com sua crescente expressividade no espaço urbano e no campo social – representando o problema do aumento da pobreza nas cidades, decorrente da má distribuição de recursos –, a favela foi entendida, durante os anos, como uma importante questão a ser solucionada. Para tal, uma vez que era vista ora como chaga, ora como parte deste organismo, determinou-se uma dicotomia entre as premissas de remoção e urbanização, retratada neste capítulo. Entretanto, devido à

insatisfação da elite dominante frente ao avanço da favela sobre o tecido formal, houve um predomínio na adoção da primeira iniciativa, que se aliou, frequentemente, a uma política habitacional incompleta.

A despeito do surgimento de propostas que tratassem a moradia como meio de inserção social, primando por sua qualidade e integração ao meio urbano – a se dar pelo acesso a serviços e transporte –, há uma recorrente ausência do governo quanto ao provimento dos direitos sociais da população. Isto porque estiveram mais presentes no cenário brasileiro e, sobretudo, carioca, políticas habitacionais preconceituosas e segregacionistas. Tal afirmativa se deve não só ao paradigma de expulsão dos favelados das áreas centrais bem equipadas – cada vez mais valorizadas e visadas – mas, também, da impulsão destas camadas para periferias carentes – onde a precariedade garantiu o baixo valor dos empreendimentos. Diante, portanto, da priorização do lucro das minorias e da falta de interesse por parte do poder público em investir na complementação do projeto de habitação com serviços, nestes locais, não se alcançou moradia digna e de qualidade.

Tendo alternado iniciativas de atuação restrita e/ou pontual, durante a primeira metade do século XX, o Rio de Janeiro viu, então, na década de 1960, com o governo militar, uma centralização política, que permitiria a concentração da questão habitacional em uma proposta padronizada. Seguiu-se, então, nesta cidade, como premissa principal, a erradicação das favelas, a ser complementada pela construção de inúmeras unidades habitacionais para os grupos removidos. No entanto, o que foi considerado como a política habitacional mais significativa na história do país configurou-se, na realidade, como um projeto de eliminação da pobreza das vistas das camadas dominantes, com a remoção violenta dos favelados, empurrando-a para as bordas da cidade e criando-se novas demandas e carências.

A partir daí, pouco se investiu para que esses indivíduos pudessem ser inseridos na sociedade, reproduzindo-se suas mazelas. Ocupando as periferias longínquas e sem acesso a transportes, empregos ou serviços, grande parte da população foi, portanto, através da própria política pública habitacional, alijada de seus direitos sociais, isto é, do direito à cidade. Viu-se, portanto, obrigada a

conviver com a segregação e estigmatização, passando a refletir a desqualificação do espaço em que foi habitar.

Após o fim do governo militar, o tema dos direitos sociais ganhou destaque. Surgiram, então, ações pontuais, na esfera municipal, com vista à conservação da favela em seu local original, dotando-a de infraestrutura e equipamentos urbanos. No entanto, além de insuficientes, estas não vieram incorporar uma política habitacional – que deveria solucionar o ainda existente e expressivo déficit do setor.

Até este momento, portanto, é possível confirmar que não houve uma política que aliasse a construção de equipamentos urbanos junto à moradia. Com isso, promoveu-se, inversamente ao desejável, a manutenção da exclusão social.

Finalmente, com a chegada do século XXI, através de instrumentos legais, como o Estatuto da Cidade, formulados em consonância com a ideia de cidadania, a cidade deve assumir sua função social. Passando-se a pregar o controle da expansão da malha urbana, é prevista a ocupação de seus vazios com habitação de qualidade. Busca-se, então, a inserção social através da moradia – em sua acepção completa, ou seja, combinando-se unidades habitacionais a

equipamentos urbanos. Contudo, como será visto no próximo capítulo, volta-se a presenciar um quadro de remoções forçadas e priorização do lucro dos agentes envolvidos na construção dos conjuntos habitacionais, sugerindo-se uma continuidade da problemática exposta na hipótese.

A contextualização da Política Nacional de Habitação e sua aplicação no cenário carioca

Capítulo 2 – A contextualização da Política Nacional de Habitação e sua aplicação no cenário carioca

Conforme mostrado no capítulo anterior, a década de 1990 caracterizou-se não só pelo esgotamento dos recursos públicos para investimento em moradia, mas também por uma descentralização da questão. Deste modo, não houve neste período uma política habitacional clara por parte do Estado, tendo predominado programas federais de fornecimento de crédito à produção de mercado. Com a maior autonomia adquirida pelos municípios, seria possível, logo, combinar estes recursos ao controle do uso do solo, equilibrando-se a distribuição das unidades habitacionais no espaço urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.11) e democratizando-se o acesso à cidade. Contudo, não houve interesse e, portanto, articulação por parte das esferas envolvidas, além de ter sido baixa a oferta de incentivos pelo governo federal, não havendo alcance significativo por este tipo de proposta.

A despeito de tal limitação na ação do poder público, no entanto, a ideia de equilíbrio no acesso à terra vinha ganhando força no campo social, no final do século XX (MARICATO, 2006, p.214). Com a incorporação à

Constituição de 1988 dos direitos sociais do cidadão e do conceito de função social da cidade, criava-se um momento fértil para o debate acerca do direito à moradia de qualidade. Como consolidação política deste movimento, houve, então, a formulação do Projeto Moradia, no ano de 2000, prevendo o equacionamento do déficit habitacional do país. Para tal, fazia parte da proposta a criação do Ministério das Cidades, que estabeleceria as diretrizes para uma nova política habitacional. Esta deveria estar calcada em um projeto para o desenvolvimento urbano, o que definiu uma preocupação em romper com as ações excludentes do passado.

No entanto, embora a política habitacional proposta fosse de cunho social, esta definiu a criação de um sistema parcial, que tornaria a favorecer o produtor e não o destinatário final. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), derivado do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), cuja produção é ditada pelas leis do mercado, acabou por estabelecer um quadro favorável à reprodução das carências vistas no período BNH, uma vez que não se têm priorizado as necessidades da população de baixa renda. Além disso, o programa não tem sido acompanhado pelo

planejamento urbano, alimentando a consolidação deste modelo excludente.

A partir desta análise, passa-se à particularidade de como se deu a aplicação do mesmo no Rio de Janeiro, dado o momento de preparação da cidade para os megaeventos por vir – Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Visando-se a recepção dos mesmos, mas, também, a agregação de uma maior visibilidade à cidade, tem-se ensejado a realização de obras de grande porte em seu tecido, retomando-se uma política de embelezamento já vista durante o início do século XX. Tira-se partido, assim, das lacunas geradas pela ausência de planejamento anteriormente, para a implantação de grandes vias e equipamentos urbanos – sob o discurso de realização de melhorias públicas –, que não serão usufruídos, entretanto, de modo igualitário. Ainda, o traçado escolhido para acomodar tais intervenções torna a coincidir, em inúmeros casos, com a localização de diversas comunidades de baixa renda¹⁵, sendo parte do discurso público removê-las.

¹⁵ São exemplos deste processo a Vila Autódromo, removida para a construção do Parque Olímpico; a área portuária – incluindo o Morro da Providência – a ser revitalizada; e o Complexo de Vila Santa, eliminado para a implantação do Parque de Madureira, como será visto mais adiante

A proposta, então, é de reassentar seus moradores em conjuntos construídos pelo PMCMV, com condições de vida supostamente mais adequadas, contando-se, para isso, com incremento financeiro do governo municipal. Todavia, serão mostrados a seguir os prejuízos sofridos por esta parcela com as transferências, uma vez que os reassentamentos se dão em locais distantes e carentes. A aplicação da nova política no espaço carioca, portanto, além de contar com as já citadas deficiências do programa, vai se combinar a este cenário, trazendo uma reprodução da crítica vista no capítulo anterior.

Deste modo, apresentar-se-á, neste capítulo, mais detalhadamente, o percurso descrito acima, que conduziu à adoção do PMCMV, bem como as diretrizes do mesmo. Será feita, em seguida, uma análise de sua prática, atualmente, no contexto citado, compreendendo-se como este se concilia com a retomada das remoções. Assim, será possível identificar, finalmente, as bases para o presente panorama – desfavorável para as camadas inferiores da sociedade, o que torna a ampliar sua exclusão.

(ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA, 2012, p.25).

2.1. Um novo momento político – a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)

Na virada do século XX para o século XXI, 7,2 milhões de famílias brasileiras, dentre as quais 5,5 milhões localizadas em áreas urbanas, estavam alijadas de seu direito à moradia (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.17). Destas, 88,2% possuíam renda de até cinco salários mínimos, o que revela a ineficiência dos diferentes programas lançados até então para atendimento às camadas mais baixas da sociedade.

Além disso, graças à ausência de uma política reguladora do solo urbano, as próprias iniciativas públicas ensejaram a expansão da clandestinidade e da favelização. Segundo o Ministério das Cidades (2004, p.20), o que se via, até então, era uma produção habitacional pelo poder público que reproduzia o “padrão segregativo e excludente de urbanização periférica, aprofundando as desigualdades sócio-territoriais”. Percebe-se, portanto, que os prejuízos sofridos pelas referidas camadas não se restringem à indisponibilidade de uma unidade habitacional em si. Transcendendo a dimensão quantitativa, o déficit habitacional qualitativo –

referente à insuficiência de infraestrutura e serviços junto às unidades, bem como ao isolamento social promovido – se apresenta igualmente significativo.

Ao longo da última década do século XX, programas municipais de urbanização visaram combater estas carências em comunidades de baixa renda, atuando na construção de equipamentos urbanos e investindo em sistema viário e saneamento básico. Contudo, uma vez que a construção da habitação não vinha sendo tratada pelo setor público, tais serviços não vieram acompanhá-la. Gerou-se, portanto, um descompasso entre iniciativas, não sendo produzida moradia de qualidade para as camadas de menor renda da sociedade, o que colaborou para o agravamento do quadro que se estabelecera anteriormente.

Assim, pode-se identificar a necessidade existente, naquele momento, da criação de novas diretrizes que garantissem, por instrumentos legais, não apenas a unidade habitacional, mas também a sua complementação, efetivando-se o acesso à cidade por toda a população.

2.1.1. As bases para a criação de uma nova política habitacional

Após o esgotamento do modelo criado no governo militar, seguido pela falência do BNH, o Sistema Financeiro de Habitação alcançara uma grave crise, ocasionada pelo alto número de inadimplentes, entre outros fatores. Com a necessidade de restabelecimento de recursos, então, pouco poderia ser investido na construção de unidades para a população de baixa renda (BONDUKI, 2012). Deste modo, deu-se um vazio na política habitacional nacional, cabendo aos municípios tentar solucionar o problema do crescimento das favelas, com recursos alternativos (BONDUKI, 2004, p.322).

Paralelamente, criavam-se programas de financiamento ao beneficiário final, como o Carta de Crédito, utilizando-se de recursos do FGTS. Uma vez que estes acabavam por destinar-se à classe média – dada a dificuldade da população de baixa renda em arcar com os custos das prestações –, tal iniciativa teve baixo alcance, não sendo uma alternativa consistente para o combate ao déficit:

“Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foi destinado a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foi destinado para a baixa renda (até 3 SM), onde se concentra 83,2% do déficit quantitativo.” (INSTITUTO VIA PÚBLICA, 2004 apud BONDUKI, 2012).

Já no ano de 1999, com o surgimento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), seria possível, através da inovadora aplicação de recursos do Tesouro Nacional como subsídio (BONDUKI, 2012), retomar a produção de habitação popular. Atingir-se-iam, portanto, as camadas excluídas do modelo anterior de financiamento.

Deve-se destacar o estabelecimento, nesta ocasião, de um relevante período transitório para o tema em questão. A partir da maior expressividade do movimento social, que buscava o direito à moradia, contando com a participação popular, e financiamento público, definiram-se as bases para a formulação da política habitacional que viria a seguir.

Assim, no ano de 2000, a ONG Instituto Cidadania, comandada por Luís Inácio Lula da Silva, reuniu profissionais para que se debatessem os rumos para o equacionamento do déficit habitacional no Brasil (MARICATO, 2006, p.5). Formulou-se, então, o Projeto Moradia, que buscava atuar de forma completa, de modo a levar moradia de qualidade à

população. Além de ter apresentado “propostas em três dimensões – gestão e controle social, desenho financeiro e aspectos urbano-fundiários” (BONDUKI, 2012) –, o Projeto previu congregar, ainda, o poder público e o setor privado.

Para sua coordenação, seria gerado, em 2003, o Ministério das Cidades – formado pela Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.12). Tal organismo, a partir daí, passaria a fazer uma análise da questão habitacional, compreendendo as raízes do déficit existente e revelando a importância de uma política habitacional renovada, mais igualitária.

É importante ressaltar que, configurando-se como uma base expressiva para a atuação do mesmo, fora aprovada, dois anos antes, em consonância com a incorporação da participação popular à formulação do espaço urbano, a Lei N. 10.257 – o Estatuto da Cidade. Através deste, seriam regulamentados os artigos 182 e 183 da Constituição, referentes, respectivamente, à política de desenvolvimento urbano – pondo em prática a função social da cidade e o

bem-estar de seus habitantes, através do Plano Diretor, elaborado pela esfera municipal –, e ao usucapião – que possibilitaria a regularização de favelas, loteamentos clandestinos e ocupações irregulares (OLIVEIRA, 2001, p.24). Para tal, partir-se-ia de um ideal de gestão democrática, considerando-se o interesse público como prioritário. Garantir-se-ia legalmente, portanto, o direito à cidade.

Sendo assim, tirando partido deste instrumento, o recém-criado Ministério poderia, finalmente, através da convergência entre o controle do uso do solo e a construção de habitação popular, elaborar uma política inclusiva, que garantiria uma distribuição justa da cidade. Para tal, não se poderia correspondê-la apenas à disponibilização da unidade habitacional em si:

“A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais [...]” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.12).

Para tal, convocou-se, em 2003, a primeira Conferência Nacional das Cidades, na qual se compôs o Conselho Nacional de Habitação (BONDUKI, 2012). Este,

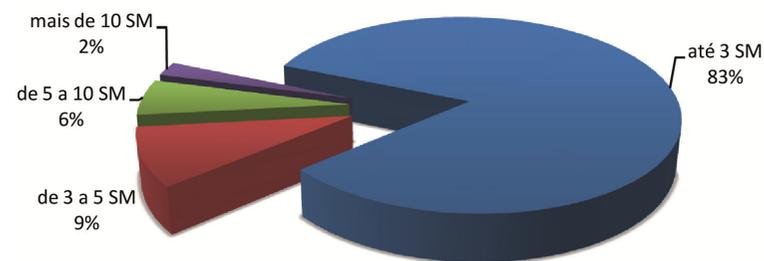
então, veio a criar as bases da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD), na qual se incluiria a Política Nacional de Habitação (PNH).

2.1.2. A Política Nacional de Habitação

Baseada nas premissas do Projeto Moradia, a Política Nacional de Habitação foi criada em 2004, contemplando três eixos: “política fundiária, política financeira e estrutura institucional” (MARICATO, 2006, p.6). Com a proposta de resolver a questão habitacional no Brasil, unindo as três esferas de poder – municipal, estadual e federal –, além da participação privada, a PNH se propunha a realizar: a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários; a provisão da habitação; e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.29). Este último se deve ao fato de que, considerando a habitação como “vetor de inclusão social”, a política previa moradia digna e de forma completa, devendo estar acompanhada de saneamento, mobilidade, e acesso a equipamentos urbanos.

Para o funcionamento da PNH, foi necessária a criação de uma série de instrumentos, dentre eles, o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que se dividiria em subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social (MARICATO, 2006, p.7). Apesar dos obstáculos enfrentados para a aprovação de um fundo de recursos não onerosos, criou-se, para o segundo subsistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que receberia, conforme prometido pelo governo, um investimento de R\$ 1 bilhão anuais, quantia exclusivamente voltada para o setor habitacional (BONDUKI, 2012). Identifica-se, portanto, um aumento na expressividade da atuação da esfera federal, que passa a demonstrar maior comprometimento no combate ao significativo déficit habitacional.

Gráfico 1 – Estimativa do Déficit Habitacional no Brasil (2000)



Fonte dos dados: Fundação João Pinheiro, 2003.

É importante destacar que se criava, assim, com tal proposta de segmentação de organismos, uma relevante distinção entre a oferta destinada à classe média e à classe popular, sem que a primeira usufrísse de recursos públicos para a aquisição da casa própria – conforme ocorrido anteriormente, no período BNH. Com papel de destaque, a Caixa Econômica Federal (CEF) passaria, a partir deste momento, a atuar não só como agente operador do FGTS, mas, também, do Fundo Nacional de Habitação, gerindo seus recursos. Assim, como um dos agentes financeiros do FNHIS, seria responsável pela análise de renda e concessão de créditos, garantindo a equidade na distribuição de auxílios.

Através destes créditos, então, seria ampliado o acesso, pela população de baixa renda, a novas unidades habitacionais, lotes urbanizados, melhorias em unidades existentes e ocupação de unidades vazias. A proposta principal era, a partir da ideia de função social da cidade, favorecer a ocupação, por meio destas variadas opções, do perímetro urbano, aproveitando-se a infraestrutura instalada. Estaria excluída, conseqüentemente, a oportunidade para a proliferação de loteamentos nas periferias e, portanto, a privação do acesso à cidade. Ainda, de modo a garantir a

eliminação do isolamento social, era necessário investir, também, como complementação, em transporte público eficiente, em detrimento do individual – priorizado pelo poder do capital privado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.21) – e acessibilidade.

Deve-se ressaltar que, além do usuário final, seriam concedidos financiamentos, igualmente, a cooperativas, sindicatos, ONGs e pessoas jurídicas, possibilitando uma maior oferta de habitação acessível. Ao último caso, inclusive, pode-se associar um conceito-chave adotado pela PNH, referente ao desenvolvimento econômico, que deveria ser impulsionado por um maior dinamismo do mercado imobiliário – dado pelo incentivo à construção.

Percebe-se, até este ponto da análise realizada, uma inovação, do ponto de vista social, no campo da habitação. Em primeiro lugar, esta passa a ser prioritária, sendo tratada, adicionalmente, de maneira ampla, já que era pensada junto aos demais direitos sociais da população. Sendo assim, foi possível a compreensão da questão, para a política formulada, como elemento que contribuiria para a inserção do indivíduo na sociedade. Além disso, através do ideal de preenchimento de vazios urbanos, estaria assegurada a

permanência na cidade, despojando-se do procedimento marcante no período BNH de expulsão dos pobres das áreas centrais – o que os tolhia do acesso à cidade.

Para que se garantisse a não-reprodução deste modelo, outros elementos de controle e normatização foram indispensáveis à concepção da PNH. São estes: o Desenvolvimento Institucional, voltado para a estruturação de estados e municípios e capacitação dos agentes envolvidos; o Sistema de Avaliação e Monitoramento da Habitação, que realizaria uma constante revisão e readaptação da política criada, controlando sua qualidade; e, finalmente, o Plano Nacional de Habitação, criado pelo Ministério das Cidades e implementado em 2009, que articulava diagnóstico, prioridades, metas, recursos, ações e monitoramento.

2.1.3. O Plano Nacional de Habitação

Visando combater os obstáculos existentes no acesso à moradia pela população pobre, o Plano Nacional de Habitação surgiu, entre os anos de 2007 e 2008, como instrumento que possibilitaria a efetivação da PNH. Para tal, veio elaborar um conjunto de estratégias que conduziram,

simultaneamente, ao desenvolvimento econômico e à inserção social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p.11), estabelecendo como horizonte final para a solução da questão o ano de 2023. Ao longo deste período, no entanto, revisões deveriam ser realizadas, a cada novo governo, de modo a manter sua eficácia.

Como ponto de partida, foi realizado um diagnóstico do déficit habitacional, de modo a se perceberem as singularidades dos diferentes casos a serem abrangidos, compondo-se um sistema de classificação. Primeiramente, há uma divisão referente às diferentes tipologias de municípios, considerando-se sua população e centralidade. Em seguida, há a enumeração dos diversos grupos sociais abrangidos, de acordo com a renda (ver Tabela 5), o que permitiu definir a proporção entre subsídio governamental e investimento do próprio beneficiário. Assim, puderam ser estabelecidos os tetos para o auxílio, bem como os “produtos habitacionais” a serem acomodados em diversas linhas programáticas.

Tais linhas contemplariam a urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, produção e aquisição de habitação, melhorias habitacionais, assistência técnica e desenvolvimento institucional. Avaliando-se, mais

particularmente, a linha voltada à aquisição de habitação, percebe-se uma larga oferta de modalidades aquisitivas, tais como a promoção pública, o arrendamento e a autogestão. Apreende-se, com esta multiplicidade, combinada à mencionada identificação das variações no poder aquisitivo, a preocupação inédita do plano para com o maior alargamento possível do público atendido.

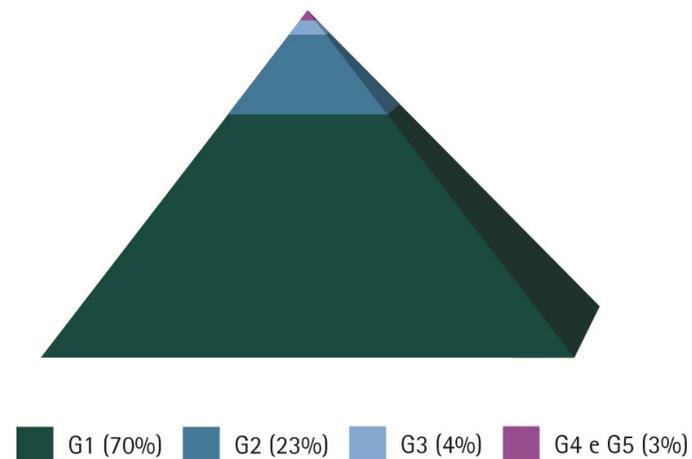
Tabela 5 – Grupos de renda previstos no PlanHab

	Capacidade Financeira	Necessidade (milhões de domicílios)	Fonte de recursos
G1	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento	12,9	FNHIS
G2	Famílias que acessam financiamento habitacional, mas requerem subsídio de complemento e equilíbrio	11,6	FGTS e FNHIS
G3	Famílias que podem acessar financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio	4,8	FGTS
G4	Famílias com capacidade de assumir financiamento	3,7	FGTS e SBPE
G5	Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado	1,9	SBPE e mercado livre

Fonte dos dados: Ministério das Cidades, 2010.

Além da facilitação do acesso por camadas antes à parte do processo (ver Gráfico 2), foi igualmente relevante a percepção de sua condição financeira diferenciada – já que, em muitos casos, a renda é baixíssima ou nenhuma – o que gerou cuidados especiais. Preferindo localizar em áreas centrais os investimentos voltados para a população de baixa renda, seria possível o usufruto da infraestrutura e serviços existentes, bem como se minimizariam os custos com transporte. Estava, portanto, consolidado o alicerce para o rompimento com a exclusão, proposto pela PNH.

Gráfico 2 – Déficit acumulado por grupo de atendimento



Fonte: Ministério das Cidades, 2010.

Após a concepção do PlanHab, contudo, no segundo semestre de 2008, o Brasil passou a sofrer com a crise econômica internacional, o que modificou o cenário visto até então – o setor imobiliário, em largo crescimento, foi paralisado (BONDUKI, 2012). Consequentemente, foi imprescindível a criação de medidas, pelo governo federal, de modo a impulsionar a geração de empregos e o crescimento econômico (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p.190). Foi neste contexto que surgiu, como medida anticíclica, o programa considerado central para este estudo, uma vez que acabou por ocasionar um desvio em relação ao propósito inicial da política habitacional.

Criado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) previa aplicar amplos recursos na construção civil, para a edificação de novas unidades. Investindo-se no setor, tentar-se-ia combater o iminente desemprego no país. Entretanto, colocando em primeiro plano o desenvolvimento da economia, a proposta veio sobrepujar o embasamento social concebido pelo Ministério das Cidades. Isso se deve ao fato de não se ter considerado a incapacidade de um atendimento completo, sobretudo em relação às camadas de menor poder aquisitivo, incapazes de arcar com o modelo

sem o aporte do governo. Deixando de lado uma gama de opções mais adequadas a estes grupos, como apresentadas no PlanHab, bem como contando com um curto prazo para sua execução – o que gerou um despreparo para o enfrentamento da questão habitacional –, o PMCMV originou a reprodução de questões vistas no período BNH (BONDUKI, 2012), como será mostrado a seguir.

2.1.4. O Programa Minha Casa Minha Vida

Lançado em março de 2009, o PMCMV, conforme visto, surgiu com a incumbência de impulsionar a produção habitacional, gerando renda e empregos, como meio de combater a crise internacional que se refletia no Brasil. Para tal, previu investimentos bilionários a serem aplicados na construção de um milhão de unidades habitacionais durante a primeira fase – vigente até 2011 –, e dois milhões de unidades durante a segunda fase – que vigorará até 2014. As mesmas poderiam estar inseridas tanto em áreas urbanas – com o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) –, como rurais – atendidas pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

De modo a ampliar as oportunidades de acesso à casa própria pelas camadas inferiores, a aquisição da habitação dar-se-ia através de financiamento a longo prazo, com juros reduzidos. O beneficiário final teria, ainda, a possibilidade de adquirir subsídio público, mediante a comprovação de renda de até seis salários mínimos, ao que poderia ser somado incremento do governo municipal.

Em concordância com o caráter social que vinha sendo proposto até então, deveriam ser atendidas famílias com renda entre zero e dez salários mínimos. Seriam, dentre estas, tratadas como preferenciais as famílias cujas responsáveis fossem mulheres, as com deficientes e, finalmente, famílias em área de risco ou insalubres ou que tivessem sido desabrigadas (BRASIL, 2009). Concentrando-se neste último exemplo, pode-se perceber de que modo foi aberto espaço para as remoções de grupos com pouca ou nenhuma renda, sob a premissa de garantia de habitação em outro local da cidade.

Assim como as demais unidades habitacionais produzidas pelo programa, os conjuntos construídos com este fim deveriam estar inseridos no tecido urbano, sendo obrigatória a existência de infraestrutura básica de luz, água e

esgoto. Igualmente, deveriam estar presentes no local, ou constarem em planejamento anterior à edificação da habitação, equipamentos voltados para a educação, saúde e lazer, bem como transporte público¹⁶. Isso porque a proposta do PMCMV seria ocupar a cidade de modo ordenado, conforme ditado pelo PlanHab, mantendo-se dentro de seus limites, sem que se onere a população beneficiada com longas distâncias e privações.

Para tal, então, constou de sua redação a previsão de doação de áreas urbanas, pelos estados e municípios, para a implantação dos empreendimentos, intencionando, adicionalmente, combater a especulação imobiliária. Entretanto, conforme aponta Bonduki (2012), a questão fundiária não foi priorizada, o que se deu, dentre outras razões, pela urgência das construções e da larga busca por terrenos de grande porte – que ofereceriam maior facilidade na construção de conjuntos habitacionais. Com isso, ensejou-se um aumento no valor das propriedades urbanas, o que destinaria a maior parte do subsídio a arcar com o alto custo

¹⁶ Esta referência foi acrescentada somente em 2011, pela Lei N.12.424/2011, que veio modificar a Lei N.11.977/2009, criando o Programa Minha Casa Minha Vida II.

de construção nas áreas centrais. Como alternativa, então, priorizaram-se implantações periféricas, mais acessíveis financeiramente, prejudicando-se, principalmente, as iniciativas voltadas para a população de menor renda. Conduzida a espaços deficientes em termos de empregos, transporte, infraestrutura e serviços, esta seria privada do acesso à cidade, encarando a reprodução de suas mazelas. Repetia-se, portanto, a dinâmica adotada no período BNH.

Esta, aliás, não foi a única problemática do programa que o tornou similar ao anterior. Partindo de uma má distribuição das ofertas, a maior demanda – 91% do déficit habitacional (BONDUKI, 2012) –, dada pelo setor que contava com pouca ou nenhuma renda, acabou por receber um reduzido número de investimentos. Assim, mais uma vez, tendo sido a atuação de mercado mais expressiva do que a social – cuja responsabilidade destinava-se ao poder público –, manteve-se o déficit, priorizando-se camadas dotadas de maior facilidade no acesso ao financiamento.

Surge, então, diante das famílias ainda excluídas, como meio de alcance da casa própria, o enquadramento na já mencionada fração do programa voltada à transferência daqueles que apresentassem más condições de moradia.

Avaliando-se a cidade do Rio de Janeiro, entende-se que tal fato ocorre porque, apoiando-se no referido discurso e frente ao contexto de embelezamento urbano em curso, puderam-se colocar em prática remoções forçadas de favelados, realocados, com investimento municipal, em conjuntos habitacionais do PMCMV (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011, p.3).

Além dos obstáculos apresentados em diversos outros empreendimentos – tais como longas distâncias e carência de investimentos anteriores e ulteriores à implantação das unidades, para a recepção dos transferidos –, tais cidadãos vieram a ser prejudicados, adicionalmente, pela ausência de acompanhamento social – a despeito de ser esta uma premissa do programa. Desta maneira, os moradores desapropriados são impelidos a deixar suas residências, dada sua informalidade, sem que haja esclarecimento dos processos envolvidos ou uma prévia apresentação de seu destino. Deparam-se, portanto, com um quadro de manutenção da exclusão social, o que vai de encontro à proposta da política habitacional vigente.

Expor-se-á, mais detalhadamente, o cenário atual contemplado por esta parcela da população carioca.

2.2. Um novo cenário na cidade do Rio de Janeiro – o “embelezamento” e a retomada das remoções

Um século após Pereira Passos pôr em prática seu plano de embelezamento, com vista a urbanizar e modernizar o Rio de Janeiro, a cidade torna a sofrer processo semelhante. Desde o anúncio, no ano de 2009, de sua escolha como sede de dois eventos de grande porte – a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016 – o espaço carioca tem sido alvo de massivas transformações, de modo a possibilitar a recepção de equipes e turistas. Tendo suas condições de vida inextricavelmente conectadas a este, a sociedade sofre, então, assim como outrora, uma série de prejuízos derivados de um planejamento injusto. Isso porque, diante de uma maior projeção no cenário internacional, passa-se a priorizar a ideia da cidade como propaganda, concentrando-se investimentos em áreas de visibilidade. Colocando-se, portanto, as necessidades reais da população em segundo plano, as camadas inferiores encontram-se, mais uma vez, excluídas deste processo.

Conforme mencionado no dossiê “Megaeventos e Violação de Direitos Humanos no Brasil” (ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA, 2012), há um desperdício de recursos públicos, aplicados em obras de infraestrutura viária, transportes e construção de equipamentos urbanos que, contraditoriamente, não serão usufruídos pela maioria. Para tal, ainda, uma vez situados em espaços de interesse para estas intervenções, diversos moradores de comunidades de baixa renda vêm sendo retirados de suas casas. Sob a premissa de um incremento geral na qualidade de vida, podem-se contabilizar, segundo o documento, a remoção forçada de cerca de 170 mil pessoas, dada mediante a oferta de indenização irrisória ou uma unidade em conjunto habitacional construído pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Este processo vai de encontro, deste modo, ao Estatuto da Cidade, segundo o qual a maior parte destas pessoas teria direito ao usucapião, garantindo-se a manutenção de sua moradia – em sentido completo. Adicionalmente, o poder público desconsidera a recomendação feita pela ONU que defendia a priorização da

população marginalizada, devendo esta usufruir do legado a ser deixado pelos eventos:

“Assegurar que a reestruturação urbana que antecede a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 sejam apropriadamente reguladas para evitar remoções e despejos forçados e fazer todo esforço para assegurar que os eventos futuros tragam benefícios duradouros para os moradores urbanos mais pobres e marginalizados” (ONU apud ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA CÔPA, 2012, p.17)

Opostamente, lançada a longas distâncias dos locais de origem, esta, além de não figurar como público-alvo das grandes obras, é impelida a enfrentar as diversas carências apresentadas nas periferias.

Serão enumerados, a seguir, alguns dos exemplos observados na cidade atualmente, revelando-se o contexto no qual se insere o estudo de caso a ser abordado no próximo capítulo.

2.2.1. Os investimentos e transformações em curso

Dentre as grandes obras realizadas na cidade do Rio de Janeiro, têm destaque as múltiplas conexões viárias e a revitalização da área portuária. No primeiro caso, podem-se

citar a Transoeste – via expressa de conexão entre a Barra da Tijuca e Santa Cruz; a Transcarioca – corredor de ligação entre a Barra da Tijuca e o Aeroporto Internacional; e a Transolímpica – via expressa entre Deodoro e Barra da Tijuca. Acomodando diferentes linhas de BRT¹⁷, tais intervenções surgiram sob a premissa de possibilitar rápidos deslocamentos entre pontos nodais da cidade, reduzindo, ainda, os custos da população com transporte. Entretanto, além de ainda ser insuficiente frente à larga demanda, bem como uma solução questionável – uma vez que o transporte sobre trilhos se demonstra mais eficaz e menos agressivo ao meio ambiente –, a população de baixa renda vem sendo prejudicada pela iniciativa pública, como assinala Rolnik (2011a).

Tal fato se deve às inúmeras desapropriações impostas pelas intervenções – cujo traçado se sobrepõe à localização de assentamentos populares. Além disso, não há a possibilidade de permanência em local próximo ao original, apesar de esta ser a opção preferencial definida pela

¹⁷ Sigla usada para designar o “Bus Rapid Transit”, um modelo de transporte coletivo rodoviário, adotado em diferentes países, cuja circulação se dá por vias exclusivas.

prefeitura em decreto¹⁸. Diante da falta de interesse pela construção de habitação popular nestes locais, verifica-se, inversamente, sua privatização, segundo a Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (2012, p. 12). Identifica-se, conseqüentemente, um modelo hostil de planejamento, fundamentado neste tipo de projeto que, embora surja com um discurso voltado às classes populares, acaba por expulsá-las com sua própria implantação.

Foto 10 – Demolição massiva de comunidade no Recreio, para a implantação da Transoeste



Autor: Renato Cosentino. Fonte: Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, 2012.

¹⁸ O Decreto Municipal N.34.522/2011 define que deve ser removido o menor número de unidades possível, tendo, como alternativa de realocação dos moradores de assentamentos irregulares desapropriados, uma nova moradia no local ou em conjunto do PMCMV – ao que vem sendo dada preferência –, indenização ou compra de moradia na própria comunidade.

Foto 11 – Casa Marcada para demolição no Campinho, por onde passará a Transcarioca



Autor: Renato Cosentino. Fonte: Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, 2012.

Passando-se à área portuária, diversas questões estão presentes, dentre as quais se evidencia a habitação popular. Apesar de um conjunto de edificações públicas abandonadas – muitas delas, atualmente ocupadas irregularmente, são dotadas de grande potencial para requalificação, mediante a criação de unidades habitacionais –, além de uma ampla oferta de terrenos públicos – capazes

de acompanhar a proposta de função social¹⁹ da política habitacional –, poucos são os investimentos neste âmbito (KOHARA et al., 2012, p.58). Visando um suposto desenvolvimento econômico e revitalização da região, o poder público tem agido, preferencialmente, na redistribuição do solo, de modo a promover a ocupação por novas empresas, residências de média e alta rendas, e espaços voltados ao turismo e lazer. Vale lembrar que, embora abandonado pelo poder público até então, este território mantinha numerosos moradores, configurando-se em um espaço rico em memória e cultura e de grande potencial habitacional. A esta ação, adicionalmente, vieram se combinar alterações no sistema viário, modificando-se, ainda mais, o cenário visto até então.

Com tais transformações, as diversas comunidades localizadas na região perderam seu espaço, tendo suas casas marcadas para demolição. Os moradores receberam, então, ora indenização, ora unidade habitacional edificada, dentro do PMCMV, em bairros distantes – e não no centro da cidade,

¹⁹ O Estatuto da Cidade determina que o poder público faça com que se cumpra a função social da propriedade, que deve atender às necessidades da população. Em consonância com o mesmo, o Programa Minha Casa Minha Vida, ao identificar, em sua formulação, o benefício na inserção urbana da população de baixa renda, prevê a doação de terrenos públicos em áreas centrais para a construção de habitação popular.

como proposto, inicialmente, no programa. Outro grupo afetado por este processo foi o de habitantes das referidas ocupações irregulares, igualmente retirados, sob a promessa de utilização dos edifícios para outro fim.

Foto 12 – Retirada da Praça Américo Brum, no Morro da Providência, onde existia a única quadra de esportes da comunidade, para construção de estação de teleférico



Autor: FASE – RJ. Fonte: Kohara et al., 2012.

É importante lembrar – como visto na parte histórica deste estudo – que tal proposta de remodelagem, em prática atualmente, veio reforçar um processo em curso há mais de um século na cidade, sobretudo na região central. Mantida a estratégia do governo municipal de injeção de capital pontualmente – em detrimento do desenvolvimento de áreas marginalizadas –, ensejou-se o beneficiamento de camadas já privilegiadas, que desfrutarão das melhorias empreendidas. Expulsando-se, sucessivamente, os pobres destes espaços, o poder público vem lançando-os, como única opção, habitar as periferias, o que Rolnik (2011b, p.40) considera uma “grave violação do direito à moradia”.

Contudo, estes não são os únicos casos em que são realizadas transferências compulsórias. Assim como a ampliação dos meios de transporte e a modernização do porto e de seus arredores, a construção de uma série de equipamentos urbanos de grande porte se fez necessária para que a cidade proporcionasse não apenas os jogos, mas o caráter associado aos megaeventos. A partir daí, percebe-se um grande número de novas remoções realizadas em prol da instalação destes. Um exemplo contraditório que se pode citar é o caso das comunidades na Zona Oeste – entre Barra

da Tijuca e Recreio –, dentre as quais se destaca a Vila Autódromo, configuradas como alvo de desapropriações, não apenas para dar lugar às vias expressas, mas, também, a equipamentos a serem usados durante as Olimpíadas. Sendo este um território que concentra investimentos públicos, vem reproduzir a mesma lógica observada nas áreas centrais, quando, pelas próprias mãos do governo, a população local – de baixa renda – vem sendo retirada, abrindo-se espaço para a valorização imobiliária e a captação de lucro pelas construtoras, focadas nos estratos superiores da sociedade.

Finalmente, destaca-se o episódio da construção do Parque de Madureira, entre este bairro e o de Rocha Miranda, que se apoiou na remoção forçada de 720 domicílios, no ano de 2010. Embora contasse com o projeto inicial de reassentamento próximo ao parque (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011, p.3), ganhando os moradores o direito de permanecer em sua vizinhança e usufruir do equipamento a ser implantado, os destinos finais dos mesmos foram os bairros de Realengo, onde se situa o conjunto Vivendas do Ipê Branco, e Campo Grande, no qual se encontra o Condomínio Ferrara, ambos construídos pelo PMCMV. Residentes em um complexo composto por três favelas – o

Complexo de Vila Santa, no qual se situam Vila das Torres, Pereira Leitão e Vila Santa – caracterizado por más condições de habitabilidade – tais indivíduos sofriam com a carência de investimentos por parte do poder público. Contraditoriamente, a despeito da realização de uma obra voltada para a cultura e lazer no referido local, seus moradores foram conduzidos a espaços que, além de distantes do mesmo, encontram-se repletos de novas carências, ampliando-se suas mazelas.

Por esta razão, pode-se considerar este exemplo como de grande expressividade para exposição do quadro excludente empreendido pelo poder público²⁰. Definiu-se, portanto, o conjunto Vivendas do Ipê Branco como estudo de caso, a ser tratado a seguir. Antes, contudo, é necessária a compreensão do processo de transferência sofrido pelos habitantes das comunidades cariocas atingidas, dentre as quais, o Complexo de Vila Santa.

²⁰ Como visto anteriormente, trabalha-se com a ideia de que não houve, até então, uma política habitacional concreta que garantisse o acesso à cidade por toda a população, ocasionando-se, com isto, a exclusão da população de baixa renda – uma vez que esta é levada a habitar em locais carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Foto 13 – Protesto contra a remoção da favela Vila das Torres



Fonte: Granja, P. In: *A Nova Democracia*, n.67, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.anovademocracia.com.br/no-67/2903-9633-moradias-serao-derrubadas-por-paes-e-cabral>>. Acessado em mai. 2012.

2.2.2. O processo de remoção e realocação dentro da política de embelezamento

De acordo com a Constituição Federal, além do direito social à moradia, todo indivíduo deve ter garantida a inviolabilidade de sua residência, o que coloca em debate o

processo de remoções. Atualizada no ano de 2011²¹, a legislação que regula a realocação da população removida definiu, como procedimento principal, o diálogo com os moradores, buscando-se soluções consensuais. Além disso, devem ser oferecidas, realmente, melhores condições de habitabilidade destes, que, conforme a Lei Complementar N.111/2011²², devem ser mantidos o mais próximo possível ao local de origem ou, em caso de impossibilidade, devem estar suficientemente servidos de transportes e equipamentos urbanos.

Sendo assim, observando-se as análises realizadas por Kohara et al. (2012), Observatório das Metrôpoles (2011) e Rolnik (2011a), percebe-se uma inobservância de tais princípios, uma vez que, primeiramente, as desapropriações são forçadas, não havendo acompanhamento por assistente social ou pesquisa para contemplação das necessidades dos moradores. Além disso, muitas vezes estas não contam com suporte de mandado judicial, usando-se de pressão

²¹ Foi criado, em 3 de outubro de 2011, o Decreto Municipal N.34.522, que aprova as diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares.

²² A Lei Complementar N.111, de 01/02/2011, define como prioridade o reassentamento: na própria área; em locais próximos; em locais dotados de infraestrutura, transporte coletivo e equipamentos urbanos.

psicológica. Transgredindo-se o direito à informação, o poder público anuncia a remoção da comunidade informalmente, ao que se segue a retirada dos serviços públicos e, por fim, a demolição das casas – muitas vezes, juntamente com seus bens móveis (ROLNIK, 2011a). Deste modo, enfraquece-se o movimento popular, uma vez que as áreas devastadas passam a representar constante ameaça aos resistentes, optando os mesmos por deixar suas casas.

Faculta-se à população atingida, então, receber indenização correspondente (em tese) ao valor do imóvel, residir em um dos conjuntos habitacionais do PMCMV, ou contar com o pagamento de aluguel social, cujo prazo para liberação é indefinido (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011, p.3). Àqueles que optam pela primeira alternativa, é imposto o abandono imediato da residência, mediante pagamento de quantia irrisória – incompatível com a aquisição de moradia em qualquer outro ponto da cidade –, o que gera, muitas vezes, o simples deslocamento para outra favela adjacente. Embora o indivíduo permaneça, neste caso, socialmente privado, este consegue manter a ideia de vizinhança, bem como a proximidade ao local de trabalho, escolas e espaços de saúde e de lazer. Já ao grupo

enquadrado na segunda alternativa, é reservada, com total financiamento do governo municipal, uma unidade habitacional do PMCMV em bairros periféricos.

A despeito da proposta do programa – vista anteriormente neste capítulo –, calcada em diferentes instrumentos legais, estes conjuntos, além de longínquos, são marcados pelo entorno carente de infraestrutura, transporte, comércio e serviços. Por conseguinte, muitas crianças e adolescentes não contam com uma vaga nas escolas próximas; trabalhadores perdem seus empregos, pela dificuldade de acesso; e pessoas com problemas de saúde, dependentes de constante atendimento médico, ficam impossibilitadas de acessá-lo. Isso porque cria-se uma nova demanda em um local cuja rede de serviços disponível não é suficiente, sem que se invista em sua ampliação. Comprometem-se, portanto, outros direitos básicos do cidadão, como a saúde, o trabalho, a educação e o lazer, dentre outros.

Muitos conjuntos, ainda, são inseridos em locais favelizados e/ou com maior número de casos de violência – de acordo com os próprios moradores –, o que amplia tanto a estigmatização, quanto a insegurança do contingente

transferido. Assim como visto no período BNH, ainda que com menor evidência, edificam-se barreiras físicas e simbólicas, que reproduzem as mazelas da população removida.

Figura 4 – Charge representa os deslocamentos em direção à periferia, impostos pelas classes no poder à população pobre



Autor: Leandro Doro. Fonte: Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, 2012.

Conclusão deste capítulo

Conforme pôde ser mostrado, com a virada do século XX para o século XXI, empreendeu-se uma proposta de mudança em relação ao passado – marcado por políticas clientelistas e pela ausência de ações expressivas no campo habitacional, que realmente combatessem o déficit de moradias. Presente ao longo de todo este período, a problemática, então, passou a ser combatida por uma política habitacional concebida de modo completo, incorporando a dimensão dos direitos sociais dos cidadãos. Sendo assim, novos caminhos foram abertos para a promoção da inserção social, que deveria começar pela observância do direito à moradia em sentido amplo, ou seja, agregando-se os demais direitos da população junto à habitação. Apoiando-se em instrumentos legais de ordenação do solo, seria possível, portanto, produzir uma distribuição mais igualitária da cidade, deixando para trás o histórico de investimentos pontuais e excludentes.

Contudo, diante de uma crise financeira, que lançou um conjunto de medidas com vista a ampliar o desenvolvimento econômico e a geração de empregos no

país, lançou-se um programa deficiente e parcial. O Programa Minha Casa Minha Vida, cuja proposta inicial seria concretizar os ideais formulados na Política Nacional de Habitação, acabou por ir de encontro a esta. Isso porque, graças à priorização dos empreendimentos voltados para camadas de renda média, as classes populares foram contempladas com reduzidas opções de participação nos financiamentos propostos. Tal fato se deve não só à falta de interesse em produzir para este segmento, mas, também, à estreita atuação do poder público no subsídio e no incentivo à construção de unidades habitacionais destinadas a famílias que recebessem entre zero e três salários mínimos. Estas, portanto, permaneceram excluídas.

Paralelamente, mantiveram-se, ainda, no Rio de Janeiro, durante o início dos anos 2000, propostas de urbanização de favelas, que poderiam vir a garantir, no mínimo, infraestrutura, saneamento e equipamentos urbanos junto à moradia destes grupos. No entanto, com a escolha do espaço carioca para sediar os megaeventos – a Copa do Mundo, no ano de 2014, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016 – passou a ser priorizada a remoção dos assentamentos populares, de modo a dar lugar à

realização de diversas obras de melhorias. São estas a formulação de novas conexões viárias – alargando as opções de transporte –, revitalização de áreas com grande visibilidade para o turismo – como a zona portuária –, e a construção de equipamentos urbanos de grande porte.

Com a cidade remodelada, portanto, não haveria mais espaço, nas áreas onde se injetou capital público, para as camadas de baixa renda. Estas, conseqüentemente, vieram a sofrer com a carência de investimentos em benfeitorias coletivas, em prol do privilégio de uma minoria, além da citada falta de opções de moradia mais digna. Às comunidades localizadas no caminho das grandes vias e equipamentos, ofereceu-se um modo alternativo de obtenção de unidade habitacional. Desapropriadas às pressas – por conta da urgência na realização das obras – e forçadamente, as mesmas se viram, então, coagidas a aceitar ora uma quantia irrisória – dada a informalidade da habitação –, mantendo a condição de favelada em um ponto próximo, ora uma residência em conjunto habitacional do PMCMV.

Todavia, a despeito do discurso imbuído de um caráter social por trás do programa e das transferências realizadas, os indivíduos que vieram ocupar estes conjuntos depararam-

se com um quadro de longas distâncias do ponto de origem – chegando a cinquenta quilômetros, segundo Rolnik (2011a) –, carência de infraestrutura, transporte e equipamentos urbanos. Assim como visto no período BNH – apresentado no capítulo anterior –, não houve planejamento que antecederesse as realocações, dada a falta de interesse do poder público e, agora, a alta velocidade do processo de remoção. Tendo-se sobrecarregado o sistema de serviços existente, parte da população residente nestes locais ficou prejudicada, sem poder contar com vagas nas escolas ou espaços de saúde.

Identifica-se, enfim, a reprodução de um padrão excludente, que corrobora para a conclusão de que o acesso à cidade é deixado em segundo plano na aplicação de políticas habitacionais na cidade do Rio de Janeiro.

Por este motivo, escolheu-se um estudo de caso, inserido nesta dinâmica, de modo a possibilitar a análise das mazelas impostas às classes baixas, pelas mãos do poder público, com o processo de remoções e reassentamentos periféricos. No capítulo seguinte, revelar-se-ão as características que este processo adquiriu no caso da transferência do Complexo de Vila Santa – composto pelas favelas de Vila Santa, Pereira Leitão e Vila das Torres – para

conjuntos habitacionais nos bairros de Realengo e Campo Grande, realizada em prol da edificação de um grande equipamento no local – o Parque de Madureira. Concentrar-se-á no primeiro bairro, estudando as qualidades dos espaços do conjunto neste situado e de seu entorno.

O acesso à cidade. A remoção do Complexo de Vila Santa

Capítulo 3 – O acesso à cidade. A remoção do Complexo de Vila Santa

Neste capítulo, será tratado o caso da remoção do Complexo de Vila Santa para dar lugar ao Parque de Madureira, apreendendo-se em que medida a população desapropriada veio sofrer, com a transferência para conjuntos habitacionais longínquos e carentes – imposta pelo governo municipal –, uma privação de seu acesso à cidade. Partir-se-á, para tal, das premissas lançadas pelo PMCMV – responsável pela edificação destes espaços –, avaliando-se sua adoção ou não no caso exposto, de modo a identificar um caráter excludente na iniciativa pública. Conforme apresentado anteriormente, escolheu-se, como estudo de caso, apenas um dos destinos – o conjunto Vivendas do Ipê Branco, em Realengo –, apresentando-se, então, uma análise tanto quantitativa, como qualitativa concernente a este.

A pesquisa quantitativa se refere, de modo geral, à oferta de transportes e serviços junto à nova moradia. Parte-se do princípio que, com a realocação populacional empreendida pelo poder público, faz-se necessário o planejamento urbano – de modo a condicionar o espaço

criado e seu entorno à recepção deste contingente, sem que se sobrecarregue a infraestrutura existente.

Assim, esta análise veio identificar de que modo se pôde estabelecer uma relação entre o conjunto habitacional e os equipamentos urbanos voltados para a educação, saúde e lazer – direitos básicos do cidadão. Para tal, primeiramente, avalia-se a acessibilidade a estes elementos em uma escala mais ampla, compreendendo-se a disponibilidade de meios de transporte e sua eficácia na conexão do espaço criado à cidade. Entende-se como relevante, inclusive, a manutenção da facilidade no alcance ao ponto de origem e, portanto, não só aos serviços anteriormente utilizados, mas também ao emprego do indivíduo. Em segundo lugar, é investigada a extensão da rede destes equipamentos no entorno do conjunto. Deste modo, identificar-se-á sua insuficiência, o que vem colaborar para a exclusão social.

Através desta primeira dimensão, portanto, é possível visualizar a despreocupação do poder público para com a inserção social pelas camadas mais baixas, restringindo-se a política habitacional empreendida à remoção de comunidades carentes e construção de unidades habitacionais isoladas.

Partindo-se para a abordagem qualitativa, avaliam-se as condições dos percursos realizados pela população para o acesso a estes transportes e equipamentos. Isso porque o direito à cidade não se restringe à existência destes elementos próximos à moradia, devendo ser entendido como a garantia de seu alcance²³ – comprometido, em muitos casos, pela presença de barreiras físicas e simbólicas. Por esta razão, esta parcela do estudo teve por intenção a identificação de tais obstáculos, avaliando de que modo estes vêm ensejar o comprometimento do acesso à cidade.

3.1. Da concepção do Parque de Madureira à sua implantação – um breve histórico

Para a compreensão do caso da remoção do Complexo de Vila Santa para dar lugar ao Parque de Madureira, é necessária, inicialmente, uma apreensão das diferentes acepções atribuídas a este processo ao longo do tempo.

²³ Esta ideia está presente na proposta da Política Nacional de Habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.12), ao ser feita referência a uma concepção de desenvolvimento urbano integrado.

Localizadas junto à linha férrea pertencente ao ramal Belford Roxo, nos bairros de Madureira, Turiaçu e Rocha Miranda, as favelas que compunham o complexo – Vila das Torres (Foto 14), Pereira Leitão e Vila Santa – apresentaram, ao longo dos anos, crescentes más condições de vida. Isso se deve ao fato de que estas se encontravam situadas em um espaço inóspito, dados diversos fatores como: a ausência de parcelamento adequado do solo – o que implicava na precariedade de ventilação e iluminação –; a poluição por detritos – inclusive proveniente de corpo d’água adjacente, a céu aberto –, proporcionando alto risco de doenças; a poluição sonora advinda do transporte ferroviário; e a carência de infraestrutura voltada para o saneamento. Sendo assim, era imprescindível a intervenção pública no local, de modo a proporcionar habitação de qualidade para seus moradores. Esta proposta, então, no início dos anos 2000, ganhava vulto com a concepção do projeto de revitalização do bairro de Madureira pelo Instituto Pereira Passos²⁴.

A despeito de ter tido suas obras concluídas apenas em junho de 2012, o projeto para o Parque de Madureira teve

²⁴ Autarquia da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que tem como uma de suas funções a elaboração de projetos estratégicos.

origem nesse período. Prevendo-se a compactação da área ocupada pelas torres de transmissão de energia – em faixa de terra adjacente a todo o Complexo – para cerca de 20% do original, elaborou-se para a região, no início dos anos 2000, o projeto de expansão da RJ-081 – a Via Light²⁵ –, que passaria a conectar Nova Iguaçu a Madureira. Assim, seria possível realizar, ao longo da via expressa, uma série de investimentos, dentre eles: um parque linear, espaços comerciais, edifícios residenciais para a classe média, e habitação popular – na qual se instalariam os moradores das favelas a serem removidas para dar lugar ao empreendimento. Entretanto, não tendo sido posto em prática o projeto de ampliação viária, deixou-se para trás, igualmente, a maior parte dos elementos adjacentes concebidos.

Com a retomada de sua proposta no mesmo ano em que foi escolhido o Rio de Janeiro como sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, o Parque de Madureira, então, veio se incorporar a uma política compatível com a maior visibilidade da cidade no

²⁵ A Via Light é uma via expressa que conecta os municípios de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, passando ao lado da faixa reservada à localização das torres de alta tensão da companhia Light.

cenário internacional. Tirando-se partido do contexto de realização da Rio+20²⁶, o equipamento – que contaria, inicialmente, com áreas de lazer, esportes e inserção digital, ausentes no subúrbio – passou a ser tratado como legado da conferência, apresentando, ainda, investimentos adicionais – calcados na ideia de desenvolvimento sustentável –, ampliando-se a projeção das intervenções públicas em curso.

Foto 14 – Favela Vila das Torres, em Madureira



Fonte: Acervo próprio.

²⁶ Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada no ano de 2012, na cidade do Rio de Janeiro.

Para que se desse lugar ao empreendimento de 90 mil metros quadrados, manteve-se, então, a proposta de remoção do Complexo de Vila Santa e suas 720 casas – o que totalizava 2.463 habitantes²⁷. Contudo, contrariamente à concepção primária, na qual se construiriam conjuntos habitacionais próximos ao parque para os desapropriados, estes últimos receberam, como alternativa, desvantajosas ofertas de aluguel social, indenização²⁸ ou unidade habitacional do PMCMV. Devido à falta de informação, bem como à pressão exercida pelo governo, parte deste grupo optou, imediatamente, por habitar no conjunto Vivendas do Ipê Branco (Foto 15), localizado junto à Avenida Brasil, em Realengo, a uma média de dez quilômetros do local de origem. Já àqueles que resistiram por mais tempo, além de se proporcionarem indenizações maiores, houve a distribuição de unidades no Condomínio Ferrara (Foto 16) – originalmente para vítimas de desabamentos –, situado à Estrada dos Caboclos, em Campo Grande. Neste caso, a distância até o Complexo foi de, aproximadamente, vinte e dois quilômetros.

²⁷ Informações obtidas através do sistema SABREN, do IPP, em 2012.

²⁸ A indenização, além de irrisória, não cobria, neste caso, edificações comerciais que, uma vez ilegais, eram avaliadas apenas considerando-se sua área e não a subsistência do proprietário.

Mapa 1 – Distância dos conjuntos em relação ao ponto de origem

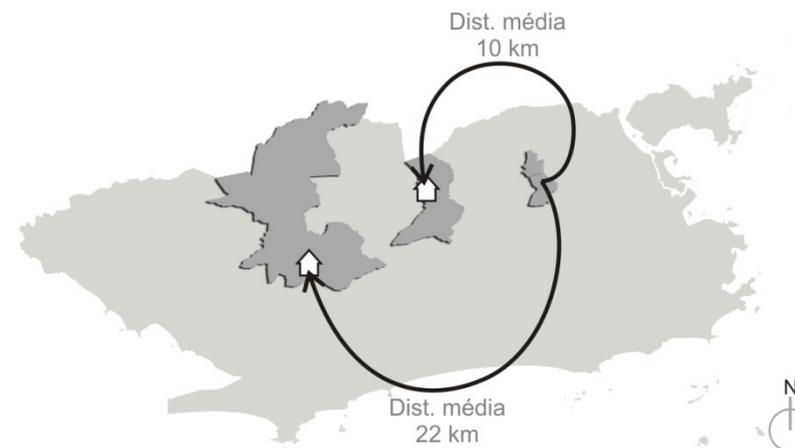


Foto 15 – Vivendas do Ipê Branco visto da Av. Brasil



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2012.

Foto 16 – Condomínio Ferrara



Autor: Rafael Siqueira, 2010. Disponível em:

<http://www.panoramio.com/photo_explorer#view=photo&position=181&with_photo_id=36728407&order=date_desc&user=3019013>.

Acessado em: dez. 2012.

É importante ressaltar que, assim como exposto no capítulo anterior, este tipo de processo envolve a falta de informação e o medo, enfrentados pelos moradores. Sem apresentar, previamente, as medidas a serem adotadas após a remoção, tampouco os já referidos direitos da população²⁹, o poder público se apoiou em um método de desapropriação

²⁹ Direito à informação; ao usucapião – por tempo de permanência e inexistência de outra propriedade –; à moradia; e, finalmente, o direito à inviolabilidade do domicílio.

marcado pela violência psicológica. Revela-se, portanto, o caráter impositivo de tais transferências, o que veio a ser confirmado em entrevista aos moradores de Realengo (Gráficos 3 e 4).

Gráfico 3 – Opinião dos moradores de Vivendas do Ipê Branco sobre o processo de mudança

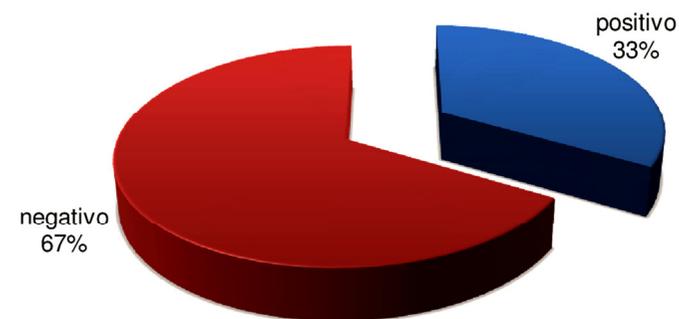
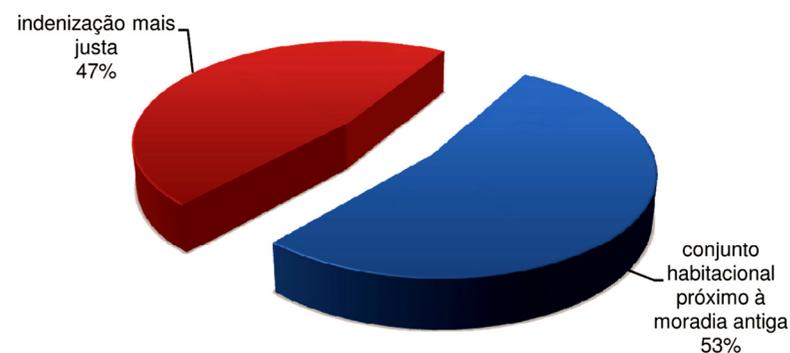


Gráfico 4 – Opção considerada melhor do que a oferecida, pelos moradores de Vivendas do Ipê Branco



3.2. Os efeitos da transferência – os obstáculos físicos e simbólicos ao acesso à cidade

Assim como visto no primeiro capítulo, o poder público criou, durante a década de 1960, um padrão marcado pelas remoções forçadas aliadas à construção, em larga escala, de grandes conjuntos habitacionais periféricos. Partindo-se de uma visão restritiva quanto à ideia de moradia, então, não havia planejamento que antecedesse a implantação de tais empreendimentos, o que resultou em um isolamento social – provocado pela carência de equipamentos urbanos no entorno e de meios de transporte público que conectassem os conjuntos à cidade. Diante dos diversos problemas sociais originados com estas transferências – sobretudo o aumento da favelização e da exclusão dos grupos atingidos –, elaboraram-se, nos anos seguintes, diversas críticas a este padrão³⁰. Partindo da identificação de uma necessidade de investimento em infraestrutura e serviços junto à habitação, a PNH, elaborada em 2004, passaria a tratar, portanto, a moradia como vetor de inclusão social.

³⁰ Ver, por exemplo, Bonduki (2004), Valladares (2005) e Burgos (2006).

Entretanto, conforme indicado no capítulo anterior, este conceito não foi aplicado, uma vez que, além de se priorizar o lucro na elaboração dos projetos de habitação popular, não houve atuação por parte da esfera municipal com vista a ensejar a inserção da população beneficiada. Outrossim, com a urgência na realização de obras para a modernização da cidade e recepção dos megaeventos, o padrão acima descrito passou a se tornar mais vantajoso para o poder público. Isso porque era prevista uma rapidez na liberação dos espaços de visibilidade para os investimentos e na transferência da população atingida, adotando-se a combinação entre desapropriações forçadas e realocação em unidades habitacionais longínquas – de baixo custo – como no modelo superado. Inference-se, portanto, que, uma vez parte deste processo, os moradores das comunidades removidas vieram a ser penalizados com a privação de seu acesso à cidade.

A partir desta percepção, é possível efetuar uma análise das barreiras físicas e simbólicas que, assim como outrora, foram edificadas no caso de Vivendas do Ipê Branco e do Condomínio Ferrara.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o bairro de Madureira, de onde partiram os moradores da favela Vila

das Torres – parte do Complexo de Vila Santa –, é um dos centros comerciais mais importantes da cidade, agregando, ainda, larga oferta de serviços e empregos. Então, ao se edificarem os conjuntos a longas distâncias deste sítio e de áreas centrais – o que se deu, mais uma vez, pelo fato de os terrenos localizados nas bordas da cidade se configurarem como opção mais barata –, eliminou-se o acesso do cidadão a tais elementos. Como agravante, as opções de transporte são reduzidas, uma vez que os investimentos públicos para tal são escassos nos bairros de Realengo e Campo Grande. Isso ocorre porque, igualmente ao século anterior, as benfeitorias encontram-se reunidas em áreas de maior visibilidade no Rio de Janeiro.

Sendo assim, essa não é a única situação em que se evidencia a ausência do poder público. Uma vez ocupados, em larga escala, por assentamentos irregulares, os espaços adjacentes aos edifícios sofrem não só com a precariedade da habitação e serviços, mas, também, com a carência de medidas de combate à violência. Esta, por sua vez, ao se reproduzir velozmente, configura-se como um novo obstáculo à população local, estigmatizando-a e segregando-a.

Tendo-se exposto as barreiras impostas à conexão entre as unidades habitacionais produzidas e o espaço carioca, é possível perceber o isolamento do grupo transferido em uma escala mais ampla. Contudo, fatores igualmente negativos vêm se apresentar na escala local, ou seja, no diálogo entre os conjuntos e seu entorno imediato. Graças a um descompasso entre a construção destes, pelo PMCMV, e a ação municipal, não se implantaram, junto à moradia, condições indispensáveis à recepção das famílias transferidas.

Agravando-se o prejuízo já enfrentado pela população residente nos locais da intervenção, há uma deficiência quantitativa de equipamentos urbanos³¹, uma vez que não se construíram novos e os existentes não foram suficientes à demanda criada. Ainda, não houve condicionamento do entorno fisicamente – dada a deficiência no calçamento e travessias, por exemplo –, ou simbolicamente – já que o mesmo não apresenta condições favoráveis ao percurso do pedestre, dada a falta de escala e a insegurança. Consequentemente, tendo sido a acessibilidade deixada em

³¹ Para esta pesquisa, foram considerados os equipamentos urbanos voltados para a saúde, a educação e o lazer.

segundo plano, intensificou-se a dificuldade no acesso aos transportes e serviços oferecidos.

Tomando-se o conceito de Bourdieu (2011), então, percebe-se a imposição de “efeitos de lugar” nocivos à população pelo cenário que se constituiu. Estes vieram corroborar sua exclusão, imprimindo na população a falta de perspectiva de inclusão ou ascensão social. Tal cenário será abordado a seguir, mais detalhadamente, tomando-se como referência para a pesquisa o conjunto Vivendas do Ipê Branco – adotado como estudo de caso desta dissertação.

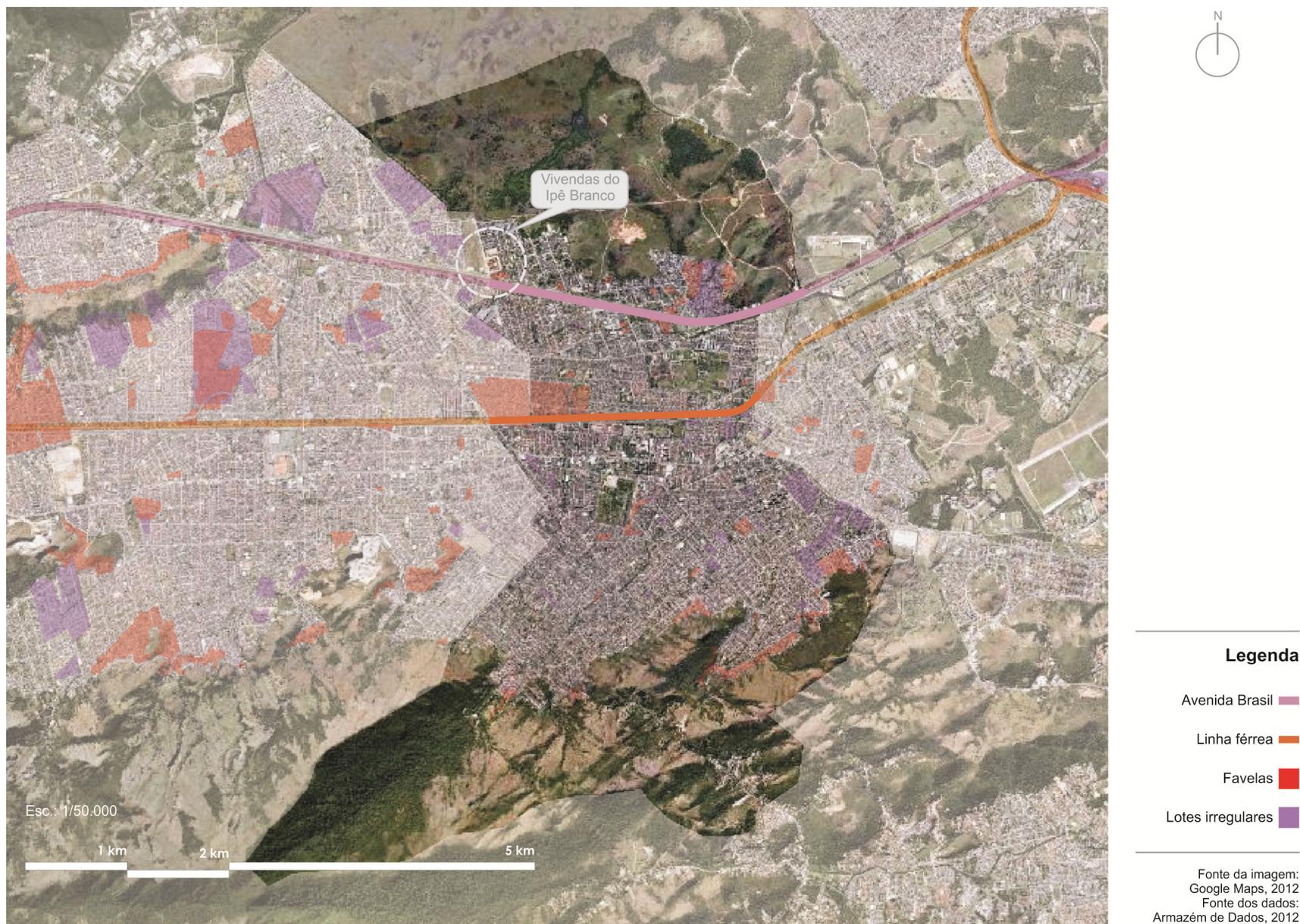
3.3. Complexo de Vila Santa versus Vivendas do Ipê Branco – promoção ou privação da cidadania?

Para o diagnóstico do conjunto Vivendas do Ipê Branco, realizou-se uma análise comparativa em relação ao Complexo de Vila Santa, através de levantamento de dados e pesquisa de campo. Buscaram-se identificar, primeiramente, as conexões entre estes e a cidade – através do transporte público – apurando-se, para tal, as distâncias até pontos de ônibus e estações de trem e metrô, bem como o quantitativo de linhas e trajetos disponíveis.

A seguir, foi avaliado em que medida se proporcionou o acesso à cidade pela oferta de serviços locais, quantificando-se, então, os equipamentos urbanos voltados para a educação, saúde e lazer no entorno de ambos os casos. Foram utilizados, como complementação, questionário – realizado com moradores do conjunto habitacional – e entrevistas a ex-moradores – situados, atualmente, neste e em outros locais. Estabelecendo-se um comparativo entre os dados obtidos e apoiando-se nas opiniões fornecidas, pôde-se distinguir e apresentar que prejuízos foram ocasionados com a remoção e a realocação da população do Complexo.

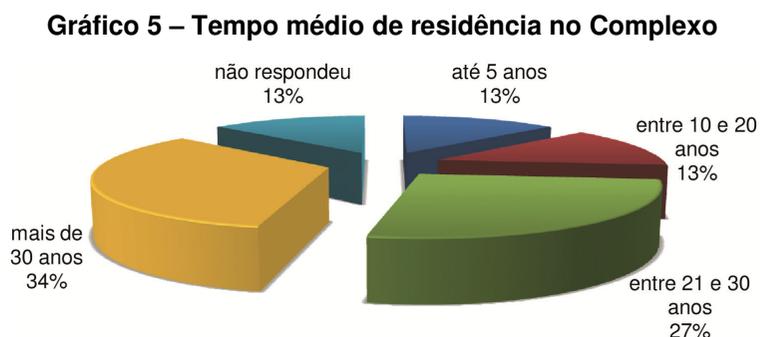
Em seguida, concentrando-se no destino desta, efetuou-se uma investigação no entorno de Vivendas do Ipê Branco, compreendendo-se as condições dos percursos disponíveis até os elementos anteriormente estudados. Para isso, examinou-se tanto o caminho traçado até os pontos de ônibus e estações de trem e metrô, como aquele até os equipamentos urbanos do entorno. Assim, finalmente, pôde surgir uma percepção acerca da influência da qualidade do espaço no cotidiano e no acesso à cidade da população – preexistente e recém-chegada.

Figura 5 – Imagem aérea do bairro de Realengo, com a localização conjunto Vivendas do Ipê Branco



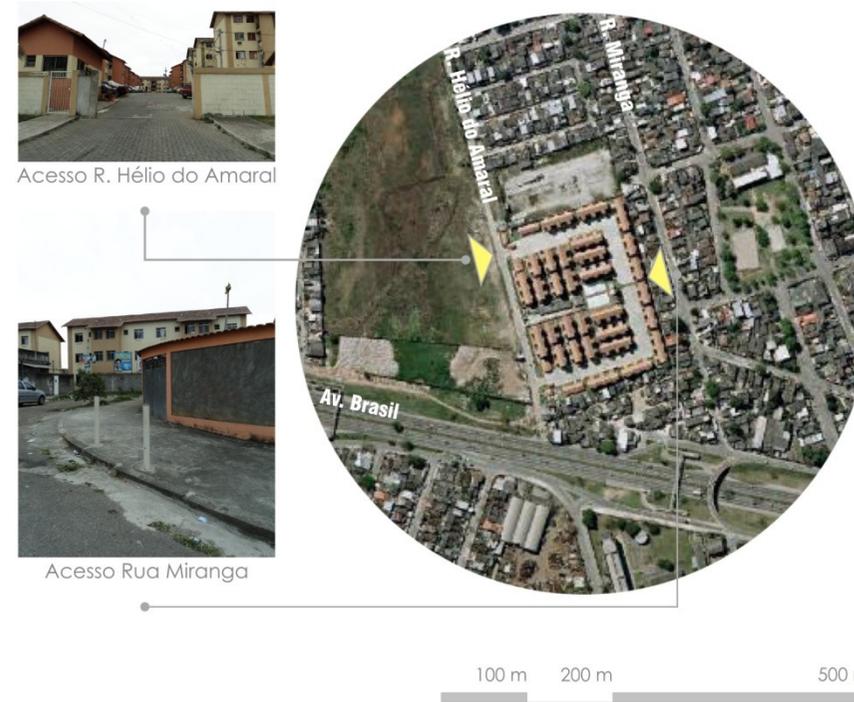
3.3.1. O conjunto Vivendas do Ipê Branco – localização e implantação

Situado no bairro de Realengo (ver Figura 5), o conjunto Vivendas do Ipê Branco possui 299 unidades habitacionais – com média de três moradores cada –, sendo a maior parte delas ocupada pelos desapropriados do Complexo de Vila Santa. Dentre estes, segundo levantamento no local com amostragem de 10% das famílias do conjunto, 34% abandonaram suas casas após mais de trinta anos na favela, sendo obrigados a viver nos apartamentos por, no mínimo, dez anos – prazo para o financiamento pelo poder municipal.



Implantado ao lado do conjunto Vivendas do Ipê Amarelo – destinado, exclusivamente, às vítimas dos desabamentos no Morro do Urubu, em Pilares –, o objeto de estudo faz parte, na realidade, de um conjunto mais amplo, reunindo 598 famílias com pouca ou nenhuma renda (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2011), na maioria.

Figura 6 – O conjunto Vivendas do Ipê Branco e seu entorno imediato



Fonte: Google Maps, 2012 e acervo pessoal

Avaliando-se a implantação deste grande empreendimento, identificam-se dois acessos: um pela Rua Hélio do Amaral e outro pela Rua Miranga – situada em uma área residencial, aos fundos dos conjuntos (Figura 6). Entretanto, pode-se perceber uma despreocupação para com a inserção do espaço concebido no entorno, evidenciada na escolha do primeiro como acesso principal. Voltando-se para a Avenida Brasil, portanto, o conjunto Vivendas do Ipê Branco, assim como seu vizinho, dialoga exclusivamente com a ausência de vida urbana característica desta via.

À medida que se percorre o caminho realizado pelos moradores do Complexo, visualiza-se, em uma escala mais ampla, este isolamento. Através do esvanecimento da cidade (MAGALHÃES, 2012), reflete-se no espaço a progressiva privação – imposta aos mesmos – desta vida urbana. Isto ocorre porque, uma vez projetada para ser uma via expressa de acesso ao Rio de Janeiro – localizando-se, por esta razão, em seu perímetro –, a Avenida Brasil deveria se caracterizar apenas como lugar de passagem, não admitindo ocupação residencial às suas margens.

Entretanto, com a valorização das áreas centrais, deu-se um deslocamento em direção às bordas da cidade, cujas

terras ociosas e carentes em termos de infraestrutura se apresentavam mais acessíveis. Sendo assim, diversos bairros puderam surgir ao longo da Avenida Brasil, mesclando-se, em sua paisagem, as construções de grande porte – como indústrias e depósitos – condizentes com a escala da rodovia, e caracteres suburbanos, como residências e comércio (COSTA, 2006). Compreende-se, portanto, a existência de uma ocupação desordenada e predatória que, além de deixar uma série de retalhos – vazios urbanos –, não foi acompanhada de investimentos. Preenchendo-se, paulatinamente, parte destas reminiscências do território, foram sendo instaladas, ainda, inúmeras favelas e loteamentos irregulares, o que contribuiu para o aumento da carência local.

Foi neste cenário, então, que se construiu uma série de conjuntos habitacionais, ao longo dos anos, de modo aleatório, sem que se fizessem esforços no sentido de inserir socialmente e espacialmente seus moradores. Compreende-se, finalmente, a existência de uma dinâmica excludente, que resultou na localização e implantação descuidada de Vivendas do Ipê Branco e, portanto, na penalização, em diferentes escalas, daqueles que o habitam.

3.3.2. Mobilidade urbana na escala da cidade

Para que se comparasse a integração com a cidade e o acesso a bens urbanos a partir do Complexo de Vila Santa³² e do conjunto Vivendas do Ipê Branco – através do transporte – analisaram-se, preferencialmente, duas modalidades deste: ônibus intramunicipais e trem³³. Para tal, averiguaram-se, primeiramente, as distâncias percorridas pelos moradores até pontos de ônibus e estações ferroviárias mais próximas. Em seguida, levantaram-se³⁴ as linhas de ônibus disponíveis em cada caso, elaborando-se mapas com os destinos, distâncias e tempo de deslocamento neste modal. Realizou-se, ainda, representação semelhante no caso do trem, destacando-se como pontos nodais, ou seja, pontos de interesse para a população das favelas e do

³² Por sua configuração linear – com extensão de quase 3km –, o que implica em grandes variações na análise de extremidades opostas, realizou-se esta a partir de cada uma das favelas, separadamente.

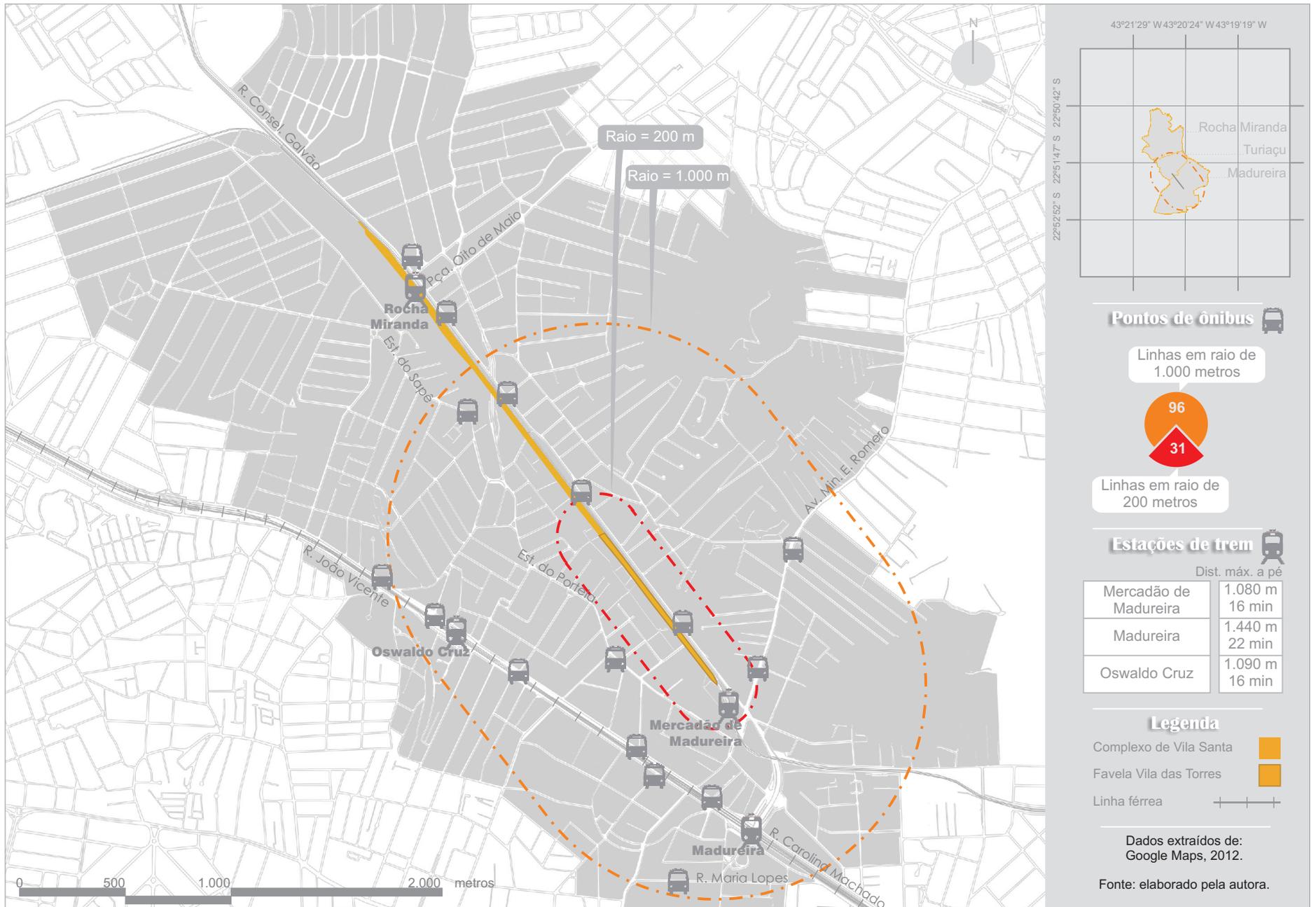
³³ O transporte em metrô aparece junto ao trem, apenas para efeito comparativo, uma vez que não se configura, na maioria dos casos, como modal mais vantajoso. Para tal, expõe-se, de modo objetivo, apenas o raio para seu acesso e o tempo do trajeto até a Central do Brasil – estação em comum com o trem e considerada nodal para o estudo.

³⁴ Com dados da Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro, Supervia (operadora de trens urbanos) e Google Maps – no caso do tempo dos deslocamentos.

conjunto: as estações Central do Brasil e Campo Grande – na qual se localiza o Condomínio Ferrara, composto por parte dos removidos –; a estação de Realengo – no caso do Complexo –; e a estação de Madureira – no caso do conjunto.

Em relação ao transporte rodoviário, estabeleceram-se dois raios de investigação. O primeiro, de 200 metros – suficiente, em ambos os casos, para o alcance de, ao menos, uma das vias principais mais próximas – trata de uma oferta de linhas de ônibus no entorno imediato. O deslocamento até o ponto, neste caso, é mínimo e, portanto, ideal à acessibilidade dos moradores. O segundo raio, de 1.000 metros, abrange o máximo de linhas que passam pelo entorno dos espaços tratados, considerando-se a caminhada máxima definida pelo Instituto de Pesquisas Rodoviárias (2010). Assim, é possível estabelecer um comparativo entre os dois limites, de modo a compreender a oferta deste tipo de transporte, de modo geral, bem como as proporções que as opções consideradas mais acessíveis tomam dentro da mesma. Já em relação ao transporte ferroviário, não foi utilizado raio padrão, tendo-se destacado as estações mais próximas aos locais de estudo, expondo-se, em seguida, o raio e tempo de percurso a pé ou em ônibus.

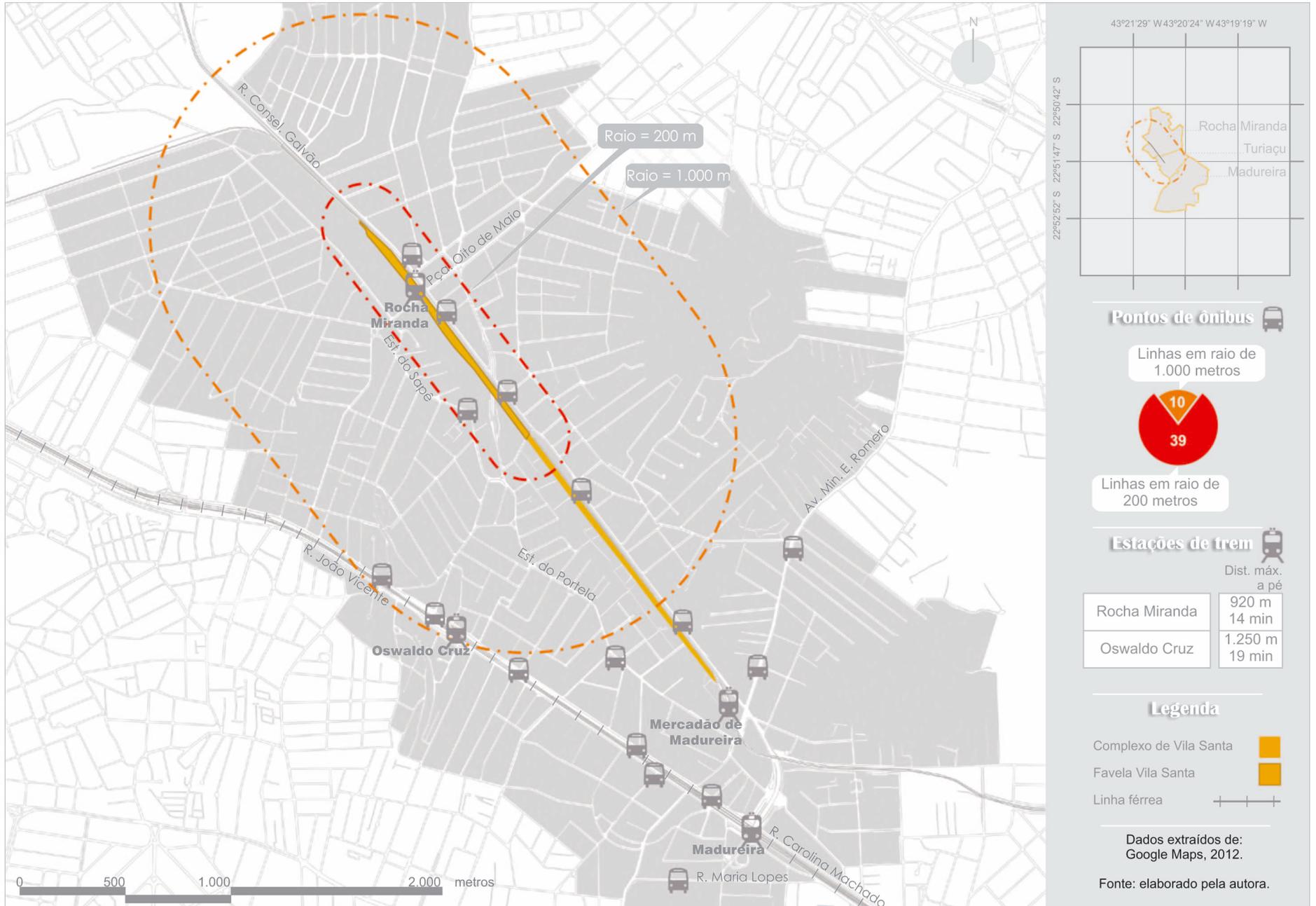
Mapa 2 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Vila das Torres



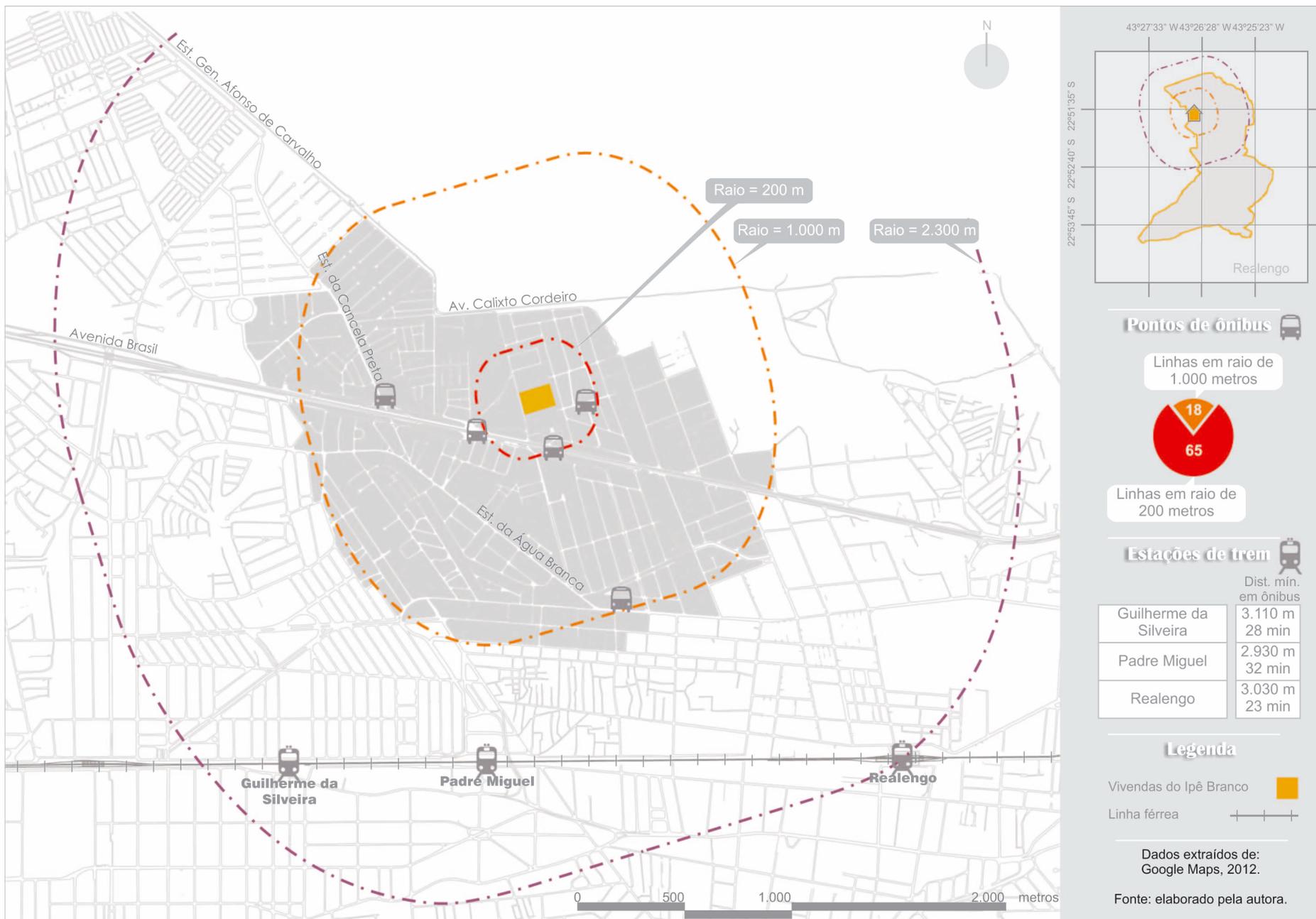
Mapa 3 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Pereira Leitão



Mapa 4 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Vila Santa



Mapa 5 – Pontos de ônibus e estações de trem no entorno de Vivendas do Ipê Branco



Como se pode perceber através do Mapa 5, o principal ponto de acesso ao transporte público no caso do conjunto Vivendas do Ipê Branco é a Avenida Brasil – onde se concentram cerca de 78% das linhas disponíveis –, sendo em pequena quantidade as opções que trafegam pela malha viária adjacente a esta. Isto implica, portanto, em uma desvantagem no uso deste tipo de transporte para o alcance de pontos de interesse próximos, tais como equipamentos urbanos presentes no entorno. Em contrapartida, observando-se as favelas, verifica-se, a despeito do menor número de linhas – à exceção de Vila das Torres –, uma maior oferta de pontos de ônibus distribuídos pela malha, o que representa, conseqüentemente, uma melhor conexão com os bairros adjacentes.

Passando-se ao trem, uma vez que o Complexo de Vila Santa encontrava-se paralelo à linha pertencente ao ramal Belford Roxo, o acesso às estações da mesma era facilitado – em um tempo máximo de 22 minutos a pé até a estação mais próxima, no caso de Pereira Leitão. Outrossim, dada a proximidade da linha férrea pertencente ao ramal Central do Brasil, a distância percorrida até as estações desta eram reduzidas – no máximo 21 minutos a pé, a partir da mesma

favela. Já em Vivendas do Ipê Branco, a distância média percorrida até a estação mais próxima – Padre Miguel – é de, aproximadamente, três quilômetros, o que inviabiliza o percurso a pé. Deste modo, apresenta-se o tempo de deslocamento em ônibus até esta e as demais – entre 23 e 32 minutos.

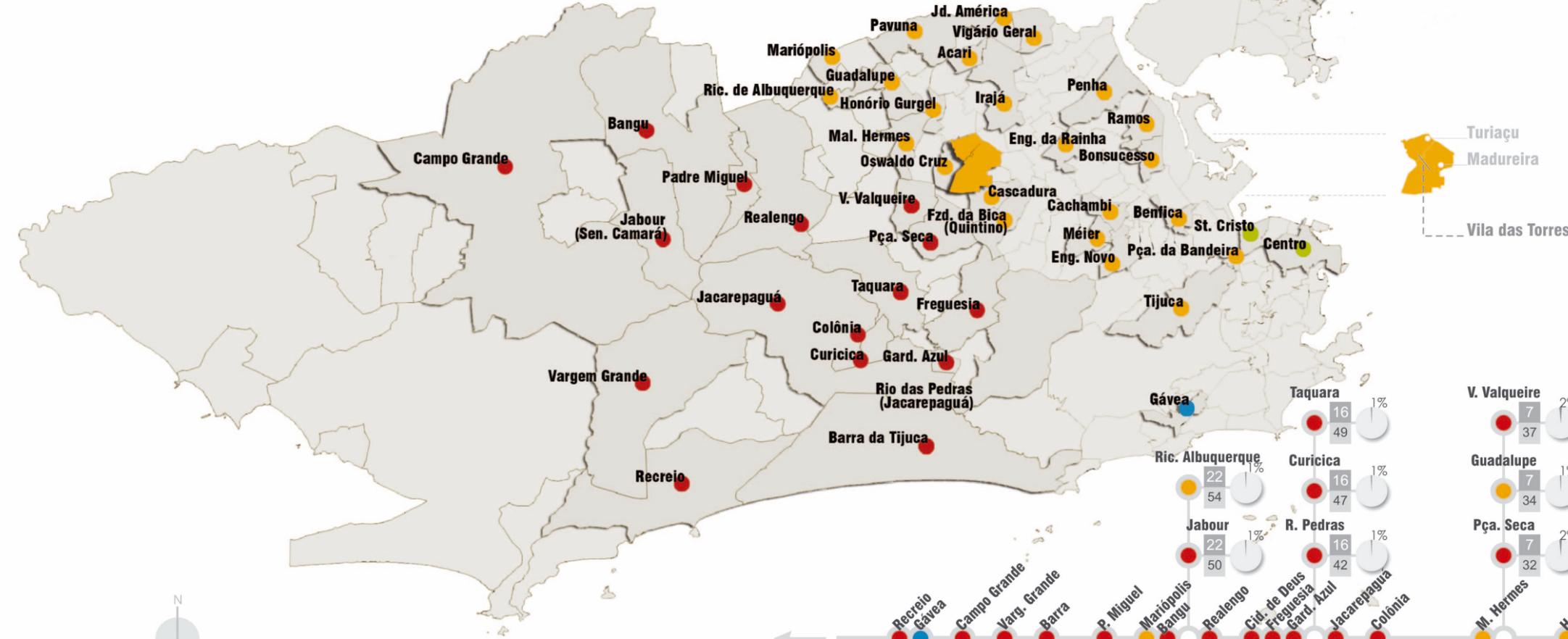
Até então, é possível concluir que existe um prejuízo por parte do conjunto construído. Apesar de sua localização próxima à Avenida Brasil proporcionar mais linhas – comparando-se a duas das três favelas –, o deslocamento até os equipamentos próximos é mais restrito que no Complexo. Ainda, dada a longa distância que separa o conjunto da linha férrea, torna-se desvantajoso optar pelo transporte em trem para acesso de bairros próximos, o que será comprovado através dos mapas concernentes ao tema, mais adiante.

Como alternativa, há o crescimento de transportes complementares, sobretudo o moto-táxi – opção mais rápida e acessível para os moradores de Vivendas do Ipê Branco. Entretanto, além de não ser adequado ao público infantil e não oferecer segurança, este, de acordo com o síndico do conjunto, ainda se concentra do outro lado da via expressa, havendo empecilhos a seu uso em larga escala.

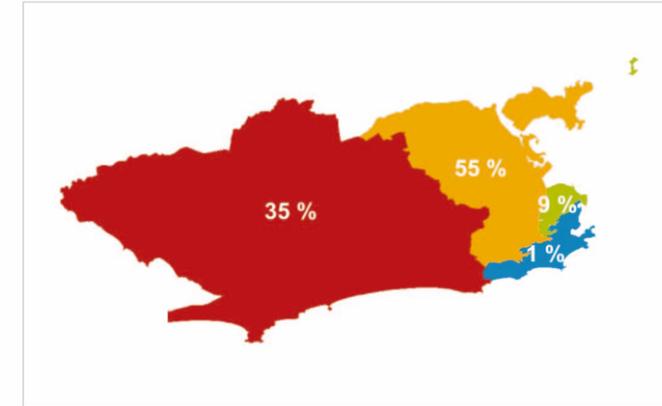
Mapa 6 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Vila das Torres

Mapa de destinos e sobreposição de percursos

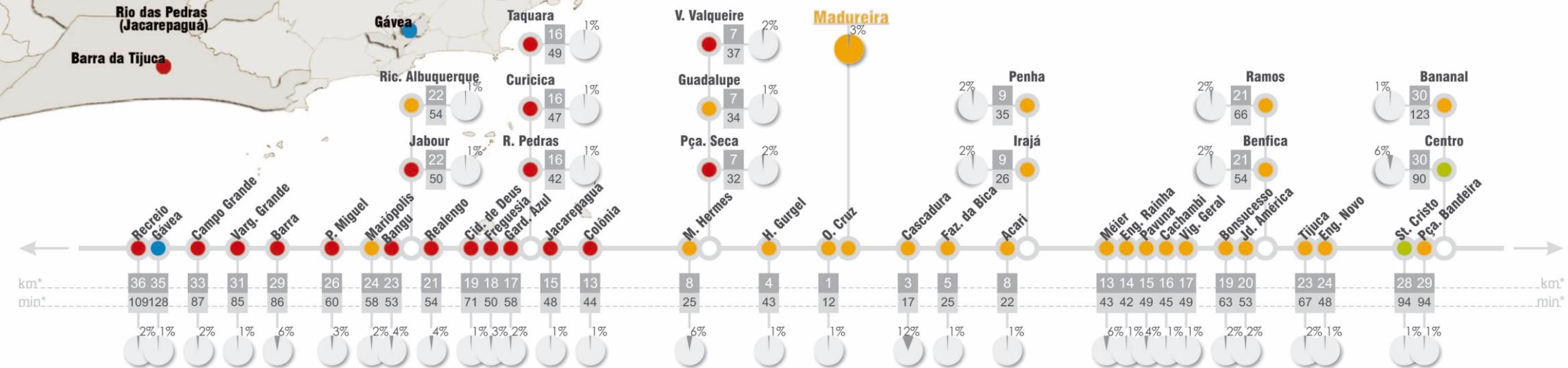
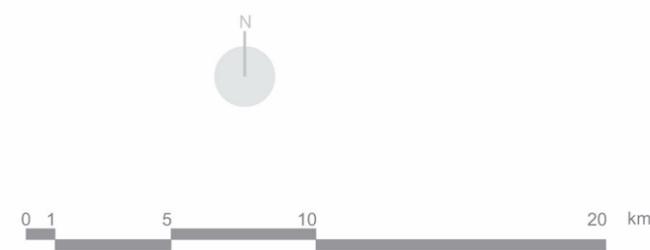
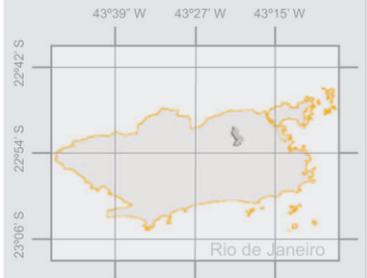
Foram sobrepostos os percursos, linearmente, para efeito de comparação entre as distâncias



Distribuição das linhas por zonas



* A distância média e o tempo médio são calculados, pela soma do deslocamento máximo até o ponto (trejeto feito a pé) e o deslocamento no ônibus, nos horários de pico de trânsito (7:00 e 17:00).



Legenda

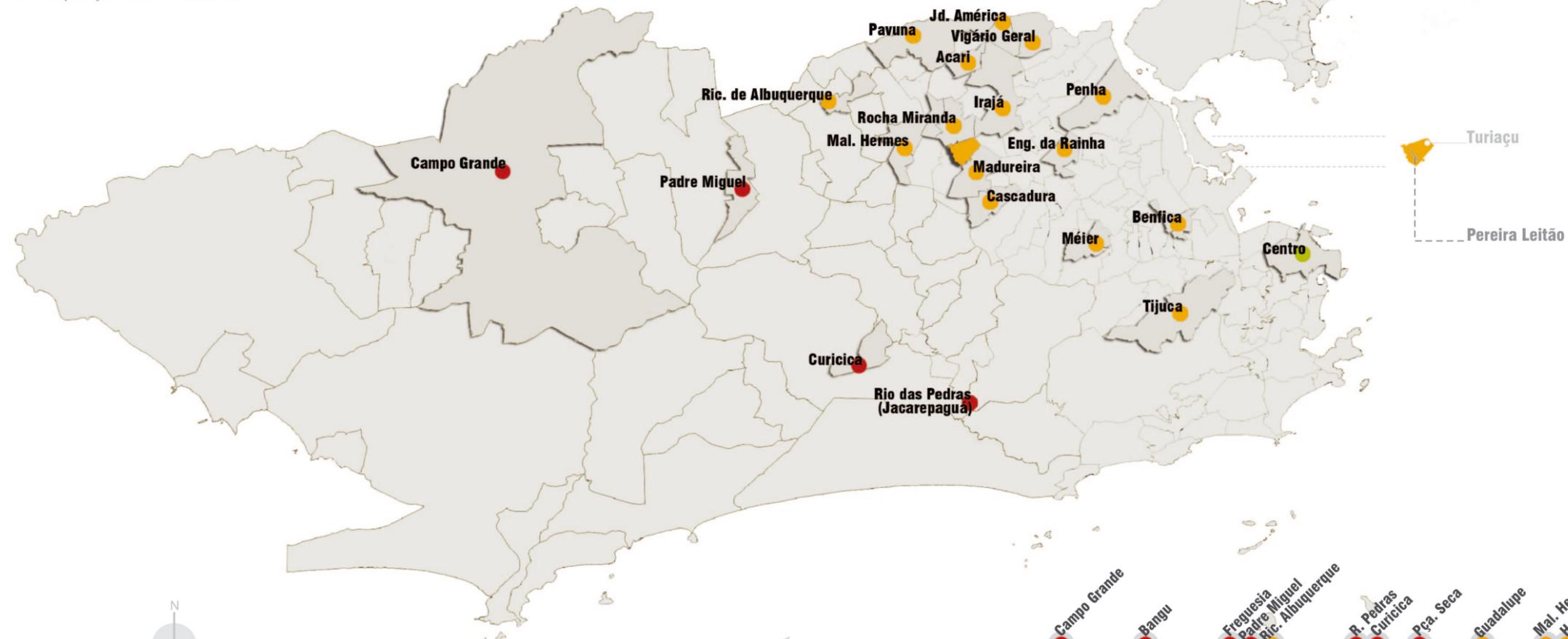
- Bairro
- Distância
- Tempo total
- Número de linhas sobre o total
- Zona Sul
- Zona Oeste
- Zona Norte
- Centro

Dados extraídos de: FETRANSPOR, 2012; Google Maps, 2012.
Fonte: elaborado pela autora.

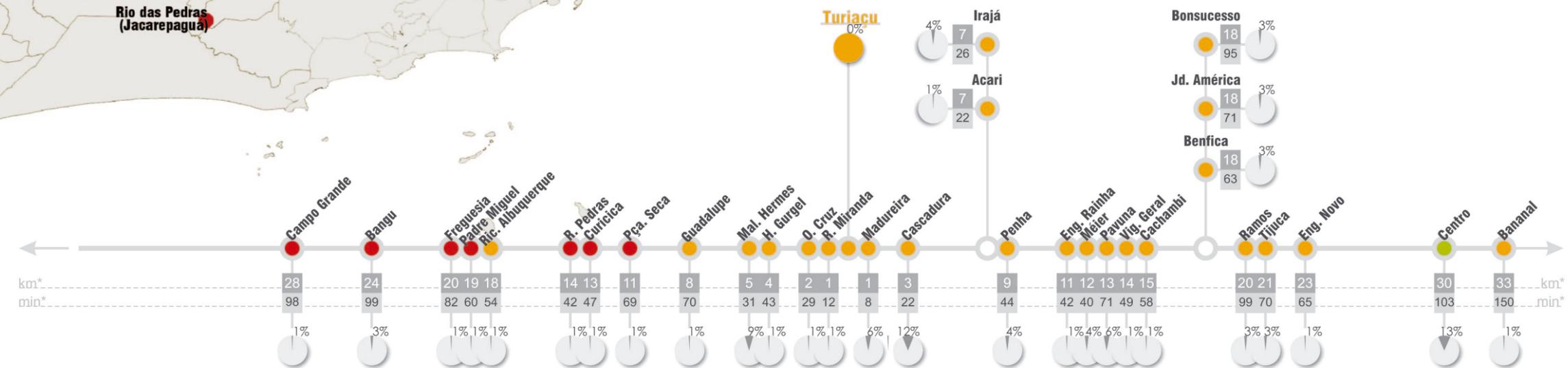
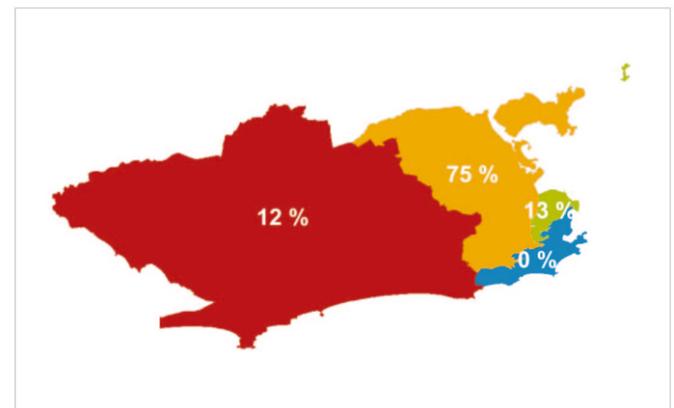
Mapa 7 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Pereira Leitão

Mapa de destinos e sobreposição de percursos

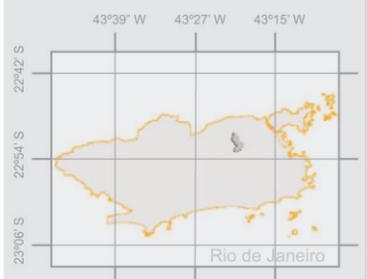
Foram sobrepostos os percursos, linearmente, para efeito de comparação entre as distâncias



Distribuição das linhas por zonas



* A distância média e o tempo médio são calculados, pela soma do deslocamento máximo até o ponto (trejeto feito a pé) e o deslocamento no ônibus, nos horários de pico de trânsito (7:00 e 17:00).



Legenda

- Zona Sul (Blue circle)
- Zona Oeste (Red circle)
- Zona Norte (Yellow circle)
- Centro (Green circle)
- Número de linhas sobre o total (Pie chart)

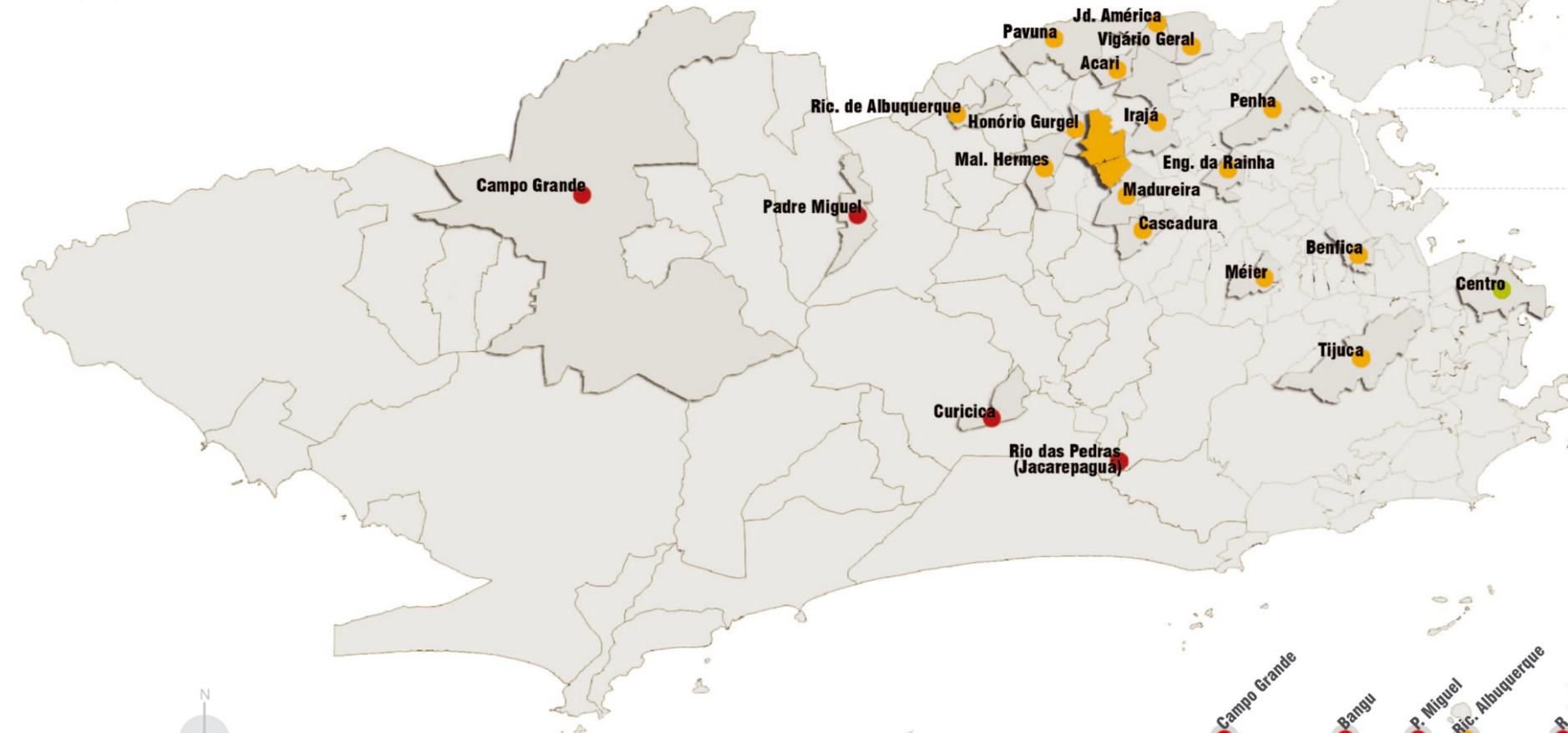
Dados extraídos de:
FETRANSPOR, 2012;
Google Maps, 2012.

Fonte: elaborado pela autora.

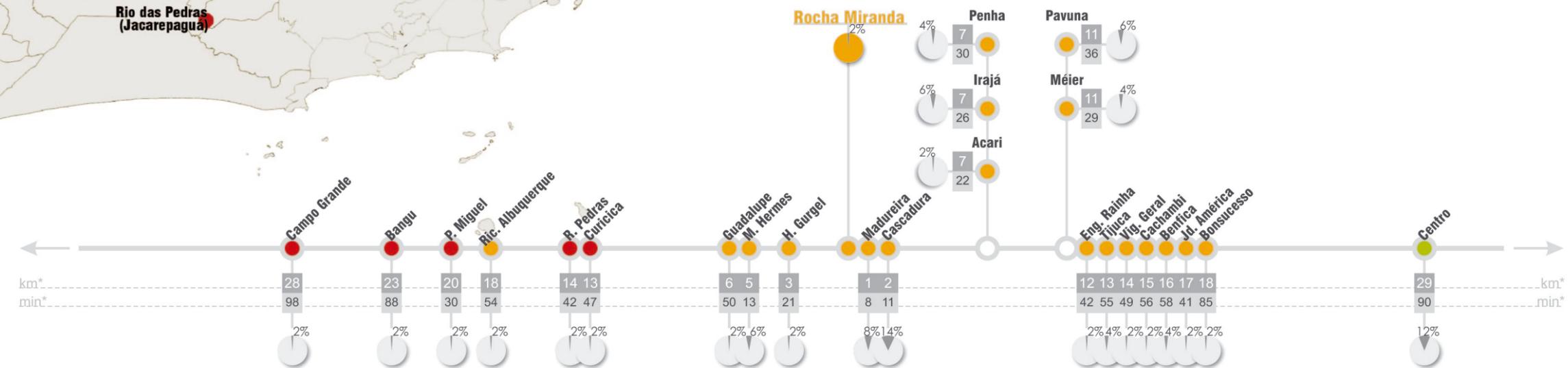
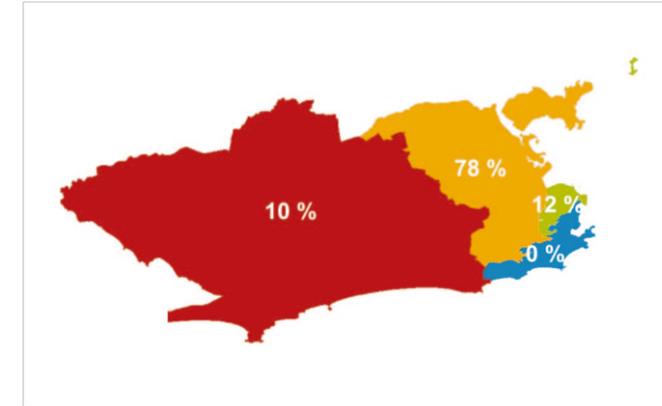
Mapa 8 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Vila Santa

Mapa de destinos e sobreposição de percursos

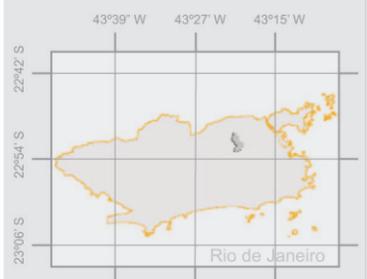
Foram sobrepostos os percursos, linearmente, para efeito de comparação entre as distâncias



Distribuição das linhas por zonas



* A distância média e o tempo médio são calculados, pela soma do deslocamento máximo até o ponto (trejeto feito a pé) e o deslocamento no ônibus, nos horários de pico de trânsito (7:00 e 17:00).



Legenda

- Zona Sul (Blue circle)
- Zona Oeste (Red circle)
- Zona Norte (Yellow circle)
- Centro (Green circle)
- Número de linhas sobre o total (Pie chart)

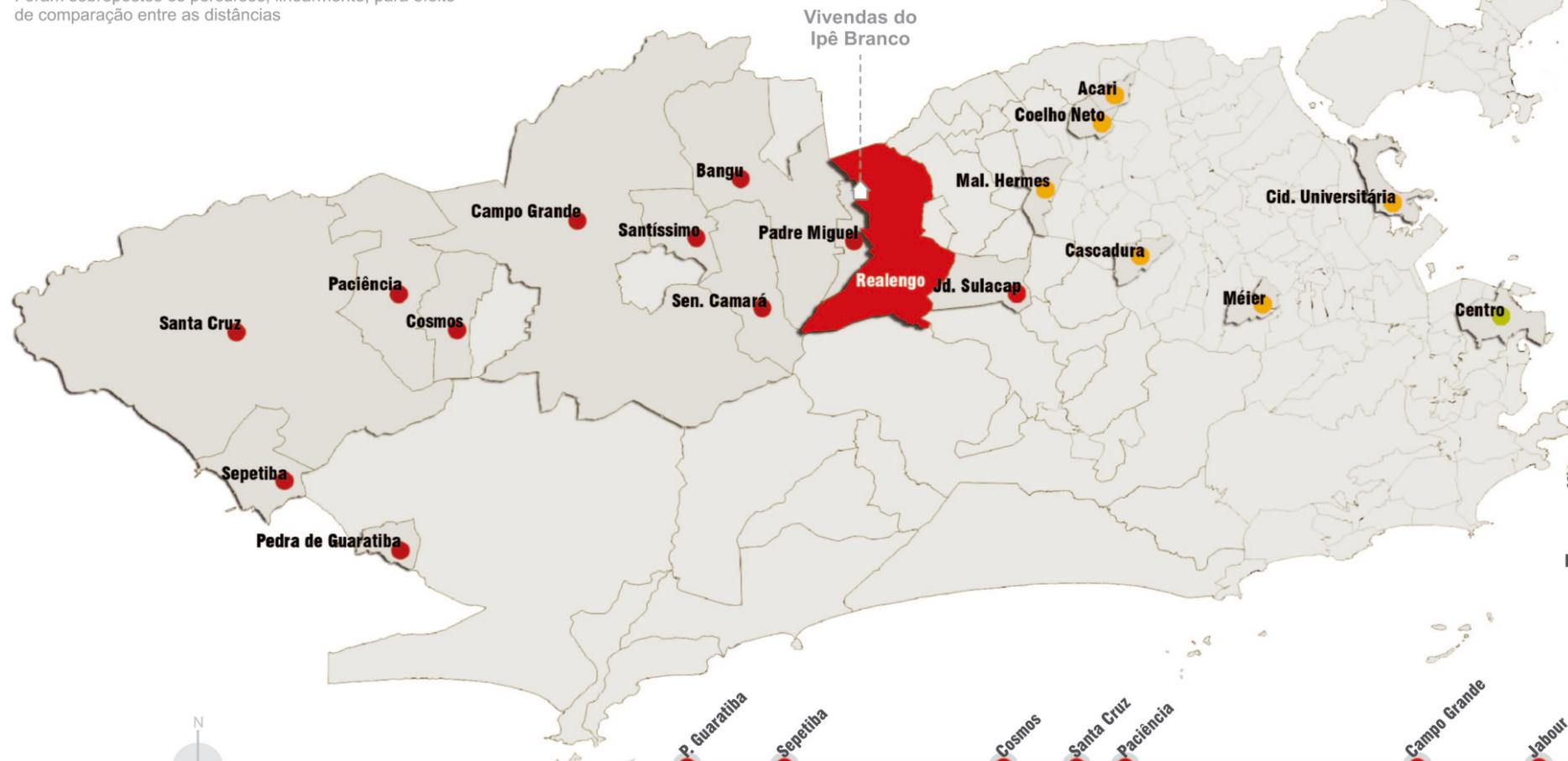
Dados extraídos de:
FETRANSPOR, 2012;
Google Maps, 2012.

Fonte: elaborado pela autora.

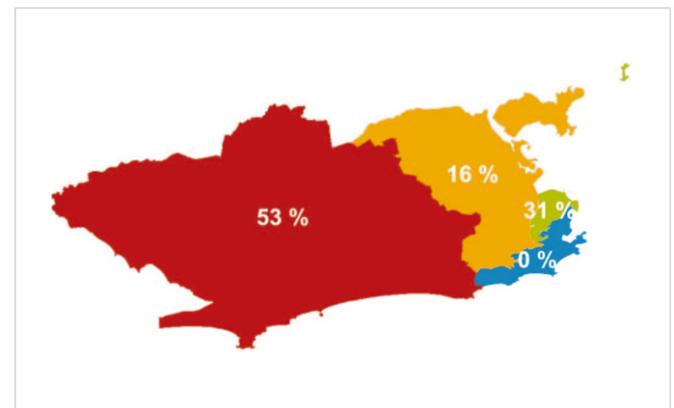
Mapa 9 – Destinos finais possíveis em ônibus partindo do entorno de Vivendas do Ipê Branco

Mapa de destinos e sobreposição de percursos

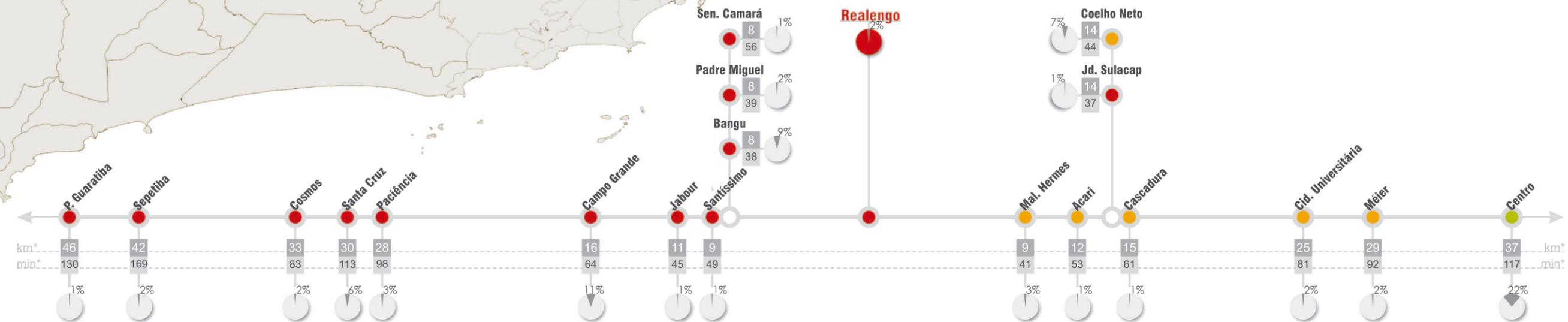
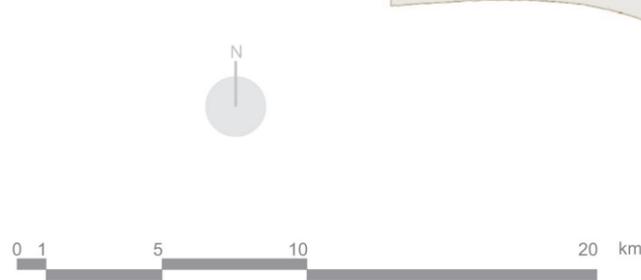
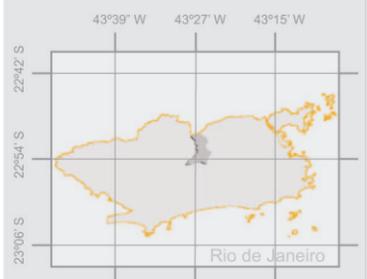
Foram sobrepostos os percursos, linearmente, para efeito de comparação entre as distâncias



Distribuição das linhas por zonas



* A distância média e o tempo médio são calculados, pela soma do deslocamento máximo até o ponto (trejeto feito a pé) e o deslocamento no ônibus, nos horários de pico de trânsito (7:00 e 17:00).



Legenda

- Zona Sul (Azul)
- Zona Oeste (Vermelho)
- Zona Norte (Amarelo)
- Centro (Verde)

Bairro (Círculo cinza)

Distância (Retângulo cinza)

Tempo total (Retângulo cinza)

Número de linhas sobre o total (Gráfico de pizza)

Dados extraídos de: FETRANSPOR, 2012; Google Maps, 2012.

Fonte: elaborado pela autora.

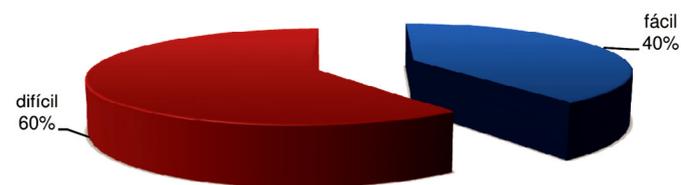
A partir dos mapas anteriores, é possível observar em Vivendas do Ipê Branco que, dos 20 destinos finais disponíveis por percurso em ônibus, 53% se localizam na zona oeste da cidade, sendo apenas 16% situados na zona norte – onde se situava o Complexo. Além disso, não há opções de transporte em direção à zona sul, sendo obrigatória a combinação entre diferentes linhas ou modais. Em contrapartida, 31% das linhas direcionam-se ao Centro, uma vez que este percurso é facilitado pela ligação direta através da Avenida Brasil. Entretanto, é importante destacar que, apesar desta vantagem, a distância percorrida é de quase 40 km, aumentando-se o tempo de deslocamento. Tal fato ainda vem ser agravado pelas condições do tráfego, o que torna mais vantajoso o transporte sobre trilhos.

Por outro lado, nas favelas, devido a uma melhor distribuição dos pontos, conforme já visto, há uma maior disponibilidade de destinos finais. Entretanto, a distribuição destes pela cidade – excetuando-se o caso de Vila das Torres – é mais desequilibrada, concentrando-se a maior parte dos pontos finais – e, portanto, trajetos –, em bairros da zona norte. Contudo, o acesso à área central da cidade é facilitado, dando-se em menos tempo. Dentre os três assentamentos,

Vila das Torres revelou-se o mais acessível, uma vez que se localiza em importante nó – Madureira –, onde convergem os modais.

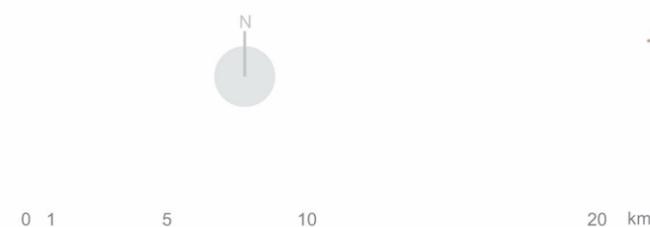
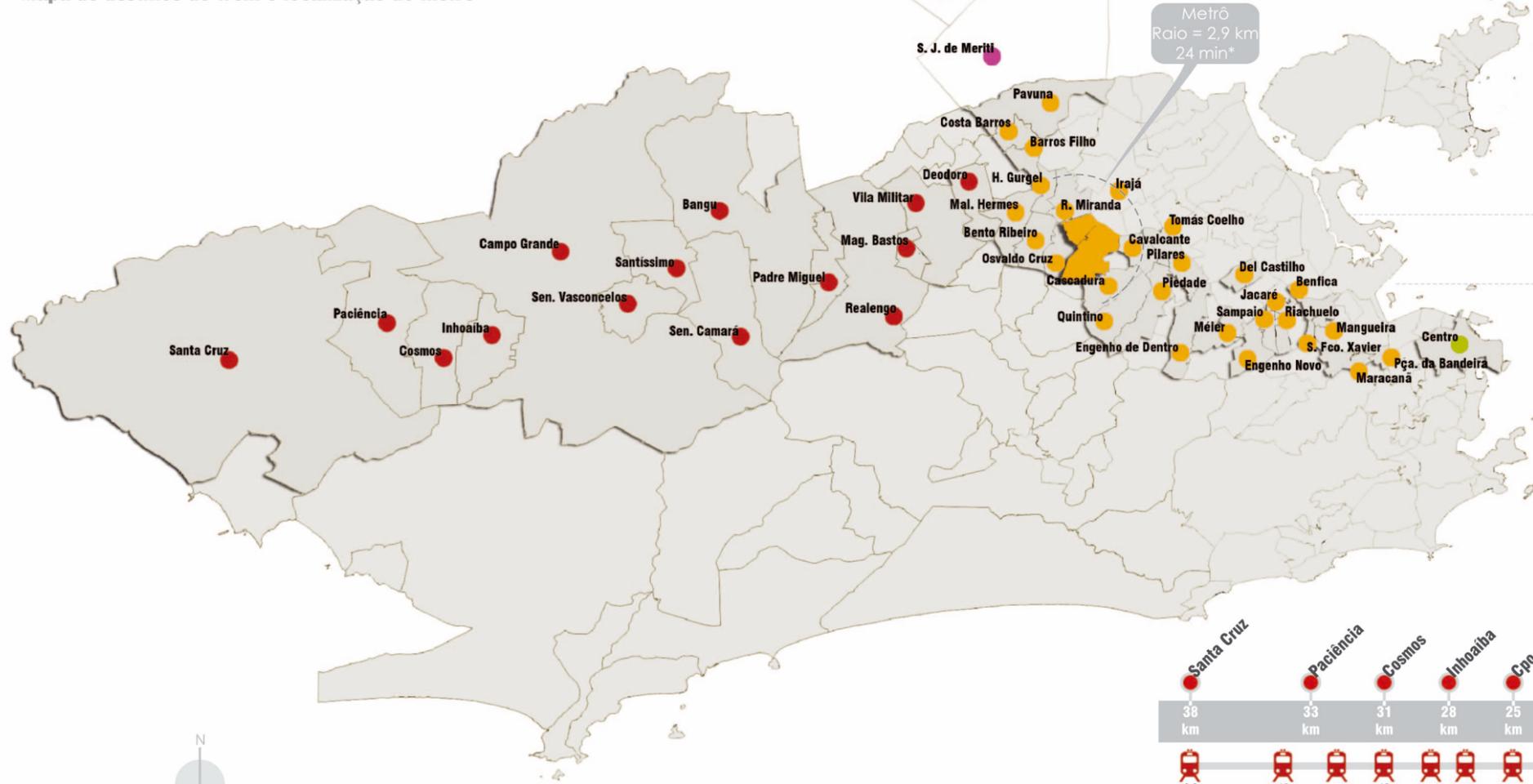
Diante de tais divergências, grande parte dos moradores se demonstrou insatisfeita com a mobilidade pós-remoção. Dentre os entrevistados, 93% apontaram a facilidade de transportes como vantagem da moradia antiga, enquanto apenas 27% o consideraram em relação ao conjunto. Ainda, 60% julgaram o condomínio de difícil acesso (Gráfico 6). É importante destacar, portanto, as dificuldades enfrentadas não só pela população transferida no todo, mas, sobretudo, pela parcela de mobilidade reduzida – em meio à qual, segundo entrevista, pôde-se identificar uma criança com paralisia cerebral que deixou de frequentar as atividades físicas indispensáveis à sua saúde por conta da ausência de meios de transporte apropriados para sua locomoção.

Gráfico 6 – Opinião dos moradores sobre o acesso ao conjunto



Mapa 10 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Vila das Torres

Mapa de destinos do trem e localização do metrô



Santa Cruz	T. Neves	Paciência	Cosmos	Inhoaiba	B. do Monte	Cpo. Grande	A. Vasconcelos	Santíssimo	Sen. Camará	Bangu	G. da Silveira	Padre Miguel	Realengo	Mag. Bastos	Vila Militar	Deodoro	Mal. Hermes	Bento Ribeiro	Oswaldo Cruz	Madureira	Cascadura	Quintino	Piedade	Eng. de Dentro	Méier	Engenho Novo	Sampaio	Riachuelo	S. Fco. Xavier	Mangueira	Maracanã	São Cristóvão	P. da Bandeira	Centro
38 km		33 km	31 km	28 km	25 km	22 km	19 km	17 km	14 km	13 km	11 km	9 km	8 km	5 km	4 km	3 km	1 km	0 km	1 km	2 km	4 km	5 km	7 km	7 km	8 km	9 km	10 km	10 km	12 km	12 km	13 km	14 km	17 km	
54 min	48 min	43 min	39 min	38 min	34 min	29 min	26 min	23 min	20 min	17 min	14 min	12 min	7 min	5 min	3 min	1 min	0 min	1 min	3 min	5 min	7 min	9 min	11 min	13 min	15 min	17 min	19 min	21 min	22 min	25 min	28 min			

Distâncias e tempo de deslocamento em trem pela linha do Centro

Considerou-se como estações iniciais as de Mercadão de Madureira e Madureira, por terem o menor trajeto a pé a partir da favela.

Belford Roxo	S. J. de Meriti	Pavuna	Costa Barros	Barros Filho	H. Gurgel	R. Miranda	Mercadão	Cavalcante	Tomás Coelho	Pilares	Del Castilho	Jacarezinho	Triagem
15 km	11 km	9 km	7 km	6 km	3 km	2 km	0 km	2 km	4 km	6 km	8 km	9 km	10 km
25 min	21 min	19 min	16 min	13 min	10 min	7 min	4 min	2 min	3 min	5 min	8 min	11 min	14 min

* Trajeto em ônibus.



Deslocamento até pontos nodais

Trem	Tempo total**
Central (Centro da cidade/integração metrô)	37 min
Madureira (Comp. de Vila Santa)	30 min
Campo Grande (Cond. Ferrara)	51 min

Metrô	Tempo total**
Central (Centro da cidade)	50 min

** Inclui deslocamento até a estação de trem ou metrô.

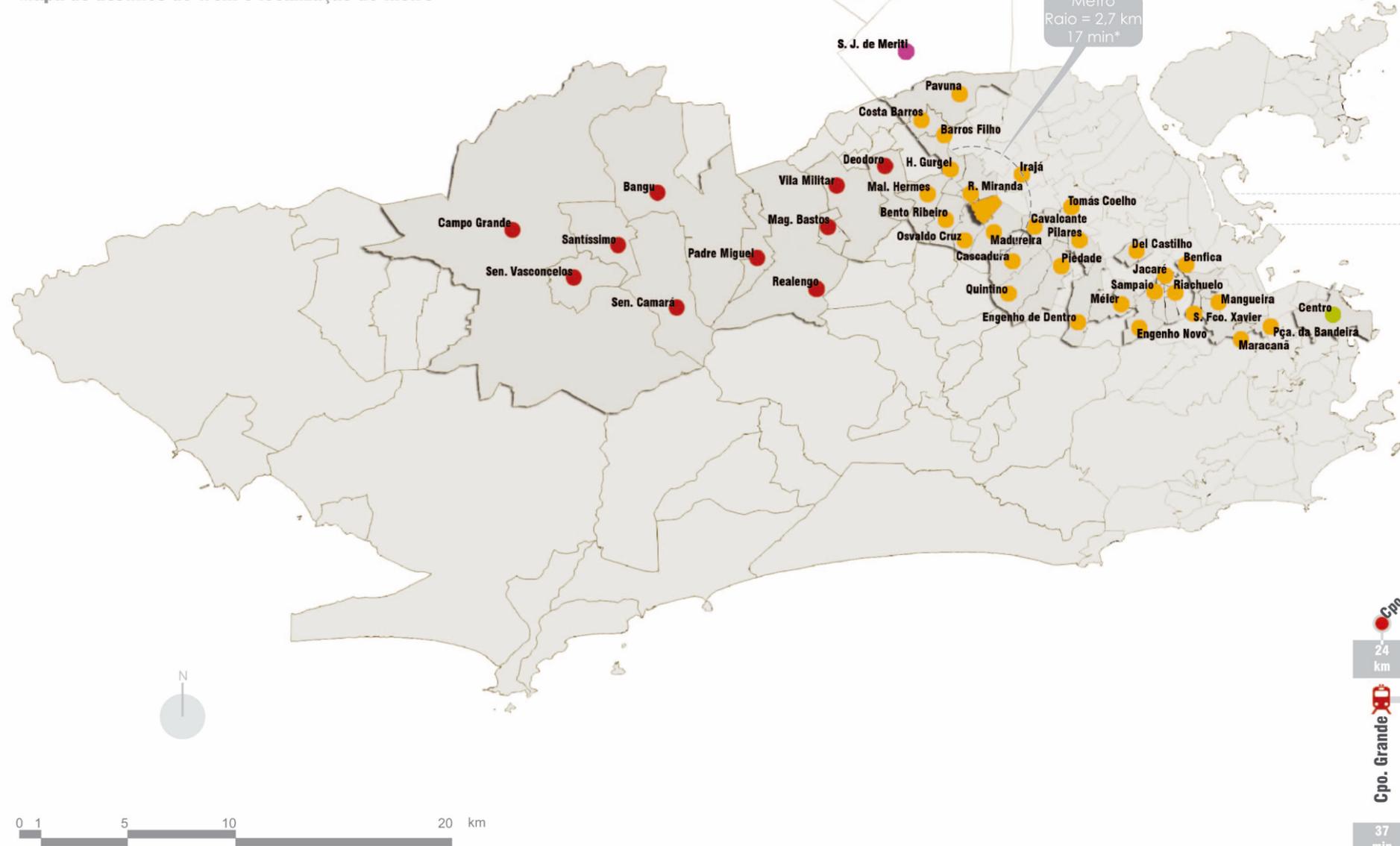
Legenda

- Bairro**
- Distância aprox.**
- Estação**
- Tempo máximo**

Dados extraídos de: FETRANSPOR, 2012; Google Maps, 2012.
Fonte: elaborado pela autora.

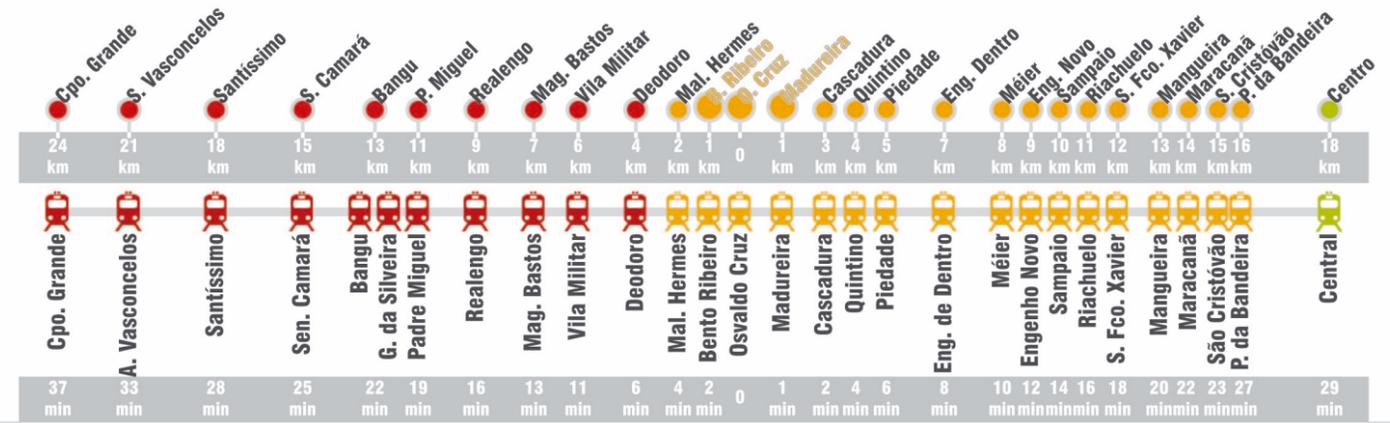
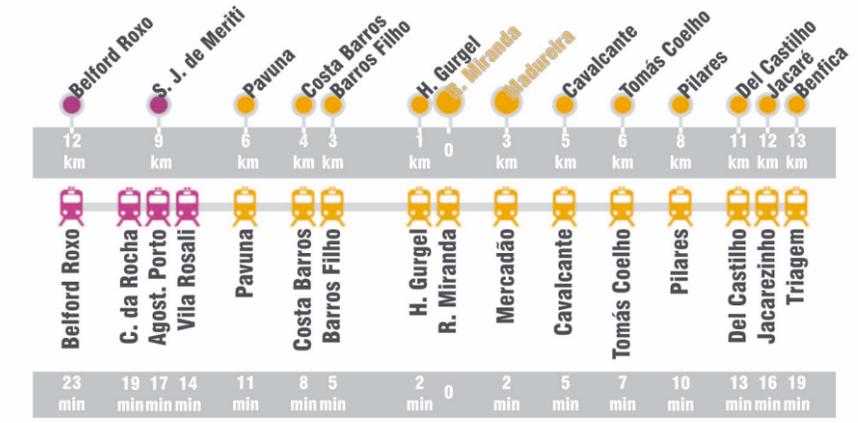
Mapa 11 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Pereira Leitão

Mapa de destinos do trem e localização do metrô

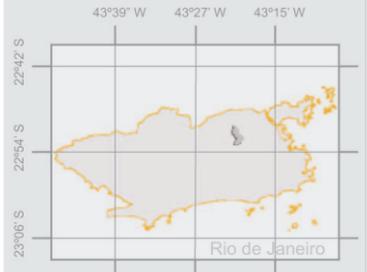


Distâncias e tempo de deslocamento em trem pela linha do Centro

Considerou-se como estações iniciais as de Rocha Miranda e de Oswaldo Cruz*, por terem o menor trajeto a pé a partir da favela.



* Trajeto em ônibus.
 ** O ramal que passa pela estação escolhida de Oswaldo Cruz (Campo Grande) não inclui as estações posteriores.



Deslocamento até pontos nodais

Trem	Tempo total**
Central (Centro da cidade/integração metrô)	50 min
Madureira (Comp. de Vila Santa)	37 min
Campo Grande (Cond. Ferrara)	58 min

Metrô	Tempo total**
Central (Centro da cidade)	43 min

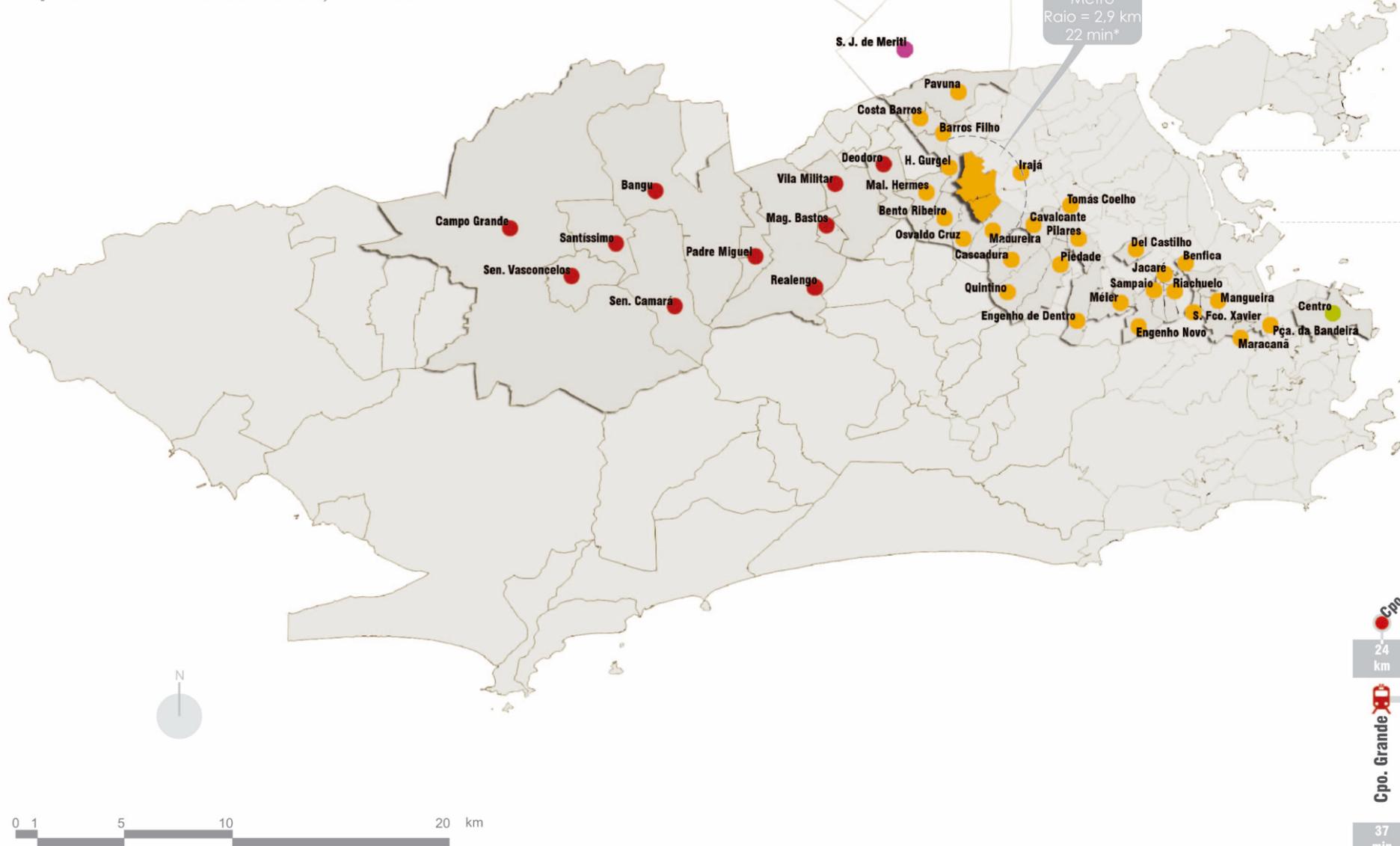
Legenda

- Bairro**
 - Distância aprox.**
 - Estação**
 - Tempo máximo**
- Zona Oeste
 - Zona Norte
 - Centro
 - Baixada Fluminense

Dados extraídos de: FETRANSPOR, 2012; Google Maps, 2012.
 Fonte: elaborado pela autora.

Mapa 12 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Vila Santa

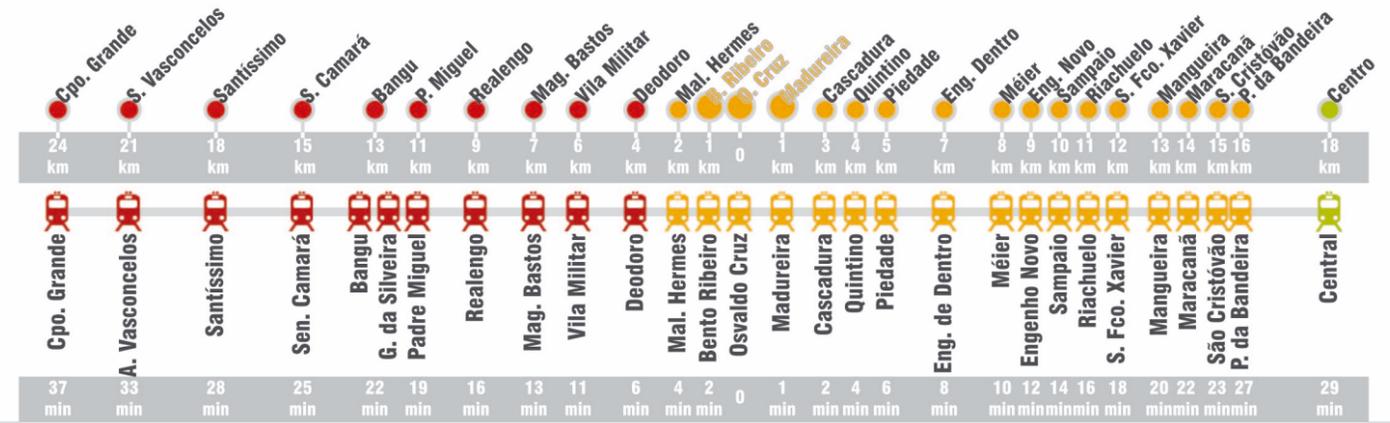
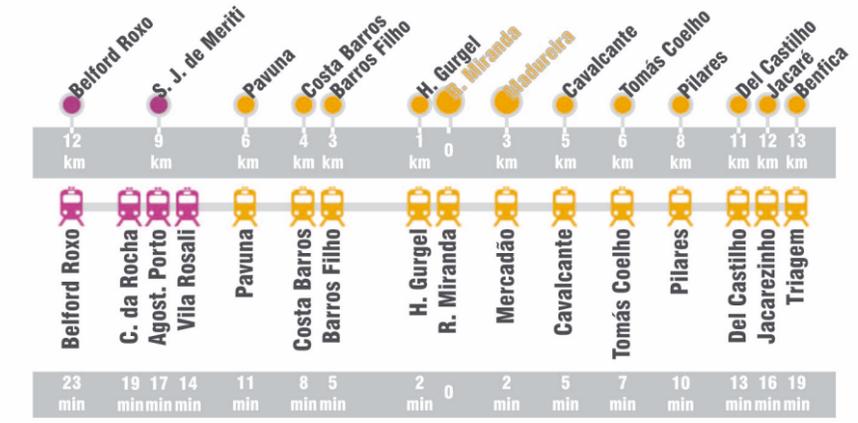
Mapa de destinos do trem e localização do metrô



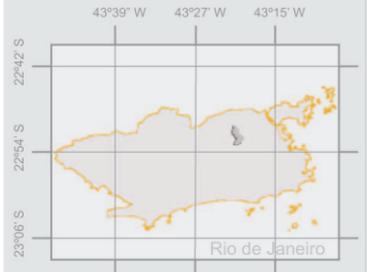
Rocha Miranda
Turiaçu
Vila Santa

Distâncias e tempo de deslocamento em trem pela linha do Centro

Considerou-se como estações iniciais as de Rocha Miranda e de Oswaldo Cruz*, por terem o menor trajeto a pé a partir da favela.



* Trajeto em ônibus.
** O ramal que passa pela estação escolhida de Oswaldo Cruz (Campo Grande) não inclui as estações posteriores.



Deslocamento até pontos nodais

Trem	Tempo total**
Central (Centro da cidade/integração metrô)	48 min
Madureira (Comp. de Vila Santa)	35 min
Campo Grande (Cond. Ferrara)	56 min

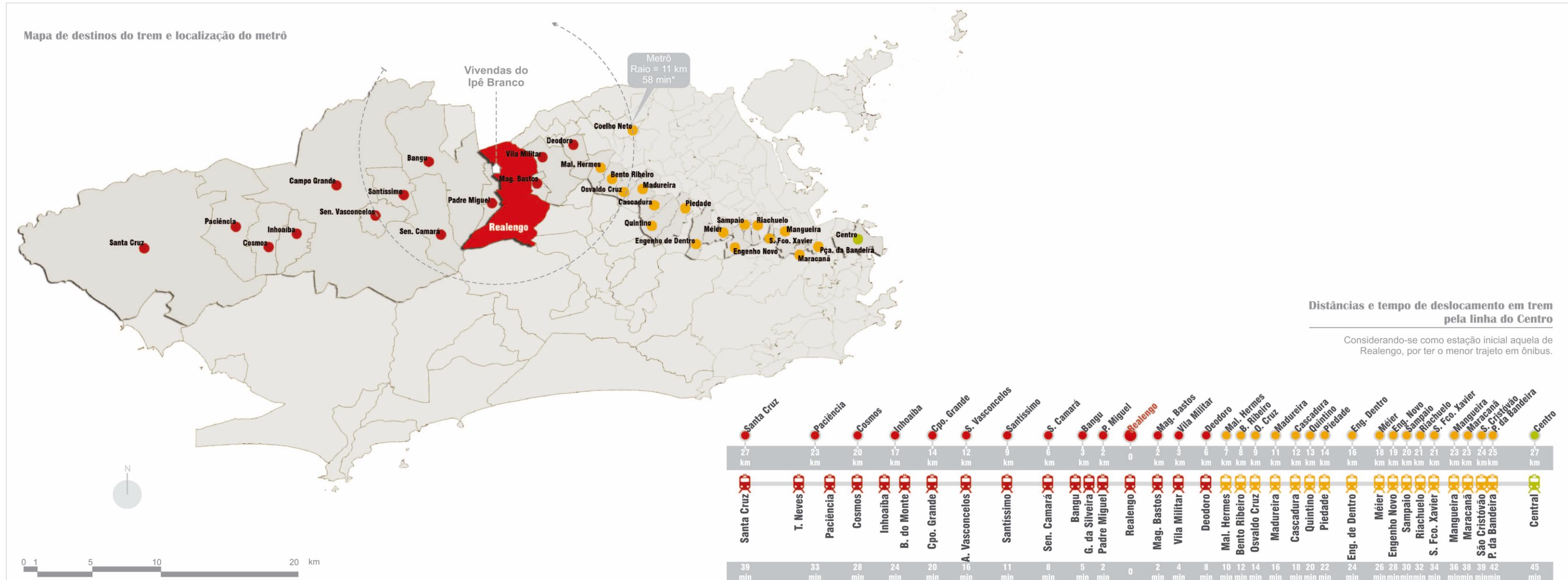
Metrô	Tempo total**
Central (Centro da cidade)	48 min

Legenda

- Bairro
 - Zona Oeste
 - Zona Norte
 - Centro
 - Baixada Fluminense
- Distância aprox.
- Estação
- Tempo máximo

Dados extraídos de: FETRANSPOR, 2012; Google Maps, 2012.
Fonte: elaborado pela autora.

Mapa 13 – Destinos possíveis em trem partindo do entorno de Vivendas do Ipê Branco



* Trajeto em ônibus.

** Inclui deslocamento até a estação de trem ou metrô.

Deslocamento até pontos nodais

Trem	Tempo total**
Central (Centro da cidade/integração metrô)	60 min
Madureira (Comp. de Vila Santa)	37 min
Campo Grande (Cond. Ferrara)	43 min

Metrô	Tempo total**
Central (Centro da cidade)	91 min

Legenda

- Bairro:
 - Zona Oeste (Rede)
 - Zona Norte (Amarelo)
 - Centro (Verde)
 - Baixada Fluminense (Roxo)
- Distância aprox. (Ícone de trem)
- Estação máximo (Ícone de metrô)

Dados extraídos de: FETRANSPOR, 2012; Google Maps, 2012.

Fonte: elaborado pela autora.

Comprovando-se o que foi dito anteriormente, esta nova série de mapas vem demonstrar uma maior vantagem no uso do trem a partir do entorno do Complexo de Vila Santa, em relação a Vivendas do Ipê Branco. Isso porque, uma vez disponíveis dois ramais no primeiro caso – contra apenas um, no segundo –, é possível atingir mais bairros da cidade. Além disso, apenas neste caso existem como opções de destino algumas estações da Baixada Fluminense, a despeito destas se situarem, aproximadamente, à mesma distância das favelas e do conjunto.

Já ao se analisar o metrô, torna-se evidente a questão das longas distâncias impostas à população. Enquanto este modal, considerado o mais eficiente para o deslocamento na cidade – sobretudo em direção ao Centro e bairros da zona sul –, encontra-se a menos de três quilômetros dos antigos assentamentos, esta distância passa a onze quilômetros quando se observa o empreendimento de Realengo. Traçando-se um comparativo entre seu uso e o do trem, este último apresenta-se mais vantajoso nas favelas – exceto em Vila das Torres –, sobretudo devido à possibilidade do acesso a pé, reduzindo-se os custos. Ainda, deve-se destacar que a diferença entre o tempo total de deslocamento dos dois é

bastante inferior no caso do Complexo, já que em Vivendas do Ipê Branco esta fica em torno 30 minutos.

Pode-se deduzir, finalmente, que, em termos de mobilidade urbana em uma escala ampla – no contexto da conexão entre os pontos analisados e a cidade, de modo geral –, há uma desvantagem provocada pela transferência da população. Enquanto nos bairros antigos a oferta de transportes era mais larga, ampliando-se as possibilidades de deslocamento e reduzindo-se despesas, distâncias e tempo, em Realengo esta disponibilidade é menos farta. Independentemente do número de linhas, poucos são os destinos finais alcançados pelos ônibus a partir deste local. Além disso, a despeito de uma grande parcela dos mesmos se direcionar ao centro da cidade, devido à utilização da Avenida Brasil como principal meio para este acesso, não há a possibilidade de penetração na malha adjacente a esta – e, portanto, nos bairros cruzados por tal via –, o que implica no uso de mais de uma linha ou modal.

Ainda, de grande relevância para análise da mobilidade, é imperioso ressaltar a precariedade na conexão entre o local de origem e o destino, uma vez que existe apenas uma linha de ônibus disponível, que, segundo os

moradores – e comprovado em pesquisa no local –, passa pelo ponto em longos intervalos. Não é possível, portanto, preservar laços com a antiga vizinhança, bem como com o comércio e serviços anteriormente utilizados.

Compromete-se, portanto, o acesso à cidade, na medida em que se reduzem os meios de alcance aos elementos centrais desta dissertação – os equipamentos urbanos –, dentre outros, já citados. Conforme será visto a seguir, tal penalização não se restringe a esta escala, estando igualmente presente ao se avaliar o entorno imediato do conjunto.

3.3.3. O acesso à cidade pelos equipamentos urbanos locais

Buscando-se analisar a oferta de equipamentos urbanos – determinantes para o acesso à educação, saúde e lazer por parte da população reassentada – no entorno do conjunto Vivendas do Ipê Branco, realizou-se, inicialmente, um levantamento de dados referentes a estes serviços³⁵. A

³⁵ Para tal, foram utilizadas diversas bases da Prefeitura do Rio de Janeiro: o Armazém de dados do Instituto Pereira Passos, no qual se

partir daí, elaboraram-se alguns mapas que pudessem ilustrar a oferta, realizando-se então, pesquisa idêntica com cada uma das favelas que compunham o Complexo de Vila Santa, de modo a traçar um comparativo, vislumbrando-se vantagens e prejuízos promovidos com a transferência.

Uma vez avaliado quantitativamente o acesso à cidade, passou-se, em seguida, a uma abordagem qualitativa. Entende-se que, a despeito do número de equipamentos urbanos junto à moradia, é indispensável a garantia de alcance dos mesmos para que se viabilize seu usufruto. Portanto, passa a ser tratada a qualidade dos percursos realizados diariamente pela população para o acesso aos serviços no entorno do conjunto habitacional em questão, compreendendo-se a acessibilidade universal, segurança e conservação do espaço público, dentre outros.

Deste modo, torna-se possível concluir a pesquisa a partir de uma ampla aplicação do conceito de acesso à cidade. Tendo-se transitado entre suas diferentes escalas e

captou a localização dos equipamentos no entorno de cada caso avaliado; o site da Secretaria Municipal de Educação, através do qual se coletaram os quantitativos de vagas em cada escola, bem como a oferta de turmas; e o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), também do IPP, onde se buscaram informações sobre os assentamentos estudados e raios de inserção dos diferentes tipos de equipamentos.

interpretações, compreende-se, finalmente, o impacto das transformações ocasionadas à qualidade de vida da população removida do Complexo de Vila Santa e conduzida a Vivendas do Ipê Branco.

3.3.3.1. A distribuição espacial dos equipamentos urbanos – antes e depois

Para esta investigação, definiram-se como raios padrão aqueles apresentados pelo Instituto Pereira Passos para ilustrar, em relatórios sobre assentamentos de baixa renda cariocas – inclusive aqueles presentes neste estudo –, a oferta de equipamentos urbanos junto aos mesmos. Assim, tais alcances são: 2.000 metros para espaços de saúde, tais como hospitais, clínicas e postos de saúde; 1.000 metros para praças; e 500 metros para escolas e creches. Ainda, referente a estas últimas, adotou-se, como base adicional, a recomendação do extinto Centro Brasileiro de Construções e Equipamentos Escolares (1981, apud ARANTES, 1986) para planejamento de rede escolar. Uma vez que, segundo a mesma, o tempo máximo de deslocamento até o ambiente

escolar deve ser de 20 minutos em áreas urbanas, considerou-se, também, o raio de 1.000 metros³⁶.

Conforme se pode perceber através dos mapas a seguir (Mapas 14 a 17) – referentes à educação –, a oferta de escolas municipais no entorno imediato de Vivendas do Ipê Branco é, em geral, inferior às demais. Educando somente do 1º ao 5º anos, além da pré-escola, estas atendem aproximadamente 1.300 alunos (SME, 2012). Já nas favelas Vila das Torres, Pereira Leitão e Vila Santa, além destas séries, há turmas do 6º ao 9º ano, de aceleração e de realfabetização, totalizando, respectivamente, cerca de 1.700, 2.600 e 2.900 vagas (SME, 2012). Percebe-se, até aqui, a existência de um prejuízo, no primeiro local, da faixa populacional representada por adolescentes e adultos – que precisam percorrer distâncias maiores até a escola. Já na área compreendida entre os raios de 500 metros e de 1.000 metros, há cinco estabelecimentos municipais, com cerca de 3.400 vagas distribuídas entre todas as séries (SME, 2012). Assim, considerando-se a soma dos dois intervalos, a oferta

³⁶ Para o cálculo do raio aproximado a partir do tempo de deslocamento recomendado, considerou-se a velocidade mínima do pedestre – ou seja, o pior caso –, segundo o Instituto de Pesquisas Rodoviárias (2010), que é de 0,9 m/s.

neste espaço é menor do que ao redor das favelas Vila das Torres e Vila Santa, contando, no entanto, com mais vagas, no total, que em Pereira Leite. Tal número representa, ainda, apenas 54% do oferecido em Vila Santa.

Uma vez que não existem dados suficientes para o dimensionamento da demanda de cada local – através do número de habitantes dentro dos raios estudados –, não se pode estabelecer, com precisão, a proporção entre o número de estudantes e a oferta de vagas nestes. Entretanto, conhecendo-se a densidade populacional dos bairros – similar³⁷ nos quatro casos –, é possível concluir que dentro de um mesmo raio de estudo há, aproximadamente, o mesmo quantitativo populacional. Assim, sendo menor a oferta de vagas no caso de Realengo, há um aumento da proporção mencionada. Ou seja, há mais crianças e adolescentes – entre a pré-escola e o 9º ano – por vaga no entorno de Vivendas do Ipê Branco do que no do Complexo.

³⁷ A despeito dos dados disponibilizados pelo IBGE (2010), segundo os quais a densidade populacional do bairro de Realengo é cerca da metade da dos demais bairros, sabe-se que grande parte do primeiro não se encontra urbanizada ou ocupada, ao contrário destes. Assim, refazendo-se o cálculo, a partir da mancha urbanizada, encontra-se um resultado próximo entre a densidade populacional deste e a de Madureira, Turiaçu e Rocha Miranda (101 a 150 habitantes/ha).

A seguir, avaliando-se o quantitativo de escolas estaduais, percebe-se que existe apenas uma em todo o raio de 1.000 metros a partir de Vivendas do Ipê Branco. Enquanto isso, em Vila das Torres, Pereira Leite e Vila Santa, os números são, respectivamente, sete, quatro e cinco – sendo, nos três casos, duas delas localizadas no raio menor – de 500 metros. Já em relação às creches, há o mesmo número tanto nas favelas, como no conjunto, variando, apenas, as distâncias – em Vivendas do Ipê Branco e Vila Santa, as unidades se dividem entre os dois raios, enquanto nas demais, todas se encontram a uma distância máxima de 500 metros. O número de vagas, no entanto, é maior nos estabelecimentos próximos às favelas.

Constata-se, portanto, uma redução nas oportunidades de acesso à educação junto ao empreendimento do PMCMV. Penalizam-se, então, seus moradores e aqueles que já habitavam o entorno, com a criação de uma nova demanda – o que amplia a concorrência por vagas nos estabelecimentos locais. Muitos, assim, são obrigados a buscar atendimento em outros bairros, cujo acesso é mais dificultoso, como já visto.

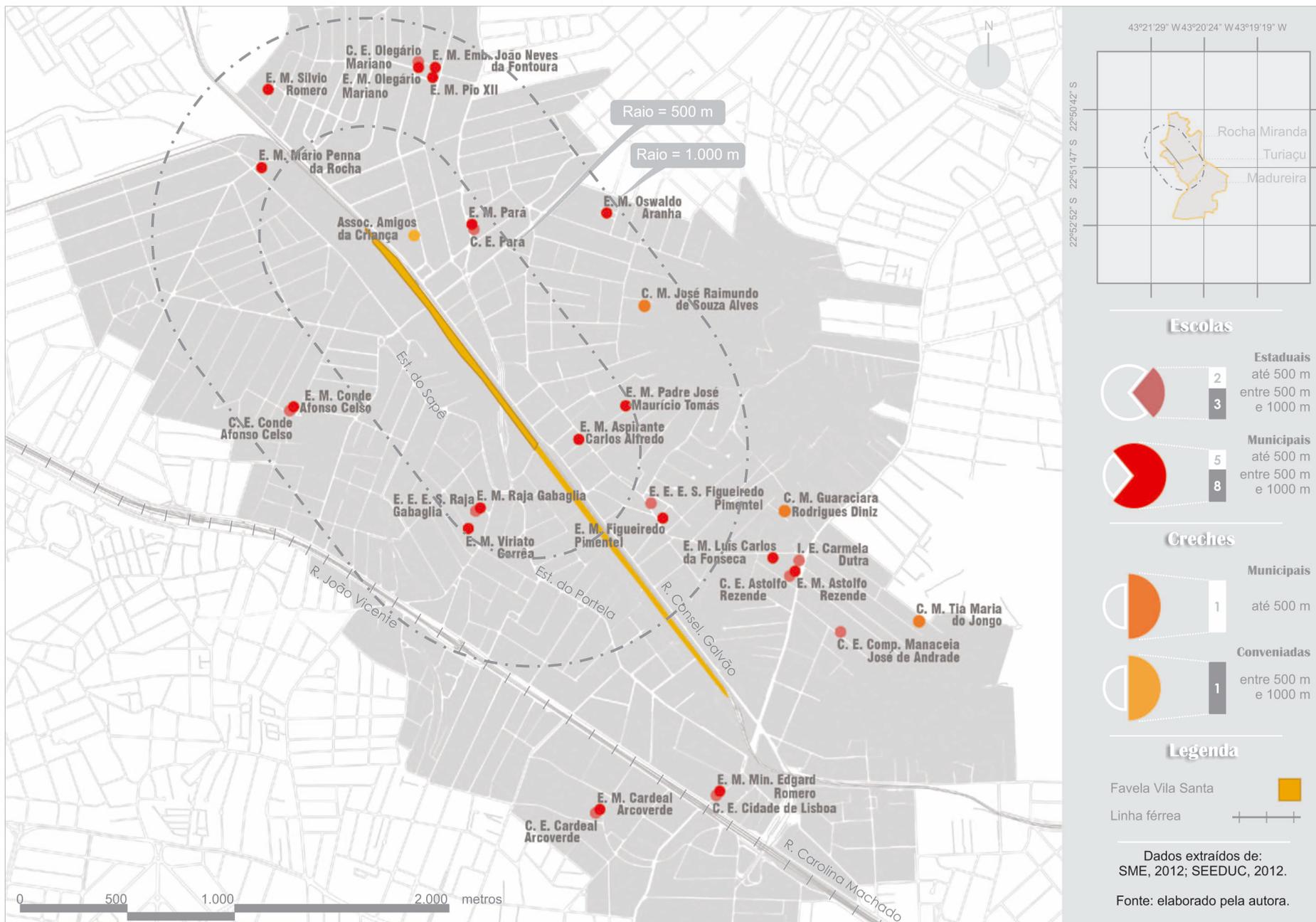
Mapa 14 – Equipamentos educacionais no entorno de Vila das Torres



Mapa 15 – Equipamentos educacionais no entorno de Pereira Leitão



Mapa 16 – Equipamentos educacionais no entorno de Vila Santa



Mapa 17 – Equipamentos educacionais no entorno de Vivendas do Ipê Branco



43°27'33" W 43°26'28" W 43°25'23" W

22°53'45" S 22°52'40" S 22°51'35" S

Realengo

Escolas

Estaduais

1 entre 500 m e 1000 m

Municipais

3 até 500 m
5 entre 500 m e 1000 m

Creches

Municipais

1 até 500 m

Conveniadas

1 entre 500 m e 1000 m

Legenda

Viv. do Ipê Branco

Linha férrea

Dados extraídos de:
SME, 2012; SEEDUC, 2012.
Fonte: elaborado pela autora.

A despeito da comprovação de um prejuízo na educação, 60% dos moradores consideraram esta satisfatória (Gráfico 7). O mesmo, contudo, não ocorre com as áreas de lazer, considerados insuficientes para cerca de 67% dos entrevistados (Gráfico 8).

Gráfico 7 – Opinião dos moradores do conjunto sobre o acesso à educação

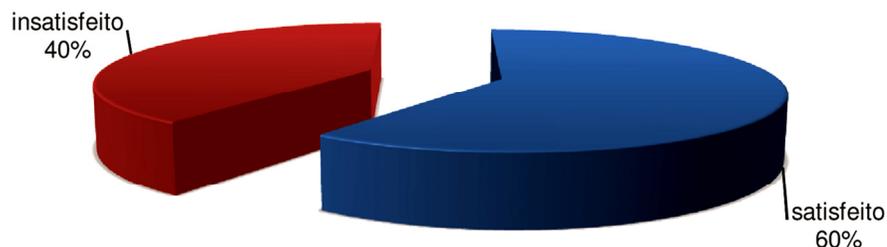
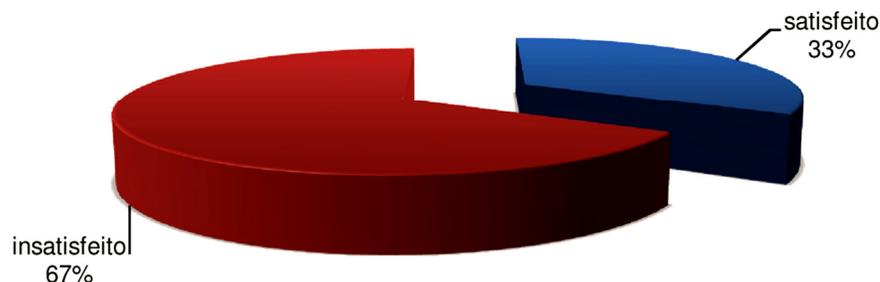


Gráfico 8 – Opinião dos moradores do conjunto sobre o acesso ao lazer



Passando-se à análise destas últimas, então, pode-se dizer que, uma vez que não há parques, lonas culturais ou qualquer investimento do tipo próximo aos espaços estudados, as praças existentes passam a ser, juntamente às quadras de escolas de samba¹⁶, a principal opção de lazer dos moradores. Assim como há um equilíbrio no quantitativo destas, dentro de um raio de 1.000 metros do conjunto e das favelas (Mapas 18 a 21), uma análise qualitativa revela, ainda, a manutenção de prejuízos sofridos pelos moradores, na nova localidade, como na anterior.

Em primeiro lugar, no entorno das favelas, alguns dos elementos definidos como praças pelo IPP não possuem, na realidade, este uso. Em Vila Santa – onde a porcentagem deste tipo de espaço é maior que nos demais assentamentos –, tal problemática fica nítida ao se observarem as praças Camilo Soares (Foto 17), Carlos Toledo (Foto 18) e Ministro Oliveira Botelho (Foto 19). Como pode ser visualizado nas fotos, todos estes são espaços fechados – enquanto o primeiro encontra-se abandonado, os demais estão ocupados, respectivamente, pelo 9º Batalhão de Polícia

¹⁶ Portela e Império Serrano, em Madureira, e Mocidade Independente de Padre Miguel, neste bairro – ao lado do conjunto habitacional.

Militar e pela Escola Municipal Oswaldo Aranha. Já ao se averiguar o arredor de Vila das Torres, além de dois largos – tomados pelo comércio e veículos –, foram igualmente qualificados como praças, pelo órgão, retalhos da malha viária – identificados como Praça Magno (Foto 20) e Praça Armando Cruz (Foto 21).

Fotos 17 e 18 – Praça Camilo Soares e Praça Carlos Toledo



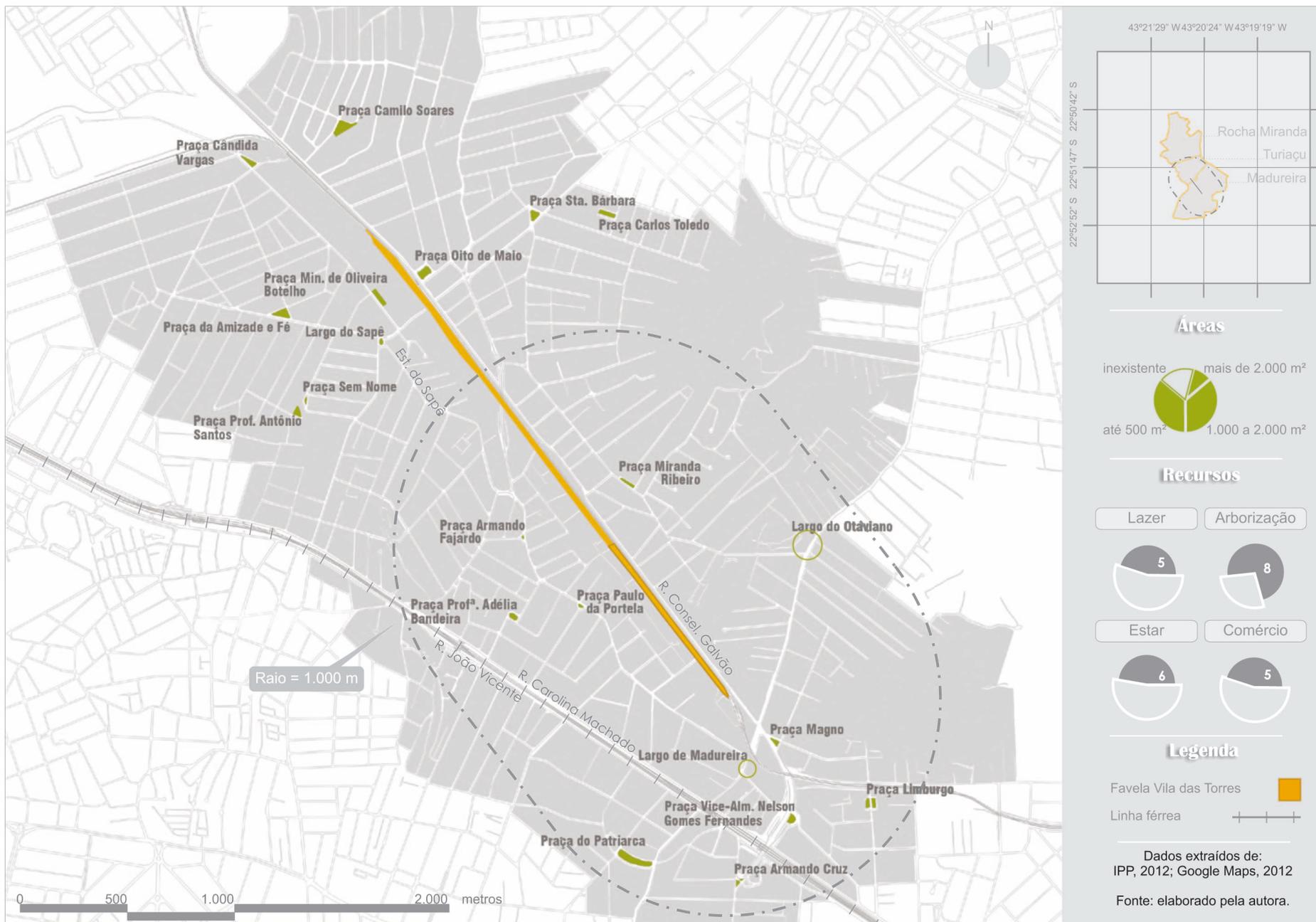
Fonte: Google Street View, 2012.

Fotos 19, 20 e 21 – Praça Min. Oliveira Botelho, Praça Magno e Praça Armando Cruz



Fonte: Google Street View, 2012.

Mapa 18 – Espaços públicos de lazer no entorno de Vila das Torres



Áreas



Recursos



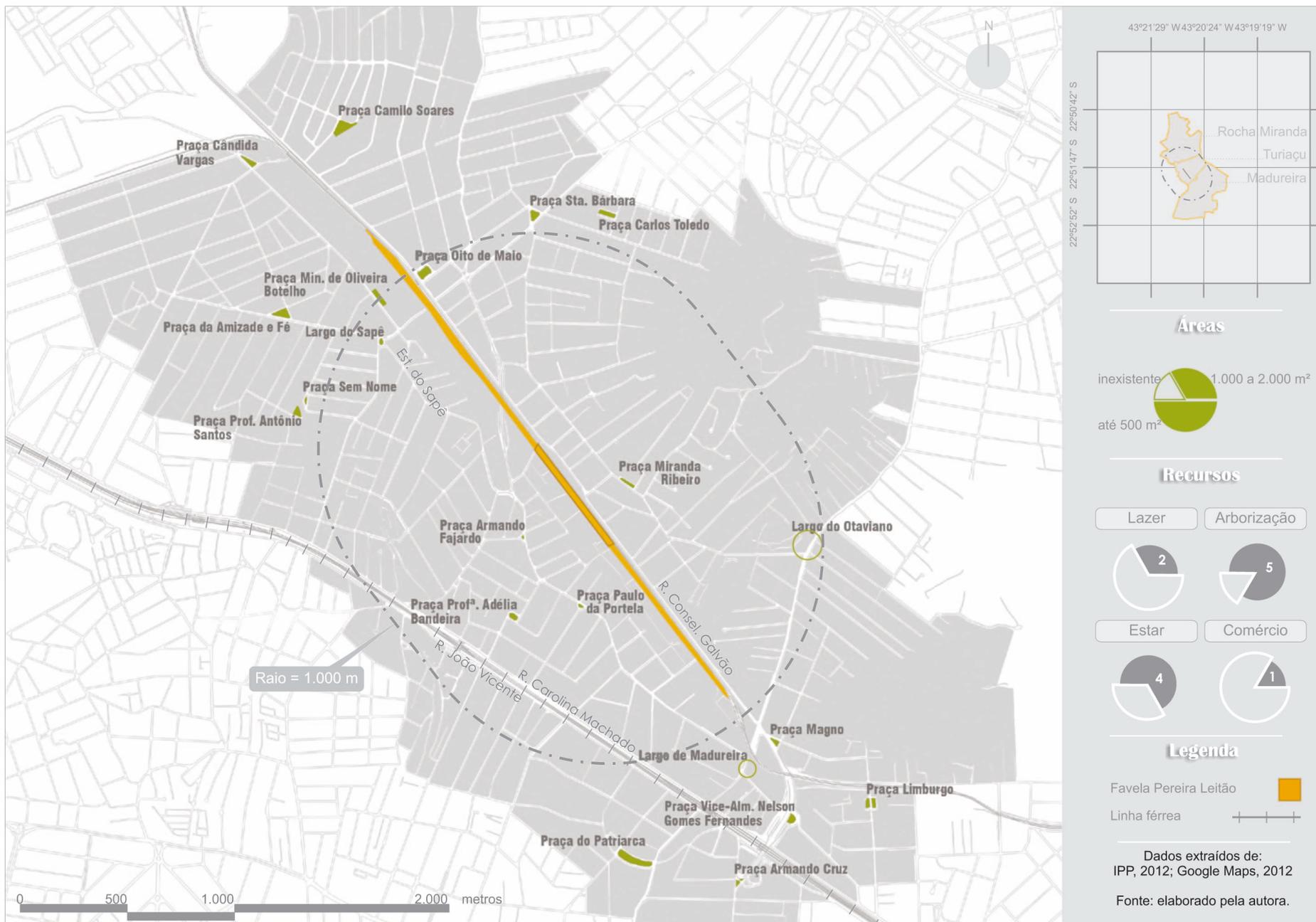
Legenda



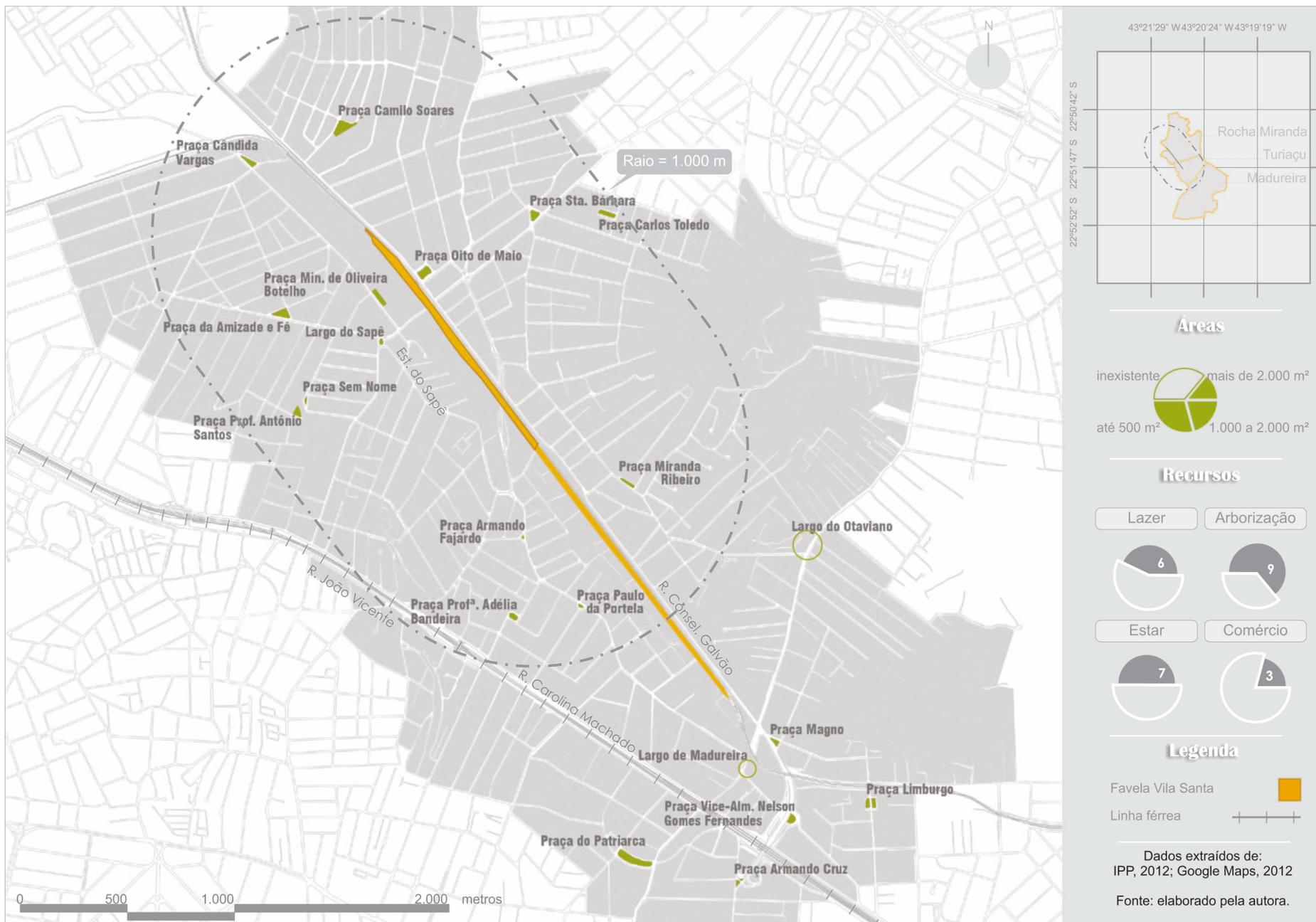
Dados extraídos de:
IPP, 2012; Google Maps, 2012

Fonte: elaborado pela autora.

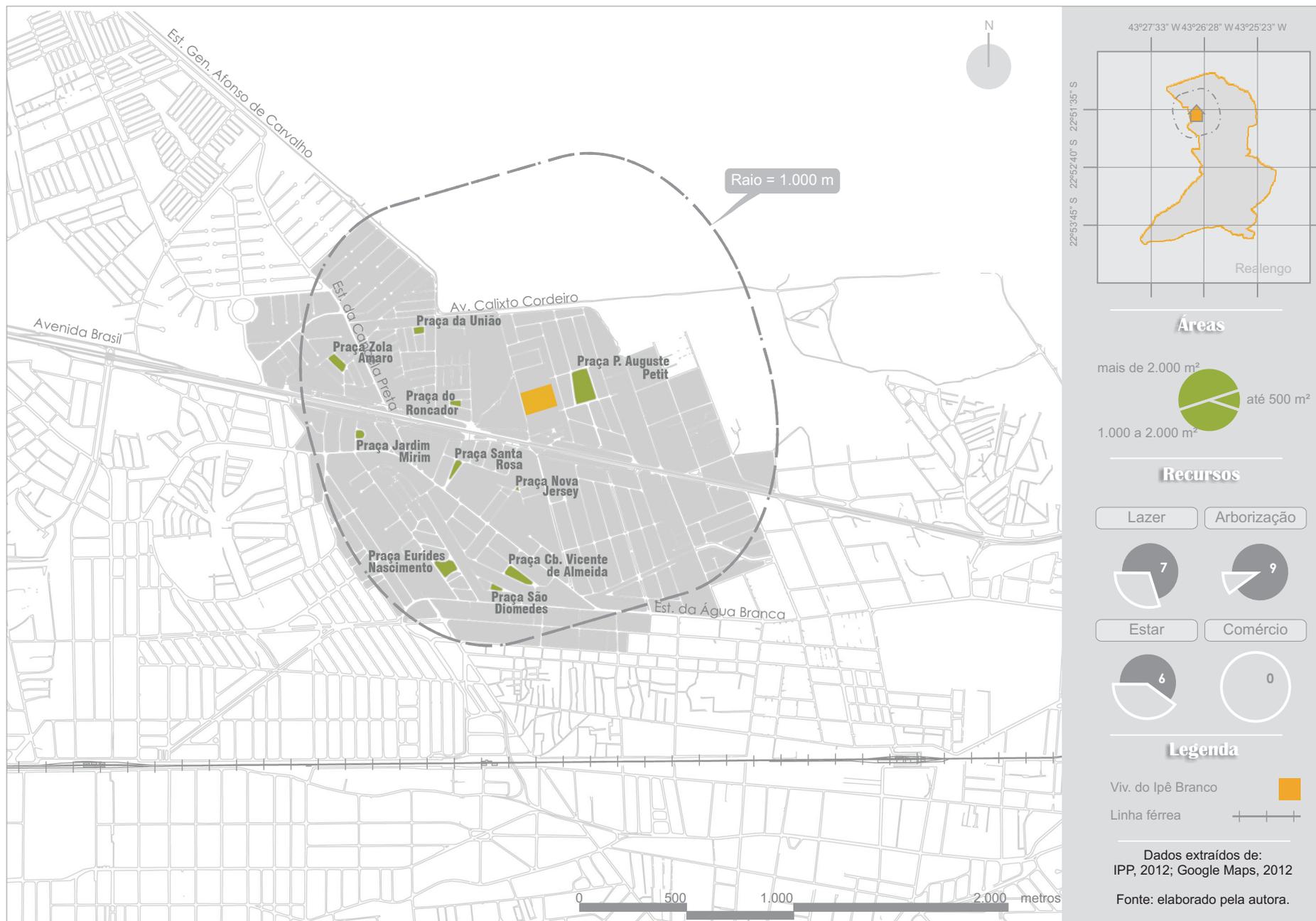
Mapa 19 – Espaços públicos de lazer no entorno de Pereira Leitão



Mapa 20 – Espaços públicos de lazer no entorno de Vila Santa



Mapa 21 – Espaços públicos de lazer no entorno de Vivendas do Ipê Branco



Em seguida, avaliando-se as dimensões das praças em cada caso, pode-se dizer que, em geral, estas são mais generosas no entorno de Vivendas do Ipê Branco que no das favelas, contando, ainda, em sua maioria – contrariamente às demais –, com mobiliário voltado ao estar, ao lazer e ao esporte. Entretanto, para que se comprovasse em que medida estes espaços poderiam proporcionar o direito básico ao lazer – a despeito de uma aparente oferta mais vasta –, foi necessária a realização de pesquisa no local, apresentando-se suas condições de uso (Mapa 22).

Sendo assim, partindo desta análise, é possível identificar, primeiramente, que quatro das dez praças locais encontram-se fechadas por grades ou muros (Foto 22) – isto é, não se permite o amplo acesso, ficando este reservado aos moradores das ruas adjacentes. Além disso, o estado de conservação de parte delas é precário (Foto 23). Como opção mais vantajosa, então, foi citada pelos moradores a Praça Pintor Auguste Petit – localizada aos fundos do conjunto. Corroborando esta visão, é possível perceber que, além de mais próxima, a mesma conta com quadras esportivas, parque infantil, áreas de estar e vasta arborização.

Adicionalmente, implantou-se na praça uma filial da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) do Batan – comunidade local.

É importante destacar que, segundo os moradores entrevistados para a pesquisa – dentre os quais, 53% consideram como vantagem do local a segurança, enquanto apenas 20% o disseram em relação ao Complexo –, a UPP representa não apenas o poder do estado no bairro, mas um importante veículo de comunicação das associações locais e síndicos. Reunindo os moradores, o equipamento se propõe a prestar assistência social, bem como a coletar reivindicações, investindo em melhorias no entorno.

Foto 22 – Praça do Roncador



Fonte: Acervo próprio.

Mapa 22 – Qualidade dos espaços públicos de lazer no entorno de Vivendas do Ipê Branco

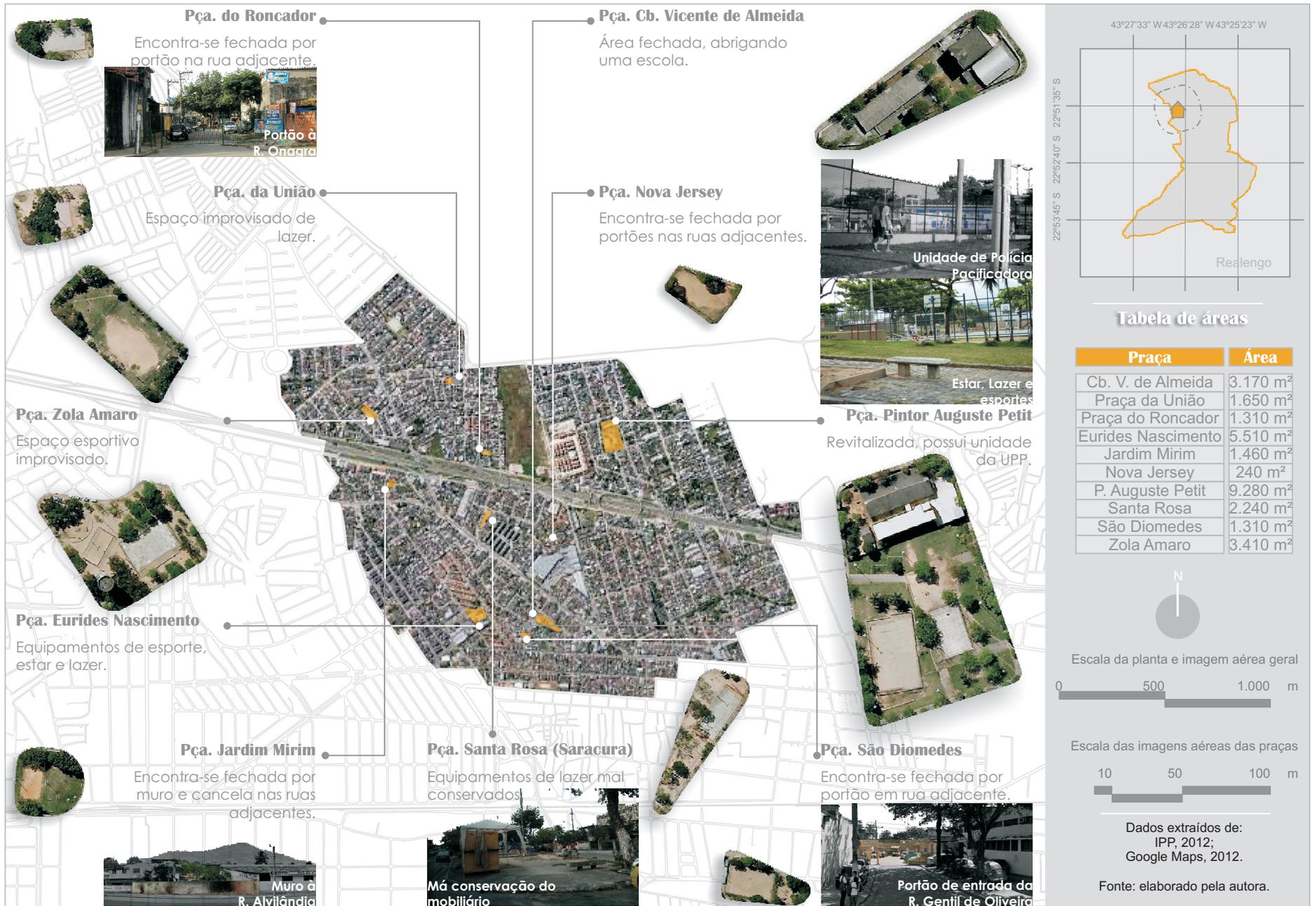


Foto 23 – Praça Saracura



Fonte: Acervo próprio.

Finalmente, a despeito da existência de um projeto para a disponibilização de atividades esportivas junto à quadra da escola de samba Mocidade – o que se daria como contrapartida ao investimento municipal para a implantação desta, em terreno localizado ao lado do conjunto, cedido pelo estado (TCMRJ, 2011) –, tal fato não ocorreu.

Conclui-se que no que se refere a equipamentos urbanos voltados para o lazer os moradores do conjunto lidam com a falta de investimentos públicos, assim como ocorria no Complexo, contando apenas com a grande praça citada.

Concentrando-se, em seguida, nos equipamentos urbanos voltados para a saúde, percebe-se, quantitativamente, uma oferta semelhante em todos os casos (Mapas 23 a 26). Dentro de um raio de 2.000 metros a partir de todos os locais há um hospital – Albert Schweitzer, em Realengo, e Herculano Pinheiro, em Madureira – incluindo maternidade, e, pelo menos, uma Clínica da Família – cujo atendimento se concentra na prevenção e diagnóstico de doenças. Enquanto no primeiro bairro existem cinco postos de saúde (Centros Municipais de Saúde), nas favelas tal número varia entre um e quatro. Enquanto Madureira conta com uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) – que, uma vez intermediária entre o posto de saúde e o hospital, atende urgências médicas – há duas próximas ao conjunto.

Há diversas críticas, no entanto, por parte dos moradores do conjunto habitacional, que se demonstram, na maioria – 67% –, insatisfeitos com a qualidade dos serviços de saúde no entorno. Apontam, ainda, a longa espera por consultas na Clínica da Família Nildo Aguiar e o acolhimento precário do Hospital Albert Schweitzer, o que os leva a preferir deixar o bairro, em busca de melhores opções de atendimento.

Mapa 23 – Equipamentos de saúde no entorno de Vila das Torres



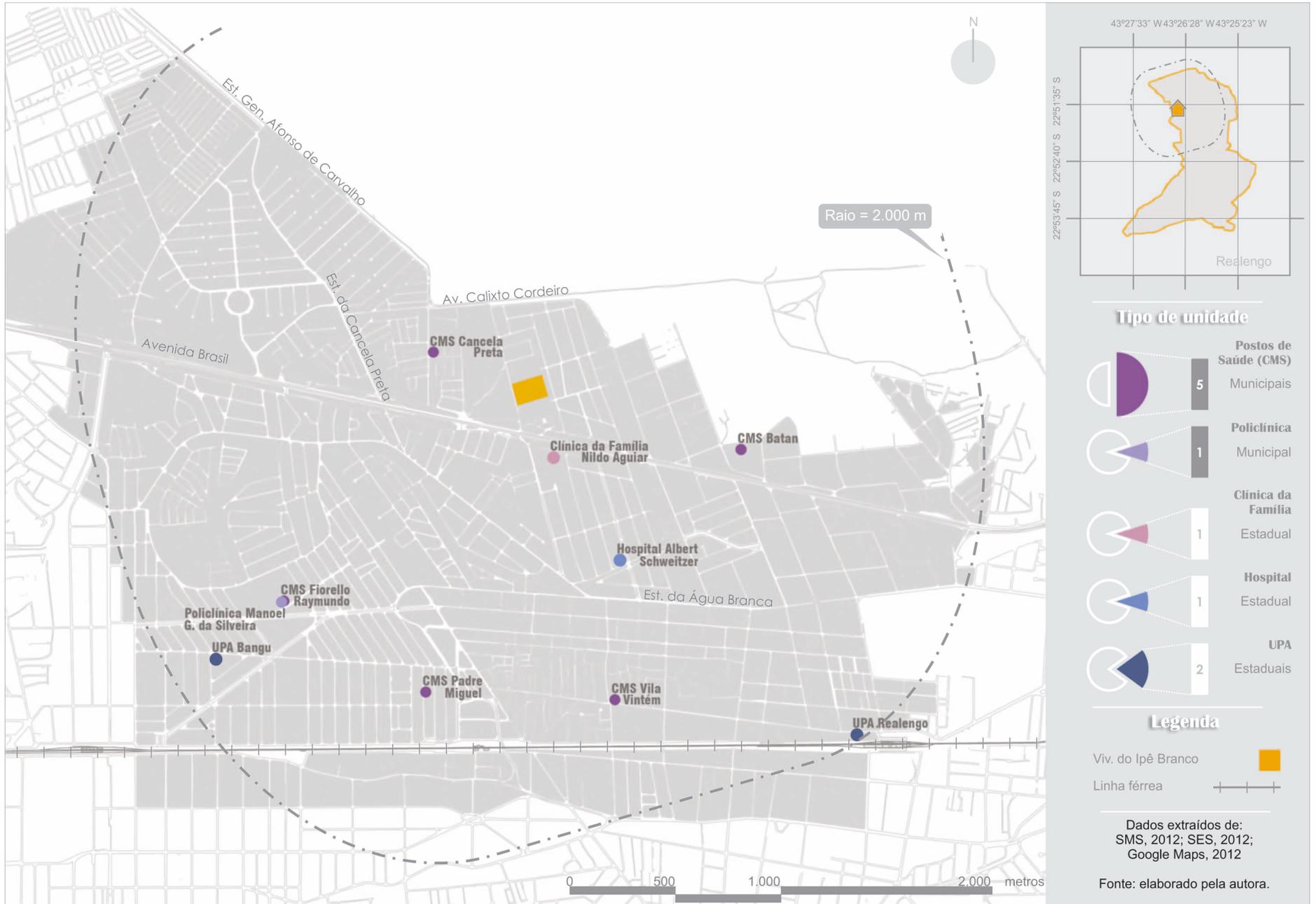
Mapa 24 – Equipamentos de saúde no entorno de Pereira Leitão



Mapa 25 – Equipamentos de saúde no entorno de Vila Santa



Mapa 26 – Equipamentos de saúde no entorno de Vivendas do Ipê Branco



43°27'33" W 43°26'28" W 43°25'23" W

22°53'45" S 22°52'40" S 22°51'35" S

Realengo

Tipo de unidade

	5	Postos de Saúde (CMS) Municipais
	1	Policlínica Municipal
	1	Clínica da Família Estadual
	1	Hospital Estadual
	2	UPA Estaduais

Legenda

Viv. do Ipê Branco

Linha férrea

Dados extraídos de:
SMS, 2012; SES, 2012;
Google Maps, 2012

Fonte: elaborado pela autora.

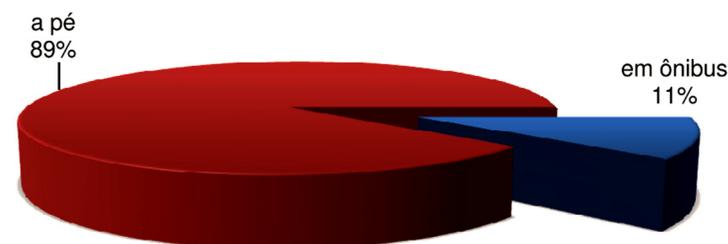
3.3.3.2. Mobilidade na escala local – a qualidade dos percursos para o acesso à cidade

Conforme se afirmou anteriormente, para que exista o acesso à cidade, é indispensável, além de uma oferta satisfatória de equipamentos urbanos junto à moradia, a garantia do alcance dos mesmos. Isto significa não só a disponibilidade de transporte público – já estudado neste capítulo –, mas também, um cenário favorável ao deslocamento. Ou seja, os percursos – tanto de veículos como dos pedestres – devem ser adequados, para que não se criem obstáculos à locomoção e, portanto, ao usufruto dos serviços públicos.

No caso de Vivendas do Ipê Branco, a análise da qualidade dos percursos torna-se ainda mais expressiva. Partindo-se da constatação anteriormente apresentada, de que a maior parte das linhas de ônibus – único modal disponível no local para vencer curtas distâncias – se concentra na Avenida Brasil, o percurso a pé pela malha adjacente é adotado em larga escala. De acordo com as entrevistas realizadas com os moradores do conjunto, 89% dos estudantes vão à escola a pé (Gráfico 9), vencendo,

muitas vezes, distâncias superiores àquelas consideradas como adequadas nesta dissertação.

Gráfico 9 – Modo de deslocamento da população estudente de Vivendas do Ipê Branco até o ambiente escolar



Sendo assim, elaboraram-se análises, concernentes aos trajetos percorridos pelos pedestres, considerando-se três objetos: o sistema viário – identificando-se empecilhos à caminhada, existentes nas vias mais próximas; as paisagens e escalas – investigando-se barreiras simbólicas de opressão ao pedestre, em um raio de 1.000 metros; e, finalmente, o entorno imediato – verificando-se de que modo a inserção do conjunto no espaço considerou a acessibilidade de seus moradores. De modo a ilustrar esta parte da pesquisa, novos mapas foram elaborados, expondo-se as diferentes situações enfrentadas.

Mapa 27 – Sistema viário em Vivendas do Ipê Branco – análise dos percursos em um raio de 1.000 metros



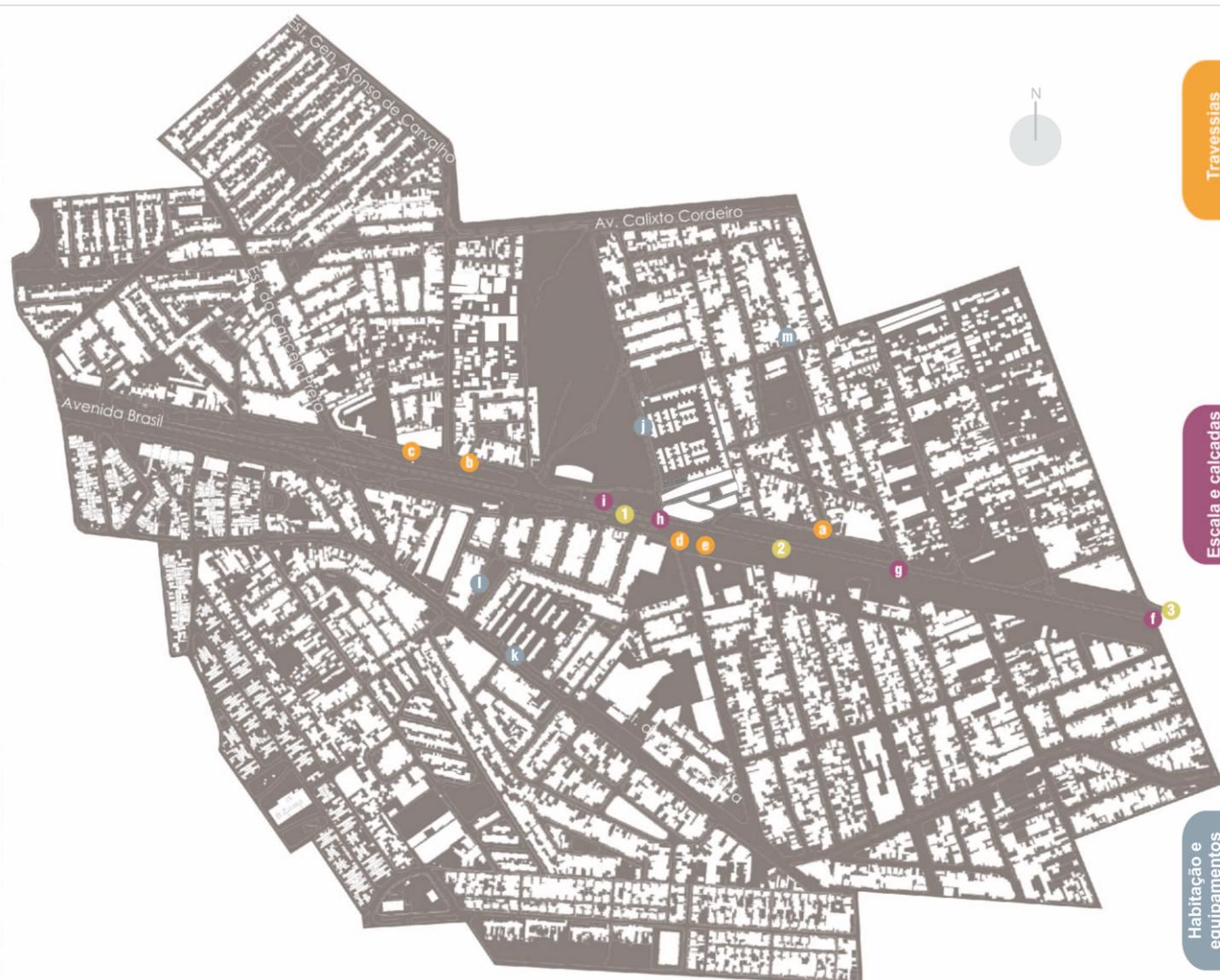
Construções de grande porte, grandes muros e falta de calçamento criam um ambiente inóspito ao pedestre



Com grandes distâncias entre as passarelas existentes e sem possibilidade de travessia, o pedestre fica prejudicado



A má conservação dos espaços, aliada à precariedade de investimentos criam a sensação de abandono



Travessias



Insegurança na travessia de uma via de alta velocidade
 Desembarque do transporte sem travessia próxima
 Improvisação nas travessias
 Os trajetos junto às passarelas, inclusive em frente à escola e Clínica da Família, compõem-se por calçadas improvisadas e sem travessia segura para o pedestre

Escala e calçadas

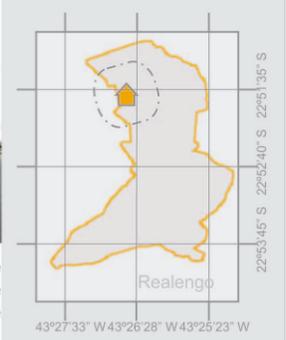


Grandes barreiras
 Não há calçamento
 Preferência do automóvel
 Não há calçamento
 Ambiente inóspito ao pedestre
 Grandes muros e construções sem a escala do pedestre
 Pouca ou nenhuma arborização nos percursos
 Calçadas sujas e sem pavimentação

Habitação e equipamentos



Calçamento precário junto ao conjunto
 Conjunto próximo com más condições para os pedestres no entorno
 Junto a espaços de uso público, como praças, o calçamento é inexistente ou não preservado
 Além de grandes muros, os equipamentos públicos como escolas oferecem calçadas de má qualidade aos pedestres



Fonte: Elaborado pela autora.
 Fonte das imagens:
 Acervo próprio.

Observando-se o Mapa 27, verifica-se que o sistema viário do entorno assume duas composições diferenciadas. Se por um lado se destaca a Avenida Brasil com sua escala preferencial ao automóvel – devendo o pedestre percorrer longas distâncias para que se acessem as poucas e descontínuas travessias disponíveis –, por outro, o tecido formado no espaço adjacente a esta via conservou uma escala menor – condizente com as diversas residências construídas, assim como revelado anteriormente. No entanto, a despeito da existência deste caráter residencial – o que garante a vitalidade nas ruas e, portanto, maior segurança –, há o predomínio de elementos compatíveis com a primeira escala – reminiscências da já tratada ocupação industrial e por conjuntos habitacionais populares de grande porte. A estes, ainda, vêm se somar amplos muros e um conjunto de portões – instalados pelos moradores em algumas ruas, por conta da insegurança.

Desta forma, não há aparente interesse, por parte do poder público, na promoção de acessibilidade aos pedestres. Identifica-se, conseqüentemente, a presença de desníveis e a ampla carência de faixas de pedestre ou pavimentação adequada – trazendo insegurança. Além disso, o estado de

conservação das calçadas, quando existentes, é precário, inclusive nos arredores das escolas observadas.

Passando-se ao Mapa 28, a questão da incompatibilidade entre escalas torna-se mais evidente, com a planta de figura e fundo do entorno. Nesta é possível perceber a grande quantidade de vazios urbanos – inclusive imediatamente à frente do conjunto habitacional –, o que cria um ambiente inóspito, por conta da insegurança e do risco de doenças. Ainda, como agravante, diversos detritos são acumulados nestes espaços. Entretanto, este não é o único reflexo do abandono no local. Com a presença de uma série de edificações desocupadas no entorno, a insegurança torna-se ainda maior.

Sendo assim, compreende-se, inicialmente, que não houve uma preocupação do PMCMV ao construir o conjunto, lançando-se unidades habitacionais em um espaço repleto de impedimentos à locomoção e, portanto, ao acesso a serviços. Outrossim, ao lançar um grupo de famílias de baixa renda neste ambiente, a Prefeitura se mostrou igualmente indiferente às carências das mesmas, intensificando sua exclusão pela privação de seu direito à cidade.

Mapa 28 – Paisagem e escalas em Vivendas do Ipê Branco – análise dos percursos em um raio de 1.000 metros



Por fim, observando-se a qualidade do acesso no entorno imediato de Vivendas do Ipê Branco (Mapa 29), observa-se, essencialmente, um estrangulamento do conjunto habitacional. Adjacente a amplos terrenos ociosos e a uma favela, o conjunto foi voltado, preferencialmente, para tal cenário carente (Foto 24), em detrimento da área residencial localizada a seus fundos. Sendo assim, a própria implantação do conjunto vem ensejar sua desqualificação, absorvendo os prejuízos decorrentes da carência de investimentos locais – o que se reflete em seus moradores.

Como se pode perceber pelas imagens, a falta de acessibilidade é evidente. Quando existentes, as calçadas apresentam barreiras como desníveis, larguras insuficientes – agravadas pela má localização de postes e árvores –, ausência de pavimentação e despejo de lixo. Além disso, a iluminação é precária, aumentando a insegurança do trânsito de veículos e pedestres à noite.

Dentro do próprio conjunto, além da pavimentação inadequada em alguns espaços, os moradores são penalizados com o improvisado acesso para a Rua Miranga, que, além de se dar por uma rampa estreita e íngreme – dificultando a passagem de pessoas com mobilidade reduzida

–, obriga a uma invasão da privacidade dos apartamentos que se voltam para o mesmo. É importante destacar, ainda, que este não possui permeabilidade durante todo o tempo, uma vez que não existem meios de controlá-lo. Assim, restringe-se o acesso à praça a leste do condomínio – exposta anteriormente como principal local de lazer –, dentre outros.

Foto 24 – Vista do conjunto Vivendas do Ipê Branco a partir da Avenida Brasil



Fonte: Acervo próprio.

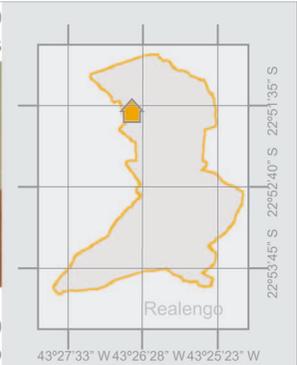
Mapa 29 – Análise dos percursos no entorno imediato de Vivendas do Ipê Branco



Vistas da Rua Hélio do Amaral
Falta integração ao entorno



Vista panorâmica da entrada principal do conjunto
Pouca relação com o entorno, repleto de vazios e grandes muros



Vistas da entrada dos fundos do conjunto
Pouca acessibilidade e segurança, dada a sua concepção, reduzindo seu uso



Calçamento na esquina entre a Rua Hélio do Amaral e Avenida Brasil
O calçamento é deficiente, faltando pavimentação, nivelamento e asseio



Pontos de ônibus e passarela mais próximos ao conjunto
Grandes distâncias, ausência de travessias e escala do automóvel

Fonte: Elaborado pela autora.
Fonte da imagem aérea:
Google Maps, 2012.
Fonte das demais imagens:
Acervo próprio.

Conclusão deste capítulo

Conforme apresentado, a existência de um cenário de modernização do Rio de Janeiro – semelhante a processos já vistos ao longo do século XX –, cuja raiz pode ser atribuída, assim como outrora, a uma maior visibilidade da cidade – desta vez, por conta dos megaeventos por vir –, implicou em uma série de investimentos por parte do poder público – dentre eles, o Parque de Madureira. Assim, como se pôde mostrar neste capítulo, teve início um processo pernicioso de transferência da população que se localizava no caminho de tal equipamento, sob um pretexto de melhoria na sua qualidade de vida. Moradores de um conjunto de assentamentos de baixa renda – que compõem o Complexo de Vila Santa –, estes indivíduos, já vitimados por sua pouca ou nenhuma renda, vieram a enfrentar, então, novos prejuízos com a desapropriação.

Essencialmente, as remoções foram dadas de forma violenta, não tendo sido apresentadas, para tal, alternativas vantajosas. Contrariamente ao considerado desejável pela maior parte dos entrevistados nesta pesquisa, não se disponibilizaram novas unidades habitacionais próximas ao

empreendimento, para que a população tivesse acesso ao mesmo. Sendo assim, àqueles que compreenderam a inviabilidade na aquisição de nova unidade habitacional com a indenização irrisória paga pela municipalidade, foram entregues apartamentos nos conjuntos habitacionais Vivendas do Ipê Branco, em Realengo e Condomínio Ferrara, em Campo Grande – ambos construídos pelo PMCMV.

A despeito da proposta de inclusão social deste programa, a população realocada veio enfrentar, além das longas distâncias – o que acarretou a perda de emprego, quebra de laços de vizinhança e abandono das vagas usufruídas em escolas nos antigos locais de residência –, a desqualificação do entorno dos novos conjuntos. Dentre outras carências – dadas pela ausência de investimento público e isolamento dos sítios escolhidos –, houve uma privação no acesso à cidade, provocada pela falta de planejamento que antecederesse a construção dos conjuntos e o reassentamento. Isso porque não se pensou na disponibilização de serviços junto à moradia, o que veio ser intensificado pelos diversos obstáculos existentes na locomoção dos moradores, restringindo-se seu acesso.

Esta parte da dissertação, então, veio tratar especificamente do caso de Realengo, revelando a redução na oferta de direitos indispensáveis à população. Em uma escala maior – que diz respeito à relação entre o conjunto e a cidade, inclusive a vizinhança antiga –, foi possível perceber, através de uma comparação entre os dois locais, uma reduzida disponibilidade de transportes. Além de existirem menos linhas de ônibus passando pelo entorno deste, a distribuição destas é desequilibrada, concentrando-se no centro da cidade e na zona oeste. Outrossim, o acesso a este modal e ao trem é mais difícil, não se qualificando os mesmos como vantajosos nos deslocamentos mais curtos. Ainda, o metrô não é uma opção viável. Compromete-se, portanto, o acesso a diversos pontos de interesse da cidade, bem como aos equipamentos urbanos presentes no bairro e seus vizinhos.

Em seguida, em uma escala local do acesso à cidade, avaliando-se a oferta destes equipamentos dentro de raios considerados ideais, pôde-se concluir, no caso das escolas e creches, que o número de vagas é, ao redor do conjunto, inferior – quando considerada a larga oferta junto às favelas. Já em termos de espaços voltados para a saúde e o lazer,

existe um balanceamento entre os dois casos, não tendo sido verificados prejuízos. Entretanto, é importante destacar que, enquanto o bairro de Madureira foi beneficiado com o Parque, o grupo removido devido a esta intervenção, além de não poder usufruí-la, possui, como únicas opções de lazer, para todas as idades, as praças próximas à nova moradia.

Não se identificara, até então, portanto, um cuidado por parte do poder público para com uma real melhoria na qualidade de vida deste grupo. Tal inferência tornou-se, finalmente, mais clara com a segunda parte da análise, em que se mapearam as condições de acesso aos equipamentos locais. Tendo sido verificada uma predominância do abandono – traduzido nas más condições dos percursos, em diferentes escalas –, bem como da inadequação do ambiente à mobilidade da população local e dos transferidos, concluiu-se, finalmente, que comprometeu-se o acesso à cidade por parte destes últimos.

Comprovando-se a opinião dos moradores, retratada diversas vezes ao longo do capítulo, o resultado da ação pública despreocupada – sem acompanhamento de uma política que concebesse a moradia em sentido amplo, ao contrário de unidades habitacionais isoladas – foi a criação de

novas mazelas aos ex-moradores do Complexo de Vila Santa, segregando-os socioespacialmente, e intensificando-se sua exclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do desenvolvimento das metrópoles brasileiras revela um progressivo aumento nas más condições de moradia dos segmentos de baixa renda. Através de uma associação entre a ausência de planejamento urbano e a priorização do lucro de camadas privilegiadas, tem-se permitido, ao longo dos séculos XX e XXI, a retenção especulativa de terras que, cada vez mais valorizadas, tornam-se inacessíveis ao restante da população.

Concentrando-se no Rio de Janeiro, percebe-se que, gradativamente expulso, este contingente passa não só a habitar as bordas da cidade – privadas de investimentos –, mas também, a ocupar irregularmente as áreas centrais – por meio de assentamentos informais –, atraindo-se pela larga oferta de serviços urbanos e empregos. Ganhando expressividade, portanto, diante do descontentamento das elites dominantes – que se viam cercadas pelo aumento da favelização – o crescente déficit habitacional quantitativo e qualitativo que se instalava passou a ser combatido, através de diversas medidas empreendidas pelo poder público. Entretanto, como se pode verificar, poucas foram as políticas

completas que se voltaram a um consistente enfrentamento da questão, tendo predominado ações pontuais e clientelistas.

Após uma série de propostas de embelezamento e modernização da cidade durante as primeiras décadas do século XX – que eliminaram habitações insalubres e trataram superficialmente a carência de moradia na cidade, produzindo-se em escala insuficiente à demanda –, verificou-se, na década de 1930, a primeira iniciativa de caráter social neste campo. Em escala nacional, os Institutos de Aposentadoria e Pensões permitiram vislumbrar, além da unidade habitacional, a promoção de serviços à população. Entretanto, é possível perceber, desde este momento, a existência de projetos inconclusos e isolados, o que viria se tornar mais nítido, posteriormente.

Paralelamente, empreenderam-se, a partir da década de 1940, propostas de baixo alcance e contraditórias. Enquanto a Fundação da Casa Popular – em âmbito federal – e o Departamento de Habitação Popular – na esfera municipal – empenhavam-se na viabilização do acesso à habitação de qualidade, incorporando equipamentos comunitários em seus projetos, os parques proletários de Dodsworth – interventor da cidade, então Distrito Federal – trataram, dentro de uma

concepção paternalista, da provisão de alojamento provisório aos operários, removendo favelas. Estas, contudo, vieram ser reconstituídas nos novos espaços, uma vez que não se deu continuidade ao programa inicial – abandonando-se os realocados – bem como não se investiu na inserção social dos mesmos.

Finalmente, na década de 1960, com o governo de Carlos Lacerda – do que passara a ser o Estado da Guanabara, dada a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília –, há uma ruptura para com o caráter social das intervenções públicas. A provisão de moradia passara a ser, então, um processo austero de remoção massiva de favelas, combinada à construção de conjuntos habitacionais de grande porte nas periferias da cidade. Posteriormente, com o período BNH – durante o governo militar –, torna-se nítida, em escala nacional, a priorização do lucro não apenas pelo despreparo na concepção das unidades habitacionais como “casinhas longe da cidade, dos mercados de trabalho, do comércio, dos serviços, da vida urbana, da urbanidade” (ROLNIK, 2004), mas também pela ampliação do atendimento de camadas mais altas, em detrimento das faixas

populacionais de menor renda³⁹. Refletido na cidade do Rio de Janeiro, este processo gerou a exclusão de inúmeras famílias, cuja favelização foi mantida após as transferências para espaços carentes.

A despeito da compreensão do prejuízo decorrente deste modelo, o mesmo vem se repetir, décadas depois, com o Programa Minha Casa Minha Vida – vigente atualmente. Após diversos programas municipais de urbanização das favelas – o que não implicou na solução do déficit habitacional quantitativo e parte do qualitativo –, dados com a falência do BNH, a proposta de inserção social através da moradia ganha espaço.

Assim, elaborada em um contexto de redemocratização do país, a Política Nacional de Habitação veio instaurar a necessidade de um combate, em larga escala, do déficit habitacional, promovendo financiamentos à população em diferentes faixas de renda e fornecendo, às famílias incapazes de arcar com este sistema, subsídio para a aquisição de moradia de qualidade. Para que tal conceito

³⁹ Até o ano de 1980, o BNH havia financiado apenas 360 mil unidades voltadas para a faixa populacional de menor renda – entre um e cinco salários mínimos –, o que representava apenas 8% da produção total da época (KOHARA et al., 2012).

fosse alcançado, deveria ser pensada, igualmente, a complementação da habitação, através da instalação de serviços indispensáveis à população. Estabelecendo-se uma conexão sólida entre esta e os equipamentos urbanos voltados para a saúde, educação e lazer – direitos básicos do cidadão –, o acesso à cidade seria, finalmente, promovido pelo poder público.

Entretanto, o PMCMV tem encontrado dificuldade em produzir para as camadas com pouca ou nenhuma renda. Isso ocorre devido à manutenção do processo descrito anteriormente – de crescente valorização das áreas centrais – em diversas cidades. Apesar da disponibilidade de diversos terrenos e edifícios vazios nestes locais, seu alto valor – dada a especulação imobiliária – é incompatível com o teto adotado pelo programa (BONDUKI, 2012). Assim, os empreendimentos voltados para esta faixa tornam – como no período BNH – a ser implantados em espaços longínquos e privados de investimentos. Com isso, apesar da solução ou não do déficit habitacional, conforme inferido por Bonduki (2012), está sendo agravada a mobilidade no espaço urbano por conta da criação de demandas por serviços não

solucionadas, em contraposição à concentração de bens urbanos nas mãos de uma minoria.

Adicionalmente, a cidade do Rio de Janeiro – alvo deste estudo –, vem sofrendo um conjunto de transformações com vista a receber os megaeventos por vir. Assim como a Copa do Mundo de 2014 – que ocasionou processo semelhante em outras metrópoles brasileiras, tais como Porto Alegre e Recife (KOHARA et al., 2012) –, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 têm motivado a construção de diversas vias e equipamentos de grande porte, eliminando, para tal, assentamentos de baixa renda – situados no caminho para a realização das obras. As famílias desapropriadas, então, realocadas em conjuntos habitacionais de má qualidade, têm seu “direito à vida urbana” (LEFEBVRE, 2001) ceifado.

Deste modo, esta dissertação veio avaliar em que medida repete-se um processo excludente de remoções forçadas e reassentamentos longínquos. Comprovou-se, assim, que, conforme visto ao longo do século XX, não há preocupação com o acesso à cidade pela população de baixa renda afetada pelas intervenções em curso. Avaliando-se, em seguida, uma destas intervenções – a construção do Parque

de Madureira –, puderam-se perceber as carências impostas aos moradores do Complexo de Vila Santa – conjunto de favelas existente, anteriormente, no local – reassentados em Campo Grande – no Condomínio Ferrara – e Realengo – no conjunto Vivendas do Ipê Branco. Ou seja, a uma distância mínima de dez quilômetros do local de origem.

Concentrando-se no segundo caso, avaliando-se o conjunto habitacional Vivendas do Ipê Branco – que, construído pelo PMCMV, veio abrigar, com financiamento municipal, parte deste grupo –, revelaram-se, em diversas escalas, os obstáculos existentes no acesso à cidade pelo mesmo. Apoiando-se na opinião dos moradores – insatisfeitos com a nova moradia –, em um levantamento de dados e em pesquisa de campo, confirmou-se que, dado, inicialmente, o modelo segregacionista desta cidade e, em seguida, a falta de planejamento anterior à ocupação do conjunto pelas famílias, as mesmas foram cerceadas de seus meios para alcançar a inserção social.

Isto se dá, em primeiro lugar, por conta das longas distâncias criadas entre a nova vizinhança e a antiga, restringindo-se o acesso a esta última e, portanto, ao emprego, comércio e serviços anteriormente utilizados. Além

disso, como se pôde verificar através dos mapas expostos, a mobilidade está prejudicada desde o acesso aos pontos de ônibus e estações de trem e metrô, até o número de linhas e destinos disponíveis. Destarte, somado ao fator anterior, a oferta insuficiente de transportes veio ocasionar a redução na conexão entre o empreendimento e o restante da cidade.

Em segundo lugar, não se pensou na capacitação dos equipamentos urbanos existentes no entorno para a recepção de uma nova demanda. Deste modo, o número de vagas disponíveis nas escolas foi insuficiente, sendo grande parte dos novos alunos obrigados a se deslocar por longos percursos até a escola. Outrossim, ocorreram dificuldades no atendimento pela rede pública de saúde, dado seu dimensionamento já insuficiente. Finalmente, não houve investimento em lazer, limitando-se os moradores ao uso das praças locais – em grande parte, fechadas e mal conservadas.

Entretanto, a abordagem quantitativa não foi a única para este estudo. Entendendo-se que o cenário condiciona seus habitantes – neste caso, a uma desqualificação –, revelaram-se os caracteres do entorno que colaboraram, neste sentido, para o isolamento social dos moradores de

Vivendas do Ipê Branco. A princípio, destacou-se, como relevante barreira simbólica, a proximidade do conjunto a diversos assentamentos informais. Incorporando o caráter de abandono dos mesmos, o empreendimento veio conhecer uma estigmatização enquanto parte excluída da sociedade e de investimentos públicos. Houve, portanto, uma manutenção da posição dos moradores como favelados.

Em seguida, diversos elementos puderam ser visualizados como agravantes na privação do direito à mobilidade e, portanto, ao acesso à cidade deste grupo. Além da presença de violência no entorno, a deficiência na infraestrutura viária – sobretudo voltada para os pedestres – provoca, igualmente, a insegurança. Isso porque não há escala compatível com o trânsito dos mesmos, ao que vem se somar a precária condição das calçadas – quando existentes –, além da falta de travessias ou iluminação. Ainda, há um conjunto de vazios urbanos ao redor, ressaltando-se a condição de desamparo. Ao se configurarem como obstáculos para o acesso a equipamentos urbanos, estes, então, intensificaram a restrição no acesso à cidade.

Revelou-se, portanto, que, a despeito de o contexto atual de produção de habitação popular encontrar-se imbuído

de promessas no sentido de incluir socialmente camadas carentes – deixadas de lado por políticas anteriores –, sua aplicação na cidade do Rio de Janeiro vem se dando de modo excludente. Assim como visto na conjuntura do BNH, a produção se concentra nas mãos de uma minoria, capaz de arcar com o alto custo da terra em locais privilegiados. Por outro lado, àqueles que aguardam que o benefício seja proporcionado pelo governo, reserva-se a má qualidade de empreendimentos que não atendem sua função social. Tirando-se partido da proposta de múltiplas intervenções na cidade, então, o município do Rio de Janeiro tem multiplicado as mazelas de inúmeras dessas famílias de baixa renda, removendo-as e realocando-as nestes locais, sem sua aceitação prévia, bem como qualquer preparo.

Apesar de ter alcançado sua proposta de destacar, parcialmente, os prejuízos destas camadas, avaliando-se um estudo de caso inserido no panorama descrito – e de expressiva relação com padrões excludentes anteriores –, reconhece-se a necessidade de uma análise mais ampla do contexto atual. A despeito de se estar solucionando a carência de unidades habitacionais, é de grande relevância um aprofundamento na investigação de como a política atual

vem sendo implantada de modo a proporcionar, verdadeiramente, moradia de qualidade. Assim, como proposta de continuidade desta pesquisa, propõe-se não somente a investigação do caso do Condomínio Ferrara, mas também dos demais episódios semelhantes em que se alia a aplicação do PMCMV – com a construção de conjuntos habitacionais de má qualidade – a remoções e realocações forçadas – caracterizadas pelo despreparo do poder público –, excluindo-se, assim, socialmente, as parcelas atingidas.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

1. ABREU, Maurício de A. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2008 [1987].
2. ARANTES, Claudio Oliveira. **Planejamento de rede escolar: questões teóricas e metodológicas**. Brasília: CEDATE, 1986.
3. ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. **Megaeventos e violação de direitos humanos no Brasil**. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/projetomegaeventos/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=364>. Acessado em jun. 2012.
4. ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (1948). Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: fev. de 2012.
5. BONDUKI, Nabil G. **Avanços, limitações e desafios da política habitacional do governo Lula: direito à habitação em oposição ao direito a cidade**. Set. 2012. Artigo online. Disponível em: <http://www.nabil.org.br/avancos-limitacoes-e-desafios-da-politica-habitacional-do-governo-lula-direito-a-habitacao-em-oposicao-ao-direito-a-cidade>. Acessado em out. 2012.
6. _____. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004 [1998].
7. BONDUKI, Nabil & ROSSETTO, Rossella. **O Plano Nacional de Habitação e os Recursos para Financiar a autogestão**. *Proposta*, n. 116, pp. 33-38, 2008.
8. BOURDIEU, Pierre (coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2011 [1993].
9. BRASIL. **Lei n. 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Congresso Nacional.
10. _____. **Lei n. 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Congresso Nacional.
11. _____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados/Coord. de Publicações.

12. _____. **Lei n. 9.785**, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília: Congresso Nacional.
13. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: fev. de 2012.
14. _____. **Lei n. 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Congresso Nacional.
15. BRASILEIRO, Alice de B. H. **Espaços de uso comunitário em Programas Habitacionais no Rio de Janeiro**: entre o discurso e a prática. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). PROARQ/ UFRJ. 2000.
16. BURGOS, Marcelo B. **Dos parques proletários ao Favela-Bairro**: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
17. BURGOS, Marcelo B (org.). **A utopia da comunidade**: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Loyola, 2002.
18. BURGOS, Marcelo B. & PAIVA, Angela R. (orgs.). **A Escola e a Favela**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Ed. Pallas, 2009.
19. CARDOSO, Adauto L. (org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007.
20. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002 [2001].
21. CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2011 [1972].
22. CATELAN, Márcio José. **Da produção do espaço urbano aos meios de consumo coletivo**: *articulando-os para o debate*. 2008. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/268.pdf>>. Acessado em 28 de junho de 2011.
23. COSTA, Renato da Gama-Rosa. **Entre “Avenida” e “Rodovia”**: A História da Avenida Brasil (1906-1954). 2006. Tese - UFRJ, PROURB. Rio de Janeiro, 2006.

24. FERNANDES, Lenise L. **Política Urbana e produção do espaço em favelas do Rio de Janeiro**: a busca pelo direito à cidade. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/ UFRJ. 2006.
25. FLORES, Carolina. **Segregación Residencial y Resultados Educativos en la ciudad de Santiago – Chile**. In: RIBEIRO L.C.Q. & KAZTMAN R. *Cidade e Escola*: os efeitos da segregação residencial nas chances escolares de crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Letra Capital: FAPERJ, 2008.
26. FREITAG, Barbara. **Cidade dos Homens**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
27. FREITAS, Eleusina L. H. de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004.
28. GONDIM, Linda Maria de P. **Integração Social nos Conjuntos Habitacionais da COHAB-GB**. Dissertação (Mestrado em Ciências). UFRJ. 1976.
29. HARVEY, David. **A Liberdade da Cidade**. São Paulo: Geosp. N. 26/ 2009.
30. _____. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2000.
31. _____. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
32. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.
33. INSTITUTO DE PESQUISAS RODOVIÁRIAS. **Manual de Projeto Geométrico de Travessias Urbanas**. Rio de Janeiro: DNIT/IPR, 2010.
34. JUNIOR, Orlando A. dos S. et al (orgs.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrôpoles : IPPUR/UFRJ, 2011.
35. KOHARA, Luiz et al. (orgs.). **Moradia é Central**. Lutas, desafios e estratégias. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e Instituto Pólis. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1512/1512.pdf>>. Acessado em: dez. 2012.
36. KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
37. LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Trad. Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC; Editora da USP, 1989.
38. LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

39. MAGALHÃES, Sérgio. **A cidade se esvanece**. Mesmo com 12 milhões de habitantes, o Rio de Janeiro não projeta o seu futuro. Drops, São Paulo, 12.054, Vitruvius, mar 2012. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/12.054/4286>>. Acessado em 16 de maio de 2012.
40. MAIOLINO, Ana Lúcia G. **Espaço Urbano: conflitos e subjetividade**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2008.
41. MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. Políticas Sociais (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006.
42. MATIELLO, Alexandre M. **Da Carta de Atenas ao Estatuto da Cidade: questões sobre o planejamento urbano no Brasil**. Impacto, Piracicaba, pp. 43-54, ago/2006.
43. MELAZZO, Everaldo S. & GUIMARÃES, Raul B. (orgs.). **Exclusão social em cidades brasileiras**. Um desafio para as políticas públicas. São Paulo: UNESP, 2010.
44. MENDONÇA, Michele F. O. de C. **Política de Habitação e ONGs: perspectiva para ampliação da cidadania?** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). UFRJ. 2006.
45. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010.
46. _____. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades, v. 4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
47. NEVES, Gabriela K. M. **Ações e descontinuidades na política habitacional no Rio de Janeiro: o descompasso entre a concepção e a implementação de programas habitacionais nos governos Leonel Brizola e Moreira Franco**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IFCS/ UFRJ. 2007.
48. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **A Produção da Moradia Popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMJR): O caso dos Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Realengo**. Relatório. Rio de Janeiro, 2011.
49. OLIVEIRA, Isabel Cristina E. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
50. PAIVA, Angela R. & BURGOS, Marcelo B (orgs.). **A escola e a favela**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Pallas, 2009.
51. PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

52. RIBEIRO et al. **Desigualdades Urbanas Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
53. RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. & KOLSINSKI, Mariane C. **Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais**. Revista Eure. N 106/ 2009. p. 101-129.
54. RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 34.522**, de 3 de outubro de 2011. Aprova as diretrizes para a demolição de edificações e relocação de moradores em assentamentos populares. Rio de Janeiro: Câmara Municipal.
55. _____. **Lei Complementar n. 16**, de 4 de junho de 1992. Dispõe sobre a política urbana do município, institui o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Municipal.
56. ROLNIK, Raquel. **Olimpíadas truculentas**. Minha Cidade, São Paulo, 11.126, Vitruvius, jan 2011a. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/11.126/3728>>. Acessado em: dez. 2012.
57. _____. **Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes**: depoiment. [2011b]. Revista eletrônica e-metropolis. Disponível em: <http://www.emetropolis.net/edicoes/n05_jun2011/emetropolis_n05.pdf>. Acessado em nov. 2011.
58. _____. **Moradia adequada é um direito!** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 de out. de 2009a.
59. _____. **Os desafios para a política urbana**: depoimento. [19 de dezembro, 2009b]. *Site do Instituto Geodireito*. Entrevista concedida a Gisele de Oliveira. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/os-desafios-para-a-politica-urbana-brasileira>>. Acesso em jun. 2011.
60. _____. **Um bilhão de favelados**: depoimento. [6 de setembro, 2009c]. *Folha Universal*. Entrevista concedida a Gisele Brito.
61. _____. **A lógica da desordem**. *Le Monde Diplomatique*, Brasil, ano 2, n. 13, 2008. p. 10-11.
62. _____. **Cidade de Deus nunca mais**. *Jornal do Brasil*, fev. 2004.
63. ROLNIK, R. & KAZUO, N. **Moradia popular – as armadilhas do pacote habitacional**. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2009. Disponível em: <http://www.chicoalencar.com.br/_portal/artigos_do.php?codigo=642>. Acesso em jun. 2011.
64. SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Edusp, 2008 [1981].
65. _____. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007 [1987].

66. SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
67. TASCHNER, Suzana Pasternak. **Políticas Habitacionais no Brasil:** Retrospectivas e Perspectivas. *Cadernos de Pesquisa do LAP*, São Paulo, n. 21, set./out. 1997.
68. TCMRJ. **Acompanhamento das obras públicas.** Execução de obras de construção do Pólo Cultural e Esportivo Estrela da Zona Oeste. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2011. Contrato nº 42/2011. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/5462/Visita1.pdf>>. Acessado em: maio 2012.
69. VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela.** Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
70. VAZ, Lilian F.& JACQUES, Paola B. **Pequeno histórico das favelas no Rio de Janeiro.** In: www.anf.org.br . Rio de Janeiro, 2002.
71. ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (orgs.). **Um século de favela.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998].
72. ZUCCARELLI, Carolina. **Segregação Urbana, Geografia de Oportunidades e Desigualdades Educacionais no Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/ UFRJ. 2009.

ANEXO A – Questionário realizado com as famílias removidas

QUESTIONÁRIO - Moradores removidos de Madureira	
Nome	
Bloco e apto. em que mora	
Número de moradores do apto.	
1 Sobre o responsável pelo domicílio (chefe da família)	
a	Nome: <input type="text"/> Idade: <input type="text"/>
b Escolaridade (última série cursada)	
c.1	Trabalha? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
c.2	Emprego fixo? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
c.3 Qual o emprego?	
c.4 Bairro em que trabalha	
c.5 Transportes que utiliza até o local de trabalho (Ônibus? Que linha? Trem? Metrô?)	
c.6 Quanto tempo leva entre a residência e o trabalho?	
c.7 Manteve o mesmo emprego desde que se mudou? <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não Caso não, por quê? (transporte, longa distância, encontrou emprego melhor, outros)	
c.8 Se mudou de emprego, em que bairro trabalhava?	
c.9 Transportes que utilizava da moradia antiga até o local de trabalho (Ônibus? Que linha? Trem? Metrô?)	
c.10 Quanto tempo levava entre a residência e o trabalho?	
2 Sobre os outros moradores do apartamento (inclusive crianças)	
a.1 Nome: <input type="text"/> Idade: <input type="text"/>	
Ocupação: <input type="text"/> Última série cursada: <input type="text"/>	
Bairro em que estuda/ trabalha: <input type="text"/> Transporte que usa: <input type="text"/>	
a.2 Nome: <input type="text"/> Idade: <input type="text"/>	
Ocupação: <input type="text"/> Última série cursada: <input type="text"/>	
Bairro em que estuda/ trabalha: <input type="text"/> Transporte que usa: <input type="text"/>	

a.3	Nome:	Idade:
	Ocupação:	Última série cursada:
	Bairro em que estuda/ trabalha:	Transporte que usa:
a.4	Nome:	Idade:
	Ocupação:	Última série cursada:
	Bairro em que estuda/ trabalha:	Transporte que usa:
a.5	Nome:	Idade:
	Ocupação:	Última série cursada:
	Bairro em que estuda/ trabalha:	Transporte que usa:
b	Alguém recebe algum benefício do governo? Qual?	
c	Alguém mudou de escola ou emprego por conta da mudança? Por quê?	
3	Sobre a residência	
a.1	Morou em Vila das Torres/ Pereira Leitão/ Vila Santa?	() Sim () Não
a.2	Por quanto tempo?	
b	O processo de mudança foi positivo?	
	Por quê? (ex.: tranquilo/ agressivo; respeitoso/ desrespeitoso)	
c.1	Mudou por vontade própria?	() Sim () Não
c.2	Caso não, qual seria, para você, a melhor solução?	
	() Morar em um conjunto habitacional próximo à antiga casa	
	() Receber indenização e ir morar em outro local	
	() Outro. Qual? Qual?	
d	Quais itens você mais gostava [marque (+) ou não gostava [marque (-)] do seu antigo local de residência?	
	() Questão financeira (ex.: valores de taxas e impostos)	
	() Proximidade de serviços como educação, saúde, cultura, lazer	
	() Qualidade de serviços como educação, saúde, cultura, lazer	
	() Proximidade do comércio	
	() Qualidade do comércio	
	() Transporte facilitado	
	() Vizinhança agradável	
	() Segurança/ tranquilidade	
	() Proximidade do trabalho	
	() Outro. Qual?	

e	Quais itens você achou bons [marque (+)] ou ruins [marque (-)] no interior do novo condomínio? <input type="checkbox"/> Tamanho do apartamento <input type="checkbox"/> Tamanho das áreas livres <input type="checkbox"/> Segurança/ tranquilidade <input type="checkbox"/> Ter a propriedade do imóvel <input type="checkbox"/> Vizinhança agradável		
f	Quais itens você mais gosta [marque (+)] e não gosta [marque (-)] na localização do novo condomínio? <input type="checkbox"/> Proximidade de serviços como educação, saúde, cultura, lazer (praças, etc.) <input type="checkbox"/> Qualidade de serviços como educação, saúde, cultura, lazer (praças, etc.) <input type="checkbox"/> Proximidade do comércio <input type="checkbox"/> Qualidade do comércio <input type="checkbox"/> Transporte facilitado <input type="checkbox"/> Vizinhança agradável <input type="checkbox"/> Segurança/ tranquilidade <input type="checkbox"/> Proximidade do trabalho <input type="checkbox"/> Outro. Qual?		
4 Sobre o acesso ao condomínio e a equipamentos públicos			
a	Considera o acesso ao condomínio facilitado? (condições dos transportes, travessias e calçadas, dentre outros) Por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	
b	Considera o local bem servido de transportes? Por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	
c	Considera o local bem servido de escolas? Por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	
d	Considera o local bem servido de hospitais e espaços de saúde? Por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	
e	Considera o local bem servido de espaços de lazer (praças, etc.)? Por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	
f	Os estudantes da família vão sozinhos à escola? Caso não, por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	
g	Algum estudante ficou sem escola por conta da mudança? Caso sim, por quê?	(<input type="checkbox"/>) Sim (<input type="checkbox"/>) Não	

