



**Lorena Helena dos Santos Silva Anile**

**FORMALIZAR O SOLO? Análise dos impactos dos Programas de Regularização Fundiária nas favelas cariocas e sua interface com a Informalidade Urbana**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, como requisito parcial para a obtenção do grau Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro  
Maio de 2018



**Lorena Helena dos Santos Silva Anile**

**FORMALIZAR O SOLO? Análise dos impactos dos Programas de Regularização Fundiária nas favelas cariocas e sua interface com a Informalidade Urbana**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profa. Valéria Pereira Bastos**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Profa. Gabriela Maria Lema Icasuriaga**

Departamento de Serviço Social – UFRJ

**Profº Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Lorena Helena dos Santos Silva Anile**

Graduada em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) em 2010. Atuou como assistente social durante três anos do Projeto de Regularização Urbanística e Fundiária em Vila Rica e Vila Esperança (Acari) e Guarabu (Ilha do Governador). Membro do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS), do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

#### Ficha Catalográfica

Anile, Lorena Helena dos Santos Silva

Formalizar o solo? Análise dos impactos dos programas de Regularização Fundiária nas favelas cariocas e sua interface com a Informalidade Urbana / Lorena Helena dos Santos Silva, Anile; orientador: Rafael Soares Gonçalves – 2018.

143 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Informalidade Urbana. 3. Favela. 4. Regularização Fundiária. 5. Direito à Cidade. I. Gonçalves, Rafael Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

À Eliana Costa, minha amada mãe, por tudo que passou e proporcionou para que eu chegasse até aqui. Ao Marco Anile, meu amado marido por todo apoio, carinho e compreensão em minha ausência.

## Agradecimentos

Primeiramente, quero agradecer a minha família. Aos meus pais, Abel e Eliana, por sempre terem apoiado meus estudos e ter confiado em mim. As minhas irmãs, Lohana Helena e Isabella, e a minha vó, Maria Helena, por ter entendido todas as minhas ausências. Ao meu marido, Marco Anile, que sempre foi o maior incentivador que tive na vida.

Ao meu orientador, Rafael Soares Gonçalves, por ter me acolhido novamente em uma empreitada acadêmica e ter confiado em mim. Meus sinceros agradecimentos!

Agradeço à professora Gabriela Icasuriaga, por ter aceitado a estada na minha banca, apresentando concepções necessárias e importantes na qualificação do meu projeto de pesquisa. À professora Valéria Bastos, que, em minha passagem pelo mestrado, sempre me incentivou e aconselhou, não só na academia, e, assim, tornou-se um exemplo para a vida acadêmica, profissional e pessoal.

A todos que concederam as entrevistas, que foi a base fundamental desta dissertação.

Aos meus amigos da turma 2016.1, pelo acolhimento. Nossa turma arrasou! Sobretudo, ao Maurício Montojos, a Mônica Ponte e a Wanda Guimarães, por sempre estarem por perto quando precisei.

Agradeço a um grupo de amigas especiais que levarei para a vida, minhas eternas analistas: Aline Lourenço, Camila Moraes e Priscila Ambrózio. Meu muito obrigada por me fazerem lembrar sempre que “Não somos, realmente, obrigadas a nada!”

À Cleonice Lopes, que me incentivou a fazer a inscrição para o mestrado.

Ao departamento de Serviço Social, sobretudo, a Joana Félix, por estar sempre disponível para atender nossos desesperos, e a professora Andréia Clapp Salvador, que sempre esteve presente em minha vida acadêmica, desde a graduação.

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

E por último, mas não menos importante, agradeço ao meu Deus por sempre está à frente da minha vida me guiando.

## Resumo

Anile, Lorena Helena dos Santos Silva; Gonçalves, Rafael Soares. **Formalizar o Solo? Análise dos impactos dos Programas de Regularização Fundiária nas favelas cariocas e sua interface com a Informalidade Urbana.** Rio de Janeiro, 2018, 143p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A população moradora das favelas cria estratégias para sua manutenção nesses locais. Longe de afirmar que a informalidade seria uma solução para todos os problemas da favela, a presente dissertação compreende esta prática como funcional. Contrapondo a isto, a Regularização Fundiária é entendida como a legalização das propriedades das áreas informais. Entretanto, o que se vê, na maioria das favelas cariocas que receberam estes projetos, é a entrega de um título fragilizado, que não garante a permanência da população, isto quando há efetivamente a entrega do título. O tema proposto por esta dissertação é a Regularização Fundiária em contraste com a informalidade urbana encontrada nas favelas cariocas. Analisamos a informalidade urbana como um ordenamento diferenciado no meio urbano, portanto, ela não deve ser encarada como um problema que pode ser solucionado pela Regularização Fundiária. Para compreender a inserção da Regularização Fundiária como Programa governamental nas favelas cariocas, destacamos três favelas como campo de pesquisa: Rocinha, Cantagalo e Acari (Vila Rica e Vila Esperança), todas com inserção governamental e desfechos distintos. Assim, para alcançar o objetivo central desta dissertação, buscamos o aprofundamento nos temas principais por meio da pesquisa bibliográfica, do levantamento documental sobre os programas de regularização fundiária e a realização de entrevistas com lideranças comunitárias, gestores dos programas locais de regularização fundiária e agentes governamentais. Buscamos aprofundar a temática da Regularização Fundiária e as suas variadas vertentes, observando os desafios enfrentados para garantir à população moradora das favelas o direito à cidade.

## Palavras-chave

Regularização Fundiária; Favela; Informalidade Urbana; Direito à Cidade.

## Abstract

Anile, Lorena Helena dos Santos Silva; Gonçalves, Rafael Soares (Advisor). **To formalize the land? Analysis of the impacts of the Land Regularization Programs in the Rio de Janeiro favelas and their interface with Urban Informality.** Rio de Janeiro, 2018, 143p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The slum leaving population create strategies for their maintenance in these environments. Far from stating that informality would be a solution to all slum problems, the present dissertation understands it as a functional practice. Contrary to it, land regularization is understood as of the properties legalization from informal areas. However, what is seen in most slums in Rio de Janeiro that received these projects, is a fragile deed delivered that does not guarantee the population permanence, when, in fact, there is an actual delivery. The theme proposed by this dissertation is Land Regularization in contrast to the urban informality found in the Rio de Janeiro slums. It has been analyzed urban informality as a differentiated urban planning, therefore, it should not be seen as a problem that can be solved by land regularization. In order to understand the inclusion of land regularization as a government program in Rio de Janeiro slums, three slums were studied as field of research: Rocinha, Cantagalo and Acari (Vila Rica and Vila Esperança), all with governmental insertion and different outcomes. Thus, in order to reach the main objective, we seek to deepen the main themes through bibliographical research, documentary survey of land regularization programs and interviews with community leaders, managers of local land regularization programs and government agents. We aim to deepen the theme of land regularization and its various aspects, observing the challenges faced to guarantee the population living in the slums the right to the city.

## Keywords

Land Regularization; Favela; Urban Informality; Right to City.

## Sumário

1	Introdução	14
2	Discutindo a Informalidade Urbana por meio das favelas cariocas	21
2.1	Informalidade X Ilegalidade	30
2.2	Mas, afinal, o que é Favela?	37
3	O Urbano em Questão	54
3.1	A legislação do Urbano	55
3.2	Das remoções aos programas de Regularização Fundiária	62
3.3	A historicidade dos Programas de Regularização Fundiária na cidade do Rio de Janeiro	71
4	O Estudo dos Programas de Regularização Fundiária	81
4.1	O Programa Rocinha mais legal	81
4.2	O Caso Cantagalo	92
4.3	O Programa Pró Moradia - Acari	99
4.4	O diálogo entre a Regularização Fundiária e as práticas informais nas favelas	114
5	Considerações finais	119
6	Referências bibliográficas	122
7	Anexos	129
7.1	Anexo I	129
7.2	Anexo II	134
7.3	Anexo III	137
8	Apêndice	138
8.1	Roteiro de entrevistas	138
8.1.1	Entrevista com as Lideranças comunitárias	138
8.1.2	Entrevista com os Gestores, coordenadores ou responsáveis pelo programa	141
8.1.3	Entrevista com o Representante do Poder Público	143

## Lista de siglas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CCPD	Centro Cultural Poeta Deley de Acari
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COMLURB	Companhia Municipal de Limpeza Urbana
FBR	Fundação Bento Rubião
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
ITERJ	Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro
MEI	Microempreendedor individual
MP	Medida Provisória
MPU	Metrópolis Projetos Urbanos
MUF	Museu das Favelas
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAL	Projeto de Alinhamento de Loteamento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPG	Pavão-Pavãozinho e Cantagalo

PSC	Partido Social Cristão
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SNH	Secretaria Nacional de Habitação

## Lista de Figuras

Figura 1	Limites da favela da Rocinha	81
Figura 2	Cartilha do Rocinha mais Legal	86
Figura 3	Limites das Favelas Pavão Pavãozinho e Cantagalo	92
Figura 4	Entrega do título de propriedade pelo Governo do Estado	97
Figura 5	Limites da Favela de Acari	99
Figura 6	Área setorizada abrangida pela Regularização Fundiária – Vila Rica de Irajá e Vila Esperança, Acari	105
Figura 7	Assembleia Geral	107
Figura 8	Divulgação e mobilização para Assembleia e/ou reunião	108
Figura 9	Selagem	108
Figura 10	Cadastramento	109
Figura 11	Levantamento Físico	109

*De um lugar que surge entre ripas e lonas, de um lugar que se transforma em uma arquitetura única com construções improváveis, nasce um povo feliz com suas próprias expectativas e desilusões.*

*Cercados por descaso e necessidades, recebem um documento, um papel que determina sua propriedade.*

*Mas quem disse que antes não era? Se foram construídas por eles, inventada por eles, estada por eles e permanecida por eles. Dentre todas as mazelas vividas pelo seu povo, escolhem regularizar uma terra que vivencia tantas outras necessidades. Então, pra que Regularizar?*

*Lorena Helena Anile, Pra que Regularizar?*

# 1 Introdução

Fala-se muito sobre as favelas atualmente, essa temática está presente nos jornais, nos programas de televisão, na internet, nas redes sociais e até em questões voltadas para o turismo. São muitas abordagens de eixos diferentes, envolvendo o tema. O presente trabalho pretende discutir essa temática, abordando especialmente as práticas de informalidade existentes nesses locais e as Políticas Públicas voltadas para essa questão. Pretende-se analisar, mais especificamente, os programas de Regularização Fundiária, que apesar de terem sido relativamente esquecidos nos últimos anos, ganharam novo impulso após a publicação da Medida Provisória (MP) 759 de 22 de dezembro de 2016 (lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017), que promoveu ampla alteração na legislação federal sobre o tema. Diante da dificuldade de analisar os impactos da recente lei, essa dissertação analisará os programas de regularização fundiária desenvolvidos anteriormente à mencionada lei.

Os programas de regularização desenvolvidos nas favelas do Rio de Janeiro constituem uma das políticas públicas sociais do Governo. De fato, não é a única, mas podemos afirmar que é uma das poucas políticas voltadas para esta área, que carece de maior atenção governamental, principalmente no que tange aos serviços públicos básicos, como, por exemplo, segurança, saúde, lazer e educação.

As políticas sociais recentes voltadas para a população favelada estão ligadas basicamente às obras de infraestrutura urbana e a Regularização Fundiária com o objetivo de melhorar as condições de vida dessa população. Mais especificamente sobre a regularização fundiária, Betânia Alfonsin (1997) a caracteriza da seguinte forma:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997 p. 24).

A autora amplia o entendimento sobre esse conceito, sugerindo que a regularização fundiária deve beneficiar amplamente a população das áreas informais, não se resumindo a entrega de títulos. Compans (2003) corrobora com esse entendimento e afirma a importância da regularização fundiária, que, segundo a autora, deve ser compreendida como parte de um processo de inclusão social e urbana:

A regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas é um importante instrumento de cidadania e de inclusão social. A titulação do domínio destas áreas confere a seus moradores maior segurança quanto à sua permanência no local e garantia de prestação regular de serviços públicos. Representa, ainda, a oportunidade de uma maior apropriação de valor econômico, seja no caso de alienação do imóvel ocupado ou na obtenção de crédito, uma vez que a propriedade pode ser utilizada como garantia real para contrair empréstimo (COMPANS, 2003 p. 41).

Desta forma, este instrumento deve ser entendido como a possibilidade de uma área considerada informal ser “inserida” na cidade, ou seja, ela se justifica pela ideia de que pela regularização fundiária, os moradores das favelas poderão, finalmente, desfrutar de tudo aquilo que há na cidade. Entretanto, Edésio Fernandes (2013) questiona alguns desses pressupostos sobre a regularização fundiária:

Programas de legalização são certamente importantes, mas não pelas razões que têm sido usualmente dadas: a existência de títulos não é um requerimento *sine qua non* para que os moradores possam investir nas suas casas e nos negócios informais, pois diversos estudos já mostraram que a existência de uma percepção de segurança, resultante de um sólido pacto sociopolítico em vigor, é suficiente para esse propósito. Também não há acesso automático dos moradores a crédito formal em decorrência dos programas de legalização, já que, de modo geral, os bancos não emprestam para os pobres e não aceitam seus novos títulos como garantia hipotecária; entretanto, há muitos programas governamentais reconhecendo acesso a crédito para compra de materiais de construção mesmo na falta de títulos. [...] Acima de tudo, deve-se destacar que, embora certamente melhorem as condições de vida dos moradores, os programas de regularização não têm tido um impacto estrutural sobre a pobreza social (FERNANDES, 2013 p. 54).

Os autores mencionados trazem uma reflexão mais ampla da regularização fundiária. No entanto, as políticas públicas limitam a regularização a noção da titulação. Nesse sentido, questionamos se tais programas, que pretendem assegurar à

população atendida o direito à cidade, ou seja, o direito de usufruir e acessar à cidade e seus recursos, cumprem realmente essa premissa.

Os moradores de favelas criaram formas de organização para se reproduzir e poder permanecer no local onde moram. Assim, as relações sociais ali existentes estabelecem regras de convivência entre os próprios moradores, constituindo o que chamamos de práticas consideradas informais. Um ponto importante da nossa pesquisa é questionar a correlação sistemática de informalidade com ilegalidade.

Quando falamos em áreas informais nos remetemos, geralmente, a uma noção negativa. É claro que a informalidade pode estar associada ao controle de grupos criminosos ou práticas especulativas e de exploração. No entanto, não se resume a isto. Se a informalidade está muito associada a um setor econômico, observa-se, nesse projeto, que a informalidade se caracteriza também por estratégias e arranjos políticos dos moradores. As práticas informais se manifestam nas situações cotidianas, seja pelos aluguéis de casa, compra e venda de imóveis ou lajes, autoconstrução das moradias, seja pelas atividades exercidas pelo comércio local ou pelos arranjos para acessar aos serviços coletivos.

Ao analisar esses diferentes arranjos informais, observa-se que a informalidade e suas práticas são peças fundamentais para a reprodução de vida das pessoas que ali vivem.

Quando se desenvolve um programa que pretende regularizar os imóveis, é preciso compreender se tais regras e normas condizem com a realidade vivida por esta população e não, ao contrário, colocando em xeque as práticas ali existentes. Tais programas partem da premissa de que a informalidade é um problema. O presente trabalho não pretende alçar a informalidade à solução urbana, mas compreende que é preciso dialogar com tais práticas, pois, em contextos específicos, essas práticas se tornaram soluções para a vida de muitas pessoas. Não podemos negar o fato de que investimentos são necessários para melhorar as condições de vida nas favelas, mas questionamos se, de fato, a regularização fundiária, nos termos em que é aplicada atualmente no Brasil, beneficia realmente os moradores das favelas. Será que o título do imóvel garante a permanência no local? Será que é o sentimento de pertencimento a uma ordem formal que assegura o exercício pleno dos direitos sociais garantidos constitucionalmente?

Desta forma, entendemos que os arranjos informais são constituídos de maneira a conduzir a dinâmica social da favela que, de uma forma ou de outra, tem êxito. Isso nos traz a questão central desta dissertação: O Programa de Regularização Fundiária dialoga com a prática da informalidade existente nas favelas?

Ao que parece, a informalidade, presente nas favelas cariocas, exerce uma função social nas relações cotidianas criadas pela população (ou pelo morador), pois, apesar da informalidade dificultar o acesso a certos direitos, ela, historicamente, permitiu o acesso à cidade. Mesmo assim, os Programas de Regularização Fundiária concebem a informalidade como um problema sem dialogar com tais práticas, o que corrobora com a ineficácia do programa em garantir a permanência desta população na favela.

Vale ressaltar que a escolha do tema deste trabalho se deu por meio do trabalho desenvolvido pela pesquisadora desta dissertação, enquanto Assistente Social de um dos Programas de Regularização Fundiária estudado nesta pesquisa. O envolvimento com o tema começou a partir do estágio que realizou na regularização fundiária em Nova Iguaçu, na ocasião era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC<sup>1</sup>) – Nova Iguaçu, posteriormente, já com habilitação para trabalhar como profissional do Serviço Social, atuou em outro projeto, sendo este em três favelas diferentes, Vila Rica, Vila Esperança (Acari) e Guarabu (Ilha do Governador, onde nenhuma das localidades receberam o título de propriedade prometido pelo programa). Essas experiências foram um facilitador para o desenvolvimento da pesquisa, a qual contribuiu para o acesso às pessoas entrevistadas, bem como, em toda a pesquisa e o campo.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, escolhemos como campo de pesquisa três favelas diferentes, que receberam a regularização fundiária, são elas: Rocinha, que foi desenvolvido o *Rocinha mais Legal*, pelo programa Papel Passado e executado pela Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro (SMH);

---

<sup>1</sup> O PAC é um programa do Governo Federal, que foi iniciado em 2007, teve dois momentos o primeiro entre 2007 e 2010 e outro entre 2010 e 2014, intitulados PAC 1 e PAC 2 respectivamente. O objetivo do programa é: 1) Acelerar o ritmo de crescimento da economia; 2) Aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais; 3) Manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (SANTOS, 2017, p. 80).

Cantagalo, que foi desenvolvido pelo Projeto Cantagalo do Instituto Atlântico e parceria com o Governo do Estado, mas especificamente o Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ); e Vila Rica e Vila Esperança em Acari, que recebeu o programa Pró-Moradia, também, executado pela SMH. As escolhas dessas favelas específicas ocorreram, em primeiro lugar, pela localização das mesmas (duas na Zona Sul e uma na Zona Norte). Em segundo lugar, pelas intervenções terem sido executadas por diferentes esferas e órgãos do governo e/ou instituições e empresas também distintas; e, por último, e mais importante, por terem tido diferentes resoluções ao final do desenvolvimento do programa em cada localidade.

Neste sentido, para melhor compreender o objetivo desta dissertação utilizamos como metodologia: i) a pesquisa bibliográfica focando nos temas favelas cariocas, regularização fundiária em favelas e sua contrapartida para o morador, e informalidade urbana, mas, especificamente, as práticas informais encontradas na favela; ii) a pesquisa documental de análise dos documentos entregues pelo poder público à população das favelas pesquisadas, por intermédio do Programa de Regularização Fundiária, como forma de “titulação” de suas moradias; e por fim, iii) realizaremos entrevistas com objetivo de analisar as opiniões dos atores envolvidos nos projetos de regularização fundiária.

Foram realizadas entrevistas com: 1 (uma) liderança da favela da Rocinha; 1 (uma) liderança do Cantagalo; e 1 (uma) liderança de Acari, que compreende Vila Rica e Vila Esperança. Além destas três lideranças, foram entrevistadas 3 (três) pessoas envolvidas com a gestão desses projetos, coordenadores ou responsáveis pelos programas nas favelas supracitadas. E, por último, foi entrevistado 1 (um) representante do poder público que, também, esteve envolvido nos programas desenvolvidos nestas mesmas localidades.

Elaboramos, abaixo, um quadro para melhor compreender quais são os atores das falas citadas no decorrer de toda a dissertação. Aproveitamos para ressaltar que as entrevistas foram realizadas sob forma de sigilo, neste sentido, não utilizaremos os nomes reais dos entrevistados, e sim, letras para distingui-los. A tabela abaixo ajudará nos esclarecimentos sobre os pesquisados.

**Tabela 1 – Lista de entrevistados**

<b>Entrevistado</b>	<b>Idade</b>	<b>Sexo</b>	<b>Localidade</b>	<b>Observação</b>
<b>A</b>	43	Feminino	Acari	Líder comunitária trabalhou na associação de moradores de Acari e no Programa de Regularização Fundiária desenvolvido na localidade.
<b>B</b>	43	Feminino	Acari	Assistente Social, estudante de direito, gestora de impactos e coordenadora do Programa de Regularização Fundiária de Acari.
<b>C</b>	61	Masculino	Rocinha	Líder Comunitário, já atuou frente a várias lutas e mobilizações pelas melhorias na Rocinha e estava ativamente envolvido com a Regularização Fundiária na Rocinha, sobretudo no Bairro Barcelos.
<b>D</b>	40	Feminino	Rocinha	Assistente Social, responsável pela Regularização Fundiária na Rocinha pela Fundação Bento Rubião (FBR), no Projeto Rocinha mais Legal.
<b>E</b>	72	Masculino	Cantagalo	Ex-presidente da associação dos moradores de Cantagalo, atuou frente a busca pela Regularização Fundiária Local.
<b>F</b>	44	Feminino	Cantagalo	Assistente Social, moradora do Cantagalo e trabalhou frente ao trabalho técnico social do PAC Pavão-pavãozinho e Cantagalo.
<b>G</b>	59	Feminino	Representante do Poder Público - SMH	Arquiteta, ficou a frente do núcleo de regularização fundiária da Prefeitura do Rio de Janeiro, lotada na SMH, durante a execução dos programas estudados.

**Fonte:** Elaborada pela autora desta dissertação.

Em busca de alcançar os objetivos desta dissertação e analisar as questões levantadas sobre a temática em discussão, dispusemos a necessidade do desenvolvimento de 3 três capítulos, descritos a seguir.

No capítulo 2, trabalhamos a problemática que envolve a informalidade urbana, conceitos e compreensões e sua ligação com a perspectiva da ilegalidade. Abordamos, também, a construção do termo favela, sua origem e estereótipos traçados ao longo da história.

No capítulo 3, foi traçado um breve histórico da Política Urbana brasileira, em progresso com a Constituição Federal de 1988, que permitiu a criação dos novos dispositivos políticos para a execução de projetos no âmbito urbano, em intervenção nas favelas. Buscamos traçar a historicidade da regularização fundiária, desde as políticas de remoção das favelas até a execução das políticas urbanas culminando no desenvolvimento dos processos de regularização fundiária nas áreas faveladas.

Por fim, no capítulo 4, será feita a análise dos três campos de pesquisa, com a caracterização das favelas estudadas, especificando os projetos de regularização introduzidos em cada uma, de forma a analisar como foram desenvolvidos nessas áreas específicas.

Assim, proponho, neste estudo, como eixo central a discussão sobre até que ponto a informalidade é vista como ilegalidade; de que forma isso se apresenta na Regularização Fundiária e como afeta a efetivação do direito à cidade dos moradores das favelas em análise. E como proposta de finalização desta dissertação, propus a execução do processo de regularização fundiária não apenas como um exercício burocrático, muitas vezes, preconceituoso e *mercadocêntrico*, mas uma prática em que as singularidades da população sejam levadas em consideração, bem como os sentimentos e o contexto de vida dos favelados.

## 2

### **Discutindo a Informalidade Urbana por meio das favelas cariocas**

A expansão do uso do termo informalidade nasce em 1971 pelos estudos do antropólogo Inglês, Keith Hart em Gana, na África. Segundo Hart, a informalidade designaria uma parte da economia não alcançada pelo Estado, mas que estava no circuito do mercado, permitindo, de certa forma, a circulação do capital, denominada “economia informal”, segundo os estudos de Cunha (2006).

O termo informalidade estava muito vinculado à economia e foi também empregado para analisar questões relacionadas ao trabalho e, posteriormente, ao urbano – assim como outros espaços que passaram a utilizar o “informal” para definir aquilo que não está sob as regras estabelecidas. Quando a informalidade está ligada às questões urbanas, a discussão se concentra sobre os mais pobres da população. No entanto, a informalidade não se resume a esse grupo, mas é esta parte da população que carrega a visão negativa do termo.

A informalidade urbana pode ser encontrada de diversas formas na cidade, tanto nos moradores de rua, quanto nos ambulantes que vendem suas mercadorias em sinais de trânsito, mas, principalmente, ela aparece como um modo de construção da cidade, sobretudo, para designar a moradia dessa população pobre, em lugares como a periferia, as ruas e as favelas. Hart, quando utilizou pela primeira vez este termo, se referia não a um “sector” definido de antemão e separável de outros, mas a fontes ou oportunidades de rendimento, partindo a sua análise das pessoas e dos grupos domésticos (CUNHA, 2006, p. 220). Mas foi em 1972, que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) setorizou parte da produção, dando ênfase a terminologia "informal", como algo à parte do que seria convencionalmente produzido, criando o setor informal, o qual a produção está desprovida de técnica e/ou organização regulamentada.

Consolida-se, assim, a visão dualista entre o formal e o informal, na qual o informal é o não regulamentado, ao contrário do formal, que seria o regulamentado por leis e, principalmente, pelo Estado/Mercado. De certa forma, a questão posta

neste dualismo pressupõe que o informal, dentro de um contexto específico e uma lógica pré-determinada, se tornará um dia formal.

A imbricação prática entre processos formais e informais, ou a estreita continuidade que amiúde se observa entre eles, a ponto de por vezes quase se confundirem, é uma das razões para os invocar em conjunto. Mas são sobretudo analíticas as razões da pertinência em tê-los presentes como um par. É enquanto par analítico que a formalidade e informalidade são susceptíveis de compor uma perspectiva fértil e, até certo ponto, unificada para abordar formas contemporâneas várias de aceder a recursos económicos ou políticos. São modalidades que se jogam na confluência tensa entre, por um lado, a acção dos indivíduos na procura desses recursos e, por outro, a regulação de relações sociais por parte do Estado (CUNHA, 2006, p. 219).

Para melhor compreender a informalidade utilizada nesta pesquisa, queremos enfatizar, mais uma vez, que a entendemos como um arranjo político, e, na pesquisa que desenvolvemos para esta dissertação, esbarramos no seguinte fato: dependendo do conceito que é empregado sobre a informalidade, ela pode ser tratada também de forma favorável, a qual não teria efeito negativo. A informalidade nem sempre é rejeitada nas construções das relações sociais, sobretudo, quando se beneficia alguma das partes.

A informalidade refere-se a uma relação de externalidade e/ou conflito com as regras e instituições do Estado e/ou do mercado formal. No entanto, é necessário alertar que geralmente as atividades económicas e de propriedade informal se vinculam a diferentes instituições do Estado e diferentes esferas do mercado – em um caso se trata do mercado de trabalho e em outro no mercado da terra e da habitação – [...] Alguns agentes económicos informais podem resolver formalmente seu relacionamento com o mercado de terras e habitação e os agentes imobiliários populares que se envolvem em atividades informais para acessar o habitat podem ser inseridos em atividades económicas formais (HERZER et al., 2008, p. 91).

A dualidade entre formalidade e informalidade perpassa por uma fronteira tênue, na qual questões sobre a regularidade ou não se sobrepõem. Neste sentido, o formal e o informal se relacionam na produção e reprodução da cidade e, principalmente, do espaço urbano.

Ainda sobre a característica dualista do par formalidade e informalidade, e como um dos pares só existe pelas características funcionais do outro, Mcfarlane (2012) discute quatro conceitos de informalidade tomando como ponto de partida a formalidade. O primeiro categoriza a divisão informal-formal, no qual a

informalidade assume a categoria territorializada, onde, por exemplo, a favela é vista como um espaço marginal, ou “à parte” da cidade do ponto de vista legal, político, econômico, social e ambiental.

O segundo conceito fala da divisão informal-formal entendida de forma organizacional, em que a informalidade é vista como uma lógica de trabalho desorganizado e não regulamentado. No entanto, o autor argumenta que, muitas vezes, a informalidade se dá de forma altamente organizada e disciplinada.

Já o terceiro conceito traz a noção da divisão informal-formal como a materialização de uma ferramenta governamental, onde a compreensão de informal e formal são implementados pelos governos como um dispositivo organizacional que permite domínios específicos e formas de intervenção. Esse âmbito governamental da divisão informal-formal corrobora para a representação dos assentamentos informais, dos trabalhadores nos debates urbanos e, o que seria nomeado pelo autor, como Problemas de Desenvolvimento.

Por último, o autor afirma que recentemente a informalidade está sendo entendida, ainda, como um valor negociável. Para ele, a negociação do valor opera graças ao deslocamento das próprias representações da informalidade:

Este novo discurso incômodo lembra as antigas descrições coloniais dos pobres urbanos em que a informalidade é lançada como poluente e contaminante, mas traz uma nova avaliação do espaço urbano formal banalizado, desinfetado e estético [...]. O informal é desvalorizado, não só legalmente ilegítimo, mas visual, social e espacialmente ilegítimo (MCFARLANE, 2012, p. 93).

Quanto a noção de valor que está atrelada a informalidade urbana, Ananya Roy (2009) diz que

A informalidade produz uma geografia desigual do valor espacial, facilitando assim a lógica urbana da destruição criativa. O valor diferencial ligado ao que é "formal" e o que é "informal" cria o patchwork de espaços valorizados e desvalorizados que, por sua vez, é a fronteira do acúmulo primitivo e da gentrificação. Em outras palavras, a informalidade é um domínio de propriedade totalmente capitalizado e muitas vezes é uma "solução espacial" altamente efetiva na produção de valor e lucros (ROY, 2009, p.826).

A autora destaca três estruturas analíticas de como perceber a informalidade urbana. Em primeiro lugar, está a relação da informalidade com o Estado, segundo

Roy (2009), ela está dentro do escopo do Estado, e não fora dele. A autora afirma que o Estado, muitas vezes, opera de forma informal, permitindo uma flexibilidade territorializada, na qual não possui mecanismos formais de acumulação e legitimação. Isso significa que a informalidade não é um domínio não regulamentado, mas sim, estruturada por várias formas de regulação extra-legal, social e discursiva (ROY, 2009, p. 826). A segunda estrutura analítica está associada a questão do valor, nela a informalidade ultrapassa o setor econômico e passa a ser um modo de produção e reprodução do espaço urbano, trazendo um valor desigual ao espaço urbano, conforme dito acima. Já o terceiro ponto está marcado pela diferenciação interna da informalidade. Para Roy (2009),

A fragmentação do urbanismo não ocorre na fissura entre formalidade e informalidade, mas sim, na moda fractal, dentro da produção informal do espaço. Com a consolidação do neoliberalismo, também houve uma "privatização da informalidade [...] Essas formas de informalidade não são mais legais que os assentamentos de posseiros e as favelas. Mas eles são expressões de poder de classe e, portanto, podem comandar infra-estrutura, serviços e legitimidade de uma maneira que os marca como substancialmente diferentes da paisagem das favelas (ROY, 2009, p.826).

Ao que tudo indica, a pretensa dualidade entre formal e informal mostra-se como um modo de expressão do arranjo constituído no espaço urbano, um mecanismo utilizado para fragmentar áreas de uma mesma cidade, ou um jeito de expressar diferentes práticas constituídas nesta mesma cidade. Neste sentido, Gonçalves (2017) salienta que devemos afastar-nos de um conceito dualista do conceito de informalidade urbana, que o consideraria como um problema ou como uma solução.

A construção do termo informalidade nasce vinculada à questão econômica. Ao ser agregada à dinâmica urbana, passou a definir áreas formadas a partir de práticas informais e que, por isso, seriam consideradas "a parte" da cidade, como as favelas.

[...] podemos dizer que o acesso e a definição do uso do solo urbano, ao longo da historicidade moderna, também está condicionada por uma lógica dominante de coordenação de acesso ao solo urbano, assim como pelas características do processo de produção e financiamento das materialidades urbanas (regime urbano) e a arquitetura institucional urbana (regulação

urbana) necessária à reprodução do ambiente construído urbano (ABRAMO, 2003 p.2 apud ABRAMO, 1996).

A formação das cidades, tal como as vemos hoje, só foi possível pela forma de planejamento urbano das cidades, neste se consolidam espaços ditos formais e informais. Ao mesmo tempo em que se cria uma ordem, há a produção de espaços, aparentemente, à parte desse ordenamento. No entanto, esse regime informal de produção do urbano não é uma contradição, mas é parte integrante do sistema. Por exemplo, a produção de espaços urbanos informais é tolerada e mesmo estimulada, já que permite a diminuição dos custos da mão de obra e isenta, ao menos inicialmente, o poder público de investimentos nesses lugares.

Apesar de esse fenômeno migratório não ser recente, ele ainda surpreende muitos governos incapazes de lidar com esta situação. Sem estrutura para atender a essa demanda, essas populações vão residir em moradias construídas em assentamentos informais, contribuindo, desse modo, com o aumento da irregularidade urbana (BALTRUSIS, 2004, p. 55).

Ocupa-se, assim, áreas que não atraíam, em um primeiro momento, o interesse do mercado imobiliário ou por estarem sob litígios ou, ainda, por questões ambientais, como áreas em encostas ou nas margens de rios ou lagoas. Assim, a informalidade aparece como uma estratégia de planejamento para as áreas ocupadas às margens da cidade, no sentido de auto-organização da população favelada. Neste sentido, Roy (2011) compreende a informalidade como uma expressão da urbanização, sendo um modo de produção e reprodução do espaço urbano, numa lógica de desregulamentação territorial.

Segundo Abramo (2003), existem três lógicas de acesso à terra urbana: a primeira está associada ao papel do Estado como coordenador social e exige dos atores sociais algum acúmulo de capital, sendo ele de natureza política, institucional ou simbólica, que permita o reconhecimento do seu papel como parte integrante na distribuição das riquezas sociais; a segunda lógica atribui ao Mercado o papel de estimulador, cujas riquezas estão associadas à relação de troca, ou seja, o acesso à terra urbana está ligado ao poder aquisitivo de cada indivíduo; a terceira e última lógica é o que o autor denomina “Lógica da necessidade”, onde afirma que

Nos países latino-americanos, bem como em parte significativa da África e Ásia, a urbanização acelerada do pós-guerra, as disparidades sociais e as

enormes dificuldades financeiras dos estados nacionais desses países deram surgimento a uma terceira lógica social de acesso à terra urbana que vamos nomear de “lógica da necessidade”. A lógica da necessidade é simultaneamente a motivação e a instrumentalização social que permite a coordenação das ações individuais e/ou coletivas dos processos de ocupação do solo urbano. A diferença das outras duas lógicas, o acesso ao solo urbano a partir da lógica da necessidade não exige um capital político, institucional ou pecuniário acumulado; a princípio, a necessidade absoluta de dispor de um lugar para instaurar-se na cidade seria o elemento para acionar essa lógica de acesso à terra urbana (ABRAMO, 2003, p. 2).

Em outras palavras, esta lógica da necessidade está associada ao que muitos chamam de ocupação/invasão de terras para a construção de moradias e constituição de favelas, em que não necessita uma autorização formalizada do Estado nem a intervenção estruturada do Mercado. É bem verdade que as práticas de produção desses bairros não podem se encaixar somente no conceito da lógica da necessidade, já que há circulação importante de recursos financeiros e certos atores, como incorporadores imobiliários informais, atuam no contexto da informalidade. No entanto, apesar dos ganhos e lucros financeiros, o acesso à moradia, via espaços informais, é menos custoso e mais acessível para grande parte da população.

Assim, entendemos que a noção de informalidade urbana pode estar associada a setores das múltiplas vivências populares da cidade, como lotes clandestinos, ocupações de imóveis ou terrenos, assentamentos e cortiços.

As favelas não são certamente uma realidade estanque e uniforme (as situações socioeconômicas, espaciais e históricas entre uma favela e outra são, sem dúvida, extremamente diferentes), no entanto, observamos uma associação sistemática entre favelas e ilegalidade. De fato, a precariedade jurídica – urbanística e fundiária – das favelas sempre justificou a falta de investimentos públicos na provisão de serviços coletivos, reforçando a dualidade favela *versus* cidade (GONÇALVES, 2013, p. 2).

Este traçado sistemático da geografia informal que vem desenhando a favela, a coloca numa estreita relação dual entre o espaço formal, a cidade, e informal, criminalizado e que não faria parte da cidade, o que afeta, principalmente, a execução da prestação de serviços públicos. É possível observar, assim, a diferença notória na distribuição desigual desses serviços na cidade.

A ausência, ou a ineficácia dos serviços públicos corroboraram para que a população moradora da favela criasse estratégias de convivência, as quais

chamamos de práticas informais. Estas estratégias permeiam questões ligadas ao cotidiano da favela, no que tange ao mercado imobiliário – aluguel e compra e venda de imóveis –, comércio, construções, distribuição de energia elétrica e de água, saneamento, dentre outros. A articulação entre os moradores favelados permitiu que, mesmo em um ambiente informal, todas estas prerrogativas existentes na cidade pudessem ser, de certa forma, realizadas também nas favelas.

Muitas das formas de informalidade urbana, no que tange ao mercado imobiliário dentro da favela, estão diretamente ligadas ao acesso à terra urbana como uma forma específica de fazer “negócio”.

A lógica de mercado é unidimensional em relação ao requisito para ter acesso à terra urbana: a possibilidade e magnitude de acesso a terra está diretamente relacionada à grandeza do capital monetário acumulado pelos indivíduos ou grupos sociais [...] Assim, a lógica de mercado de coordenação social de acesso à terra urbana se manifesta através de relações legais ou ilegais. No primeiro caso, a coordenação é exercida pelo mercado formal, enquanto no segundo caso o processo de acesso ao solo urbano é mediado por um mercado informal (ABRAMO, 2003, p. 1).

É certo que, se tratando de informalidade, referimo-nos sempre a um determinado modo, estilo, ou “jeito” próprio de se fazer algo, que não está de acordo com regras e/ou normas estabelecidas pelo Estado ou pelo Mercado. Entretanto, podemos observar, que elas estão correlacionadas diretamente, ou seja, mesmo sem seguir o que é regulamentado, a informalidade busca alguns elementos naquilo que é dito “formal” para efetivar suas práticas.

Ao longo do tempo, as favelas passaram por transformações urbanísticas. A expansão, crescimento e, principalmente, a aquisição do caráter permanente – deixando de lado o caráter temporário – culminou em melhoria das construções (como veremos a seguir). Tais melhorias possibilitaram uma certa valorização desse espaço. Cabe ressaltar que o dinamismo deste mercado imobiliário depende da localização, da segurança de posse e do tamanho das favelas. As dinâmicas envolvendo esse mercado agrupa questões relacionadas às locações ou à compra e venda de casas, lojas, lajes e terrenos.

A questão do valor monetário, adquirido com a valorização das favelas, pode ser observado em lugares determinados, onde dentro de uma mesma favela

encontramos vários tipos e níveis de aluguéis e ofertas de serviços. Esta valorização também ocorre quando falamos na localização da favela. Percebemos que as que estão localizadas na Zona Sul são mais valorizadas e apresentam mais ofertas de serviços públicos ou de instituições privadas, como as ONGs, do que aquelas de outras zonas da cidade.

Essa influência do valor distinto das favelas é observado de diversas formas, como, por exemplo, a sua inserção no roteiro turístico de muitas metrópoles do mundo como apresenta Roy (2011). Apesar da apropriação do turismo por moradores locais, o turismo nesses locais é, muitas vezes, criticado pelo seu caráter invasivo e por ser organizado por atores externos à favela.

Gonçalves (2011) salienta que os aluguéis sempre foram presentes nas favelas do Rio de Janeiro, embora o surgimento desses espaços tenha sido por falta de habitação da classe pobre, tudo indica que também foi a partir da exploração econômica de alguns proprietários de terrenos da época. Muitos proprietários de cortiços passaram tanto a alugar terrenos para a construção de casebres quanto a alugar os próprios casebres nas áreas onde se situam as favelas hoje. O autor destaca que alguns dispositivos jurídicos admitiram a existência da favela por meio da proibição de tais aluguéis:

As disposições do Código de Obras de 1937 evidenciam a prática do aluguel do solo e/ou de casas nas favelas, bem como o fato de que em vários casos eram os próprios proprietários que haviam tolerado, ou mesmo estimulado, muitas vezes através da cobrança de aluguéis, a favelização de seus terrenos. Este código acarretou sérias consequências para o cotidiano dos favelados, embora jamais tenha sido plenamente aplicado, ao menos até os anos 1960 [...] elas eram toleradas sem serem reconhecidas de fato. Mais do que a aplicação do Código de Obras de 1937, a questão residia, sobretudo, na possibilidade iminente de aplicá-lo (GONÇALVES, 2011, p. 120).

Assim como o mercado imobiliário, o comércio também se estabelece nesses espaços.

Se antes da década de 1980 as favelas eram caracterizadas, oficialmente, como áreas predominantemente residenciais, o panorama sofreu significativas alterações nas últimas décadas. A verticalização das favelas em paralelo à crise econômica nas décadas de 1980 e 1990 levou a uma explosão de pequenos negócios nas favelas majoritariamente informais (BRUM, 2016, p. 214).

Dentro da favela, por menor que seja, encontramos alguma forma de comércio, seja uma birosca na esquina, venda de gás, os famosos “gatos net”, dos camelôs, padarias, feiras de roupas, prestações de serviços, como as diaristas e técnicos de eletrodomésticos, as cozinheiras de quentinhas, restaurantes ou os vendedores autônomos.

Segundo Telles e Hirata (2007),

É justamente nas fronteiras porosas entre o legal e o ilegal, o formal e informal que transitam, de forma descontínua e intermitente, as figuras modernas do trabalhador urbano, lançando mão das oportunidades legais e ilegais que coexistem e se superpõem nos mercados de trabalho. Oscilando entre empregos mal pagos e atividades ilícitas, entre o desemprego e o pequeno tráfico de rua, negociam a cada situação e em cada contexto os critérios de aceitabilidade moral de suas escolhas e seus comportamentos. É isso propriamente que caracteriza o bazar metropolitano: esse embaralhamento do legal e do ilegal, esse permanente deslocamento de suas fronteiras sob a lógica de uma forma de mobilidade urbana, “mobilidades laterais”, de trabalhadores que transitam entre o legal, o informal e o ilícito, sem que por isso cheguem a se engajar em “carreiras delinquentes” (TELLES E HIRATA, 2007 p. 174).

Para além do comércio informal podemos citar alguns tipos de contratação que estão regulamentadas pelo Estado, mas que esbarra com a precarização do trabalho. Estamos falando aqui da lei complementar nº128, de 19 de dezembro de 2008, que institui a figura do Microempreendedor individual (MEI). Essa lei permite que algumas funções previamente definidas possam garantir a profissão de microempreendedor formal, garantindo alguns direitos como aposentadoria, auxílio doença e salário maternidade, além de poder emitir nota e pagar menos tributos e impostos. O que chama a atenção nesta lei é que nos últimos anos ela está sendo utilizada para contratação de prestadores de serviços, no lugar da contratação via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como analisado por Oliveira (2013) e Krein & Castro (2015). Neste sentido, os empregadores lançam mão de pagar impostos trabalhistas, e os prestadores de serviços não têm a garantia dos direitos instituídos na CLT, como auxílio desemprego e rescisão, caso seus serviços não sejam mais necessários. Isto não ocorre somente no comércio informal, isto é a consequência da flexibilização do trabalho das relações de trabalho, que terminou por esfumçar as diferenças entre trabalho, desemprego e expedientes de

sobrevivência (TELLES e HIRATA, 2007), mostrando que a diferença entre a formalidade e a informalidade perpassa por uma fronteira tênue.

Voltando para o comércio informal, que coexiste com as moradias informais nas favelas cariocas, é por meio dele que muitos moradores favelados conseguem recursos para garantir seu sustento. Fica mais fácil para os contratantes buscarem mão de obra dentro da localidade onde estão instalados, uma vez que, por não está dentro de algumas normas jurídicas convencionais, sobretudo sem o pagamento de alguns impostos, a mão de obra local se torna a melhor saída para os contratantes.

Isso se manifesta, inclusive, pelo próprio Estado. No caso das favelas cariocas, é comum a prefeitura transferir recursos para associações de moradores, que contratam informalmente garis comunitários ou no contexto de projetos de reflorestamento comunitários. Apesar de recursos públicos, as contratações se dão de forma informal, o que comprova o que Roy (2009) descreve sobre a relação do Estado com a informalidade. Mesmo que a geração de trabalho neste comércio informal ajude no sustento de várias famílias faveladas, ele não garante os direitos trabalhistas do cidadão que emprega. Longe de defender que o comércio informal seria a solução para o crescente desemprego, estamos apenas apontando que a existência dele, de alguma forma, mantém o sustento de várias famílias.

Percebemos que esse modo de reprodução do espaço não está fora dos circuitos econômicos da sociedade, estão, ao contrário, entrelaçados a ele. Assim, consideramos a informalidade urbana como um fenômeno de produção da cidade, que, dentre tantas formas possíveis, se manifestam nas e por meio das favelas cariocas.

## **2.1 Informalidade X Ilegalidade**

A favela se desenvolveu como problema desde sua criação. Observamos que estes espaços, construídos para ser o local de moradia de parte da população mais empobrecida, não é necessariamente um problema para ser resolvido. Não se trata de afirmar que as favelas são a solução para o déficit habitacional do Rio de Janeiro, mas, de fato, a construção da favela permitiu que a população pobre tivesse

um espaço para morar. O que se desenvolveu, a partir disso, foi uma sucessão de negligências por parte do Estado, a inserção da violência urbana e, posteriormente, a presença do narcotráfico, por volta da década de 1980. Entretanto, a favela permaneceu, com exceção de algumas fortes remoções que ocorreram em alguns governos passados, não foi retirada da paisagem carioca.

Apesar da aparência geralmente inacabada das construções, as favelas não apresentam mais o aspecto provisório e precário característico dos seus primeiros tempos. A despeito de algumas ameaças, e eventualmente de algumas remoções em menor escala, recentemente realizadas pela prefeitura, as favelas se consolidaram definitivamente na paisagem urbana carioca (GONÇALVES, 2011, p. 114).

Apesar da informalidade urbana existir na maioria das cidades (brasileiras ou não) e ser uma das ferramentas que permite o acesso à moradia urbana de uma parte importante da população dessas cidades, ela ainda é tratada com rejeição por parte da população. A importância atual da informalidade e a sua concepção no crescimento do processo de ocupação significativa do solo urbano mostra como a construção desses espaços permitiu que parte da população das grandes cidades tivessem onde morar. Acreditamos que esta forma de ver e vivenciar a informalidade urbana gera um “senso comum” entorno da Favela e reforça os preconceitos associados às populações que ali vivem.

Estas representações destacam, cada vez mais, as transformações sociais em andamento nas favelas, aliás, muito visíveis em seus aspectos exteriores: a presença de construções de vários andares, a paulatina instalação de serviços públicos (ainda de qualidade duvidosa), assim como o forte desenvolvimento econômico do comércio e do mercado imobiliário local (GONÇALVES, 2011, p. 114).

Essa dualidade leva, muitas vezes, à tendência de associar informalidade com marginalidade, compreendendo as favelas como espaços à parte da cidade, numa lógica urbana e social diferente da já estabelecida. A imagem matriz da favela já estava, portanto, construída e dada a partir do olhar de fora. Essa espécie de universo exótico, em meio a uma pobreza originalmente concentrada no Centro da cidade, em cortiços e outras modalidades de habitações coletivas, prolongava-se, doravante, morro acima, ameaçando o restante da cidade. Estava descoberta a

favela e lançadas as bases necessárias para sua transformação em problema (VALLADARES, 2005).

O território da favela passou a ser considerado como um lugar excluído e, conseqüentemente, marginal, onde as pessoas, que lá vivem, não são consideradas “um povo do bem”, intituladas como “classes perigosas”. Segundo Topalov (1996), essa expressão permitia descrever uma massa humana pouco diferenciada, que habitava espaços urbanos precisos, nos quais se supunha que se concentravam os flagelos sociais e onde, a qualquer momento, podia surgir uma ameaça, como crimes, epidemias, violência, insurreição (TOPALOV, 1996).

O surgimento da favela foi marcado pelo déficit habitacional da população pobre do Rio de Janeiro. Esta população que já estava marcada pela exclusão, vivia (e ainda vive) numa marginalização societária imposta a elas, agregando a representação da marginalidade amplamente determinada pela sociedade. Nesse sentido, Perlman (1977) afirma que:

Um *marginal*, ou *um elemento marginal* significa um vagabundo indolente e perigoso, em geral ligado ao submundo do crime, da violência, das drogas e da prostituição. Isto constitui um paralelo à antiga tradição de [...] caracterizar os pobres como suspeitos, num ou noutro sentido – “as classes perigosas”, ou “pessoas que vivem em zonas de miséria e dor” (PERLMAN, 1977, p. 124).

Já segundo Bautès e Maneiro (2015),

Os marginais não são indivíduos dentro de suas redes tradicionais, mas deslocados, os rasgados, os marginais são aqueles que foram obrigados a romper seus laços e ainda não construíram novas redes de sociabilidade; eles expressam, então, a contemporaneidade do não-contemporâneo, a espacialidade contígua do outro (BAUTÈS; MANEIRO; 2015, p. 2).

Essas definições estão vinculadas à pobreza, como elemento fundamental para a constituição da marginalidade. A teoria da Marginalidade define os pobres, dentre outras características, como um “perigoso” em potencial, numa perspectiva da criminalização da pobreza. Pelos anos 60-70, a Favela, ou a população que ali vive, ficou marcada com o que o autor Oscar Lewis chamou de “a cultura dos Pobres” – um dos eixos mais marcantes da teoria da Marginalidade –, que define o modo de vida da população pobre, onde estes são pessoas que estariam acostumados a viver neste ambiente insalubre e sem estrutura, e que se refere a um

padrão de identidade que contém as frações marginais (BAUTÈS; MANEIRO; 2015 p. 3). Neste sentido, Lewis (1967) propõe que a cultura do pobre é passada de geração em geração por meio de linhas familiares. O autor defendia que o mais importante era vencer a cultura da pobreza do que a pobreza em si.

É nesta perspectiva que a favela ficou conhecida como um lugar de perpetuação dessa cultura. Para quebrar com esta cultura era necessário modernizá-las. A teoria da modernização pressupunha superar tudo que não se encaixava no processo societário. Nesse sentido, práticas tradicionais eram consideradas atrasadas e deveriam ser superadas. Esse entendimento associou à marginalidade à informalidade, a partir da década de 1970.

Um ponto especial merece a forma em que se pensa político a partir desta proposta teórica, porque em princípio a matriz de modernização segue estando vigente, mas daqui adquire um enfoque marcadamente individualista; o que se devem modificar são as formas de vida, os padrões, as atitudes e os valores dos indivíduos marginais (por isso é necessário transformar os assentamentos populares) e removê-los da cultura da pobreza (BAUTÈS; MANEIRO, 2015, p. 3).

A modernização não se dava somente nos aspectos urbanísticos, mas pressupunha ainda um caráter pedagógico e moralizador. O Serviço Social teve um papel central nesse processo, sendo uma das primeiras profissões a atuar e estudar as favelas. Na história da profissão, ficou muito conhecida a prática do desenvolvimento de comunidades. O Assistente Social trabalharia para romper com a cultura da pobreza para tornar o pobre civilizado, torná-lo cidadão, numa perspectiva de modernizar o que seria atrasado. Lícia Valladares (2005) descreve a atuação das assistentes sociais na época:

[...] a orientação populista e clientelista da ação pública, já existente durante o período de Pedro Ernesto na Prefeitura do Distrito Federal, e continuada após a sua gestão, foi também seguida no trabalho das assistentes sociais. Colaboradoras de funcionários municipais, estas assistentes participaram de uma gestão da pobreza que misturava uma certa proteção social ao controle dos pobres (VALLADARES, 2005, p. 58).

E mais à frente acrescenta:

[...] a prática da assistência social que supunha visitas mais regulares às favelas, contatos mais assíduos e mais íntimos com as famílias, contribuiu para fazer avançar a descoberta da favela durante a longa fase que precedeu

às ciências sociais. No entanto, é preciso ressaltar que apesar da coleta de informações ter ocorrido em primeira mão, as interpretações a elas atribuídas foram conservadoras. Resultado do efeito da origem de classe das assistentes sociais da época e da visão de mundo bastante conservadora da Igreja católica nesse período, ainda essencialmente organizada através do modelo da caridade (VALLADARES, 2005, p. 61).

José Paulo Netto (2005), referente ao desenvolvimento de comunidade, em seu livro *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*, relata que o Assistente Social, à época, atribuía uma funcionalidade profissional, a qual:

Ora situando-se nos programas de organização e desenvolvimento de comunidades como o profissional ocupado com o “social”, ora – ainda que com menos frequência – intercorrendo com outros profissionais em instâncias de planejamento, programação e controle, os assistentes sociais começaram a arrogar-se uma função societária até então pouco ponderável no universo ideal do Serviço Social: o de agentes das “mudanças sociais”, basicamente postas como indução de modificações no meio social imediato para dinamizar um padrão novo de integração à dinâmica capitalista [...] A alteração é sensível: a pertinência social do profissional não aparece diluída em “valores universais” puros e abstratos, mas ancorada na sua condição de agente técnico da “mudança” (NETTO, 2005, p. 128).

Na sociedade capitalista em que vivemos tudo que é ruim e que não agrada, é chamado de favela, ou favelado. Esse senso comum, que se perpetua ao longo da história da sociedade, imbrica num contexto no qual Favela sempre será considerada um lugar marginalizado.

O fato de considerar a favela como um lugar de pobreza levou a certa homogeneização desses espaços e das pessoas que ali vivem. Entretanto, as favelas foram e são espaços heterogêneos. Certamente bairros mais populares, mas que apresentam grupos sociais distintos e forte complexidade interna. Zaluar e Alvito (1998) reforçam essa compreensão de que as favelas são, desde os seus primórdios, consideradas como problemas a serem solucionados.

Apesar do que se afirma com frequência na literatura sobre a favela, esta já começa a ser percebida como um “problema” praticamente no momento em que surge, muito embora, a despeito dessa clara oposição à sua presença na cidade, tenha continuado a crescer sem interrupção (ZALUAR; ALVITO, 1998 p.10).

Entendemos que para compreender melhor a essência da qual a favela é construída, precisamos criar uma ruptura do círculo vicioso que une desigualdade,

pobreza e ilegalidade urbana. Sabemos que o processo histórico da construção societária, principalmente o brasileiro, agrega estas três prerrogativas ao espaço favela. Sem que haja uma visão crítica, a sociedade encara esses espaços como marginal, o que reforça os estereótipos associadas a essa população favelada.

Ao estudar sobre a vida da população residente na Favela do Rio das Pedras, Moutinho (2002) afirma que:

Pensar a estrutura social do Rio das Pedras em termos de "convenções", "grupo de *status*" e "modos de vida", tal como os concebe Max Weber, nos auxilia a compreender o campo de manobra que os indivíduos possuem na localidade tanto no sentido de manipular os signos de estigma e status como no de promover sua ascensão social e melhoria na qualidade de vida (MOUTINHO, 2002, p. 241).

Ressaltamos que este texto retirado do livro *Utopia das Comunidades*, apesar de explanar sobre Rio das Pedras, exprime o que ocorre na maioria das favelas cariocas. Não pretendemos generalizar os moradores favelados, mas pelo simples fato de estarem vivendo em um habitat considerado fora dos circuitos formalmente aceitos pela sociedade, os moradores favelados são considerados "diferentes" do meio considerado cidade.

A construção do favelado marginal, aquele que não está de acordo com as normas convencionais existentes, foi imposta pela sociedade numa perspectiva pejorativa de estigmatização desses moradores.

Ao longo deste século, a favela foi representada como um dos fantasmas prediletos do imaginário urbano: como foco de doenças, gerador de mortais epidemias; como sítio por excelência de malandros e ociosos, negros inimigos do trabalho duro e honesto; como amontoado promíscuo de populações sem moral (ZALUAR; ALVITO, 1998, p.14).

Percebemos que a questão da ilegalidade relacionada à favela não é vista somente pelo fator ilegal da terra ocupada, mas também nas pessoas que habitam nesses espaços. A ilegalidade do solo se tornaria uma espécie de ilegalidade pessoal dos habitantes dessas áreas da cidade. Por exemplo, durante nossa pesquisa de campo, a entrevistada A expôs como os moradores de favela são vistos e encarados pela sociedade, a partir de sua própria percepção:

*'ah minha filha! Falar que moro no Acari, só Jesus na causa. Neguinho fica logo com medo. Entrevista de emprego? Você não tem nem que falar que*

*mora no Acari. Se você sair pra ir numa festa, num pagode, num baile, alguma coisa fora da comunidade, você não pode falar que mora no Acari não, que neguinho fica logo pensando que... fala que Acari é perigoso, que é isso que é aquilo outro. Já foi o tempo que Acari era perigoso, agora [...] essa época já passou, num tem mais aquele negócio todo que nem antigamente. Tem a criminalidade? Tem, mas todo lugar hoje em dia tem criminalidade. Só que o que acontece, a gente aqui morando dentro da comunidade, você falando lá fora que mora dentro de uma comunidade, as pessoas te olham com outros olhos, acha que você é vagabundo, acha que vai roubar, acha que você é um delinquente, acha que vai.. 'oh! Num fala com fulano não, que aquela mulher é de Acari. Aquela mulher ali mora dentro da comunidade'. Entendeu? Então você é visto com outros olhos. Infelizmente hoje em dia ainda é isso, há um preconceito das pessoas, tanto de cor quanto por você morar dentro da comunidade'.*

O conceito jurídico que liga a favela à ilegalidade ajudou nas suas representações negativas. Isso permitiu que seus moradores fossem marcados pela marginalização societária. Como a fala citada acima, o estigma ainda persiste e muitas pessoas carregam consigo o ônus de serem “da favela”.

Segundo Perlman (1977),

[...] tendo em vista às condições de vida desta parcela da população nas favelas ou nos subúrbios, consolidou-se a crença de que seus moradores automaticamente assumiram uma série de características econômicas, sociais, culturais e políticas concomitantes. É a combinação e hipotética co-variação sistemática dessas dimensões que permite a manipulação da marginalidade como uma conceituação aplicável às classes inferiores em geral, e como uma explicação para a existência da pobreza. Cada dimensão refere-se a uma maneira específica de colocar-se *fora* do funcionamento padronizado da sociedade, mas são conectadas pelo fato espacial-ecológico da residência em uma favela (PERLMAN, 1977, p. 21).

O que a autora estudou e constatou nos anos de 1970 se perpetua até hoje: pobres, favelados, moradores de subúrbios, da baixada fluminense, pessoas que estão fora dos padrões convencionais, ainda são encarados como marginais. O que percebemos nas favelas cariocas é que a questão relacionada à pobreza extrema, que era fortemente encontrada no passado, não é mais uma regra. As relações sociais construídas ao longo do tempo fortaleceram laços entre os moradores, que permaneceram residindo nas favelas. É certo que ainda encontramos população muito pobre residindo também nas favelas, mas esse fato não pode ser generalizado.

## 2.2 Mas, afinal, o que é Favela?

Sem ter como comprovar qual seria a data da primeira favela do Rio de Janeiro, são duas teorias que discutem o seu surgimento: uma fala que foi devido ao desmonte de cortiços do centro da cidade, onde seus moradores sem terem para onde ir, subiram os morros para constituir suas moradias; já a outra revela que foram por meio dos soldados que lutaram na guerra de canudos e se estabeleceram próximo ao Ministério do Exército esperando ganhar seus vencimentos, falaremos mais a respeito no subcapítulo a seguir.

Ambas as histórias referem-se ao que hoje chamamos de Morro da Providência, anteriormente chamado de “morro da favella”. Segundo Gonçalves (2013), é confuso traçar historicamente o surgimento da favela como alternativa de moradia para a população pobre do rio de Janeiro, o que podemos afirmar é de onde surgiu a terminologia *favela*.

É extremamente difícil determinar o momento em que surgiram as primeiras favelas. Essa questão já foi extensamente estudada por diversos autores. O termo “favela” provém certamente da Guerra de Canudos (1896-1897). Naquela região do sertão do estado da Bahia, existia um morro chamado *Favella*, talvez porque fosse coberto por uma espécie de planta cujo nome era justamente “favela” (*Jathropa phyllaconcha*), uma euforbiácea bastante comum nas regiões Nordeste e Sudeste do país. Os soldados que retornavam da guerra se estabeleceram, com tolerância do Exército, no Morro da Providência, que se encontra atrás do prédio do antigo Ministério da Guerra, no Rio de Janeiro. Em alusão a essa campanha militar, o morro passou a ser conhecido como o “Morro da Favella” (GONÇALVES, 2013, p. 44).

Historicamente, a favela foi construída por uma população, a qual não tinha acesso à moradia, fosse pela falta de recursos financeiros, ou pela omissão de serviços públicos por parte do Estado, e, sobretudo pela escassa política de habitação para a camada popular da sociedade. Ao buscar o processo histórico das favelas do Rio de Janeiro, começamos a busca para entender a seguinte questão: o que é Favela?

É certo que o termo favela começou a ser utilizado após o surgimento de espaços de moradia autoconstruídos em morros no centro carioca, onde estas

construções eram feitas pelos (e para) os pobres, por isso nos deteremos a explorar somente a formação deste tipo de organização urbana, a partir do Rio de Janeiro.

A história nos revela três morros antigos e importantes, não só para a construção desses espaços, mas também para a organização urbana do centro carioca: o Morro da Favella, o Morro de Santo Antônio e o Morro do Castelo.

O nome “Favella”, que foi dado ao morro, está ligado diretamente à Guerra de Canudos, e é uma referência ao morro que levava o mesmo nome no povoado de Canudos, na Bahia. Existem duas versões para o batismo do morro carioca com o mesmo nome do morro baiano. A primeira fala da planta, popularmente encontrada na região de Canudos, que chamava-se *favela*, a qual foi trazida e plantada pelos soldados que se estabeleceram no morro carioca. Já a segunda versão, que não se diferencia muito da primeira, afirma que, na época, falava-se que os dois morros em questão eram muito parecidos, a semelhança era tanta que Eurides da Cunha, em seu livro *Os Sertões*, ao descrever Canudos, poderia facilmente descrever o morro carioca. E foi em meio a remoção dos cortiços, que o que era para serem moradias de caráter provisório, foi se tornando, com a crise habitacional e o aumento da população, um espaço importante na cidade.

É fácil perceber que as ocupações desses morros se deram por autorização do Governo da época e, mas especificamente, por chefes militares. Neste sentido, com a demolição dos cortiços e sem ter habitação suficiente para a população de baixa renda, a solução era ocupar os espaços vazios da cidade, dentre os fatores que contribuíram para esta ocupação foram: a proximidade com o mercado, trabalho e o porto; o custo elevado das habitações no centro; e a precariedade do transporte. Com toda essa problemática envolvida no meio urbano, o governo deixou que a população se instalasse com um caráter provisório. Alguns programas habitacionais foram lançados, mas o que se via era que a produção de moradias não era suficiente para a população que ali se instalara, tampouco com a chegada dos imigrantes após a industrialização da capital do Brasil.

As reformas urbanas das primeiras décadas do século XX culminaram na remoção dos cortiços do centro do Rio de Janeiro. Neste mesmo período, também houve o desmonte dos Morros do Castelo, em 1920, e de Santo Antônio, na

primeira metade da década de 1950, com o discurso higienista e esteticista, que dizia ser necessário tornar a cidade mais ampla.

Andrelino Campos (2005) afirma também que muitas favelas surgiram à partir de quilombos periurbanos. Em referência a transmutação do quilombo em favela o autor destaca que:

A favela surge no cenário urbano do Rio de Janeiro, conforme já afirmamos, sem estar contextualizada em um processo social, mas como resultado de fatos espaciais e temporalmente delimitados. No nosso entender, uma das possibilidades é compreender a favela como uma transmutação do espaço quilombola, pois, no século XX, a favela representa para a sociedade republicana o mesmo que o quilombo representou para a sociedade escravocrata. Um e outro, guardando as devidas proporções históricas, vêm integrando as "classes perigosas": os quilombolas por terem representado, no passado, ameaça ao Império; e os favelados por se constituírem em elementos socialmente indesejáveis após a instalação da República (CAMPOS, 2005, p. 63).

Campos (2005) ao falar de "classes perigosas" conclui que a ação do Estado nos espaços de luta e resistência das classes pobres são repetidamente violentas, ao estabelecer que as classes menos favorecidas necessitam de mais ação policial do que social, como vimos no subcapítulo anterior.

Entendemos que espaços precários de moradia destinados, e em alguns casos, construídos como visto acima, como no caso dos quilombos, a população pobre existe anteriormente às autoconstruções em morros, como é o caso dos cortiços, e que essas construções foram feitas antes mesmo de serem chamadas de favela, mas foi a partir do surgimento do Morro da Favella que a categoria surgiu, como mostra Valladares (2000).

O morro da Favella, até então denominado morro da Providência, passa a emprestar seu nome aos aglomerados de casebres sem traçado, arruamento ou acesso aos serviços públicos, construídos em terrenos públicos ou de terceiros, que começam a se multiplicar no centro e nas zonas sul e norte da cidade do Rio de Janeiro (VALLADARES, 2000 p.7).

Com a industrialização acelerada do Rio de Janeiro vem o crescimento das favelas, tanto no centro urbano e no litoral (Zona Sul, principalmente, Copacabana), quanto ao longo da estrada férrea e posteriormente nas avenidas que ligam o grande centro ao interior do Estado.

Analisando juridicamente, o Código de Obras de 1937 foi o primeiro instrumento jurídico a citar e conceituar o termo favela. Segundo seu artigo 349,

A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste Decreto, não será absolutamente permitida (CÓDIGO DE OBRAS, 1937, Art. 349).

Ao mesmo tempo em que delimita a favela, ele a torna um espaço vulnerável e com perigo de remoção constante, tanto que esta definição está presente na Seção II, Capítulo XV, Título Único, que versa sobre a Extinção das Habitações Anti-higiênicas, as quais, além das favelas, descreve também a noção de cortiço.

Com a intenção de acabar com o crescimento da favela, nos parágrafos seguintes ao artigo 349 do código, é estabelecido vários critérios para a estada, provisória, dessas moradias. Elencando a não construção de mais casebres, a proibição de reformas; a demolição de novas construções, com meros avisos/comunicação, sem qualquer debate, despejando o morador, ao qual se, necessário, chamaria a força pública (policial); a aplicação de multas, tanto para os proprietários dos terrenos onde a favela estaria sendo construída, cobrado por novo casebre construído, quanto para os aluguéis desses casebres e/ou do solo para a construção dos mesmos; no último parágrafo deste artigo afirma que “A Prefeitura providenciará como estabelece o Título IV do Capítulo deste Decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleo de habitação de tipo mínimo” (CÓDIGO DE OBRAS, 1937, § 9.º, Art 349.º).

Já o artigo 347 dispõe sobre a construção de habitações populares, as quais chamam de *tipo mínimo*, em "substituição" às favelas. Neste artigo, vem descrevendo como seria realizada a construção dessas habitações, desde as desapropriações dos terrenos privados, onde já existiam um núcleo favelizado para as construções das novas habitações, até a tipologia das casas que seriam construídas. Sobre este artigo estudaremos mais profundamente no subcapítulo a seguir.

Mesmo com essa tentativa de interromper o crescimento contínuo da favela, o que vemos foi exatamente o contrário.

Incapazes de resolver de forma eficaz a crise habitacional, os poderes públicos se viam sistematicamente forçados a tolerar, e até mesmo a estimular, os meios populares (autoconstrução, mutirão e/ou ocupação de terrenos) para que os habitantes pudessem dispor de sua moradia (GONÇALVES, 2013, p. 119).

Como mostram os censos de 1948 e 1950, o que ocorreu com a expansão urbana carioca foi o contrário do que os Códigos de 1937 planejavam:

A década de 1940 foi o período de maior "proliferação" de favelas no antigo Distrito Federal. Em 1948, o censo das favelas contabilizou 105 delas, para uma população de 138.837 habitantes. Contraditoriamente, o Censo Demográfico de 1950 registrou a existência de apenas 59 favelas para uma população de 169.305 habitantes (CAMPOS, 2005, p. 73).

O que percebemos é que, mesmo com a diminuição do número de favelas, devido à tipificação do censo de 1950, que caracterizava a favela como aglomerações com mais de 50 casebres, a população que morava nestas áreas aumentou. O que nos leva a entender que a crise de moradia, que ajudou a criar a favela, continuou crescendo e que a política de construção das habitações de *tipo mínimo* não foi suficientemente eficaz.

Muitas foram as nomenclaturas atribuídas a favela, ou seja, foram muitos termos criados "juridicamente e politicamente" para designar estes espaços, principalmente, quando mencionamos os instrumentos jurídicos. No censo de 1950 foi criado um documento chamado *As Favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950*, texto coordenado e escrito por Guimarães (IBGE, 1953, p. 66 apud GUIMARÃES, 1950), nele encontramos dados censitários sobre as favelas antes mesmo de 1950, sobretudo pelos levantamentos prediais anteriores, além de registrar como se deu o surgimento desses espaços por meio da crise habitacional do, até então, distrito federal, e de como era a representação deles para a sociedade. Neste texto, encontramos a nomenclatura *habitações rústicas*, para também designar favela.

Nenhuma diferença essencial separava os casebres dos morros, dos demais casebres. Eram todos habitações igualmente rústicas, igualmente pobres e

desconfortáveis. A denominação popular de favela não teria, pois, surgido da diferenciação entre o tipo arquitetônico das vivendas dos morros, mas do conjunto de condições que a caracterizaram, entre estas, notadamente, o aspecto típico de seu grupamento desordenado e denso (IBGE, 1953).

Se, em 1950, para definir que uma determinada localidade era favela ou não, eram elencadas as categorias: Proporções mínimas, nas quais os aglomerados deveriam ter mais de 50 (cinquenta) casebres; Tipo de habitação, com construções de casebres rústicos feitos de chapas de zinco, tábuas e madeiras; Condição jurídica de habitação, nela as construções são feitas sem autorização, em terrenos ocupados e de proprietários desconhecidos; Melhoramentos públicos, no caso das favelas seria a ausência de instalações públicas como saneamento básico, energia elétrica e abastecimento de água; e a urbanização, ou o que seria a falta dela; no censo de 1960, com o aumento do número de favelas - que passa de 58 em 1950 para 147 em 1960, e de 169.305 habitantes, em 1950, para 335.063 habitantes, em 1960 – as características urbanas para a definição da área favelada se altera um pouco, sobretudo quando se fala das Proporções Mínimas. O fato de que no decorrer do decênio, tanto as áreas antigas quanto os novos aglomerados surgidos, tornaram-se facilmente identificáveis por duas características - denominação específica e vias de acesso próprias (IBGE, 1953).

Já no Censo de 1970, utilizava-se o conceito de *aglomerados urbanos excepcionais* para designar favela, e no Censo de 1980, o termo utilizado era *aglomerados especiais urbanos*. A partir dos Censos de 1991 em diante (2000 e 2010), o conceito *aglomerados subnormais* passa a ser utilizado para englobar a localidade da favela (IBGE, 1953).

Por aglomerado subnormal entende-se que é o

conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais (IBGE, 1953).

Assim, o indivíduo favelado, por pertencer a um lugar diferente considerado “à parte” da cidade, é visto como diferente dos demais indivíduos da sociedade urbana. Acreditamos que a exclusão na favela – ou para a favela – está muito

associada à questão da sua pretensa ilegalidade urbana, pois a ilegalidade traz a noção de que é errôneo aquele espaço existir, e conseqüentemente, causa a negação desses espaços, como dito anteriormente. Ora, é preciso pontuar que as populações faveladas não eram propriamente excluídas, pois participavam (e ainda participam) ativamente dos circuitos econômicos e das agremiações e associações civis. Ao contrário da reflexão das teorias da marginalidade, que viam os favelados como à margem, os favelados participam de grupos culturais, religiosos, partidos políticos, organizam associações locais. Enfim, participam das atividades políticas e sociais existentes. Se as favelas não gozavam dos mesmos recursos urbanos, isso não as faziam excluídas da cidade.

Durante nossa pesquisa, a entrevistada A, quando questionada sobre qual o melhor termo a ser utilizado para designar esses espaços - favela ou comunidade -, a resposta foi a seguinte:

*'Oh! Aqui o pessoal fala muito em comunidade por ser... Assim, a favela foi dado o nome pras pessoas que moram dentro dela. 'Ah! É favelado, mora dentro da comunidade'. E assim, eu acho que aqui é uma comunidade por ter muitos trabalhadores, ter muita gente de bem que mora aqui dentro, não só aqui como em outros lugares também. E favela por ter a criminalidade, entendeu? Eu penso assim, que as pessoas dão o nome de favela mais por ser, por ter a criminalidade, por ter a bandidagem, e a gente já fala comunidade por ter, é, por ter comércio, as pessoas de bem, que vai tirar aquele preconceito de 'ah! É favelado. Eu moro na favela de Acari'. A pessoa fala: 'quem mora na favela é favelado'. Não eu não sou favelada, eu moro dentro de uma comunidade. É uma favela melhorada, vamos dizer assim. É como o pessoal fala: a comunidade é uma favela melhorada'.*

A fala da entrevistada A traz a dualidade entre os termos – favela e comunidade –, numa perspectiva de que chamar seu local de moradia de favela traz uma característica ruim para a localidade, enquanto o termo comunidade ajuda a amenizar todas as mazelas ali existentes.

O termo comunidade, muito utilizado ultimamente para referir-se a favela, começou a ser reproduzido a partir da década de 1990. Este conceito passou a ser empregado, sobretudo, após o alastramento da figura da favela como um lugar criminalizado. A palavra comunidade passa a ser utilizada como estratégia política contra a repercussão negativa vinculada ao termo favela. O conceito inicial da

palavra comunidade é qualidade do que é comum; agremiação, comuna, contudo, o entendimento inicial da construção desses espaços deu-se, também, por esta perspectiva de relações mútuas entre os moradores, daí nasce o sentimento de que favela é comunidade. O conceito de comunidade está muito associado ao momento em que um grupo de pessoas possuem interesses e pensamentos em comum.

De certo, a favela foi construída por uma população unida, a qual sem ter moradia sobe os morros e constroem suas próprias habitações, e, em alguns casos, com cooperação entre os moradores, principalmente para a aquisição dos serviços de água, luz e abertura de vias/becos/vielas, que num primeiro momento eram feitos com a cooperação dos moradores locais. Entretanto, substituir a palavra favela por comunidade ajuda a reforçar o estigma que a favela traz para a sociedade “de fora” da favela.

De maneira geral, o termo favela foi criminalizado pela sociedade, sempre que utilizado traz, de certa forma, uma carga pejorativa. Sobretudo, após ser sempre associada à pobreza, criminalidade, falta de serviço, passou a ser considerada um lugar "diferente" da cidade. Freire (2008) ao fazer uma alusão dos termos favela, bairro e comunidade, num estudo empírico realizado em Acari, sobretudo durante as obras do Programa Favela-Bairro, por volta dos anos de 1990, nos remete que

o próprio termo “favela” vem, ao longo do tempo, adquirindo um caráter depreciativo, uma vez que em torno desses espaços se construiu no imaginário social uma série de mitos ligados à pobreza, à violência e à criminalidade, que se refletiam nas ações do poder público neles empreendidas e na conseqüente estigmatização de seus habitantes como pobres, violentos e marginais em potencial (FREIRE, 2008, p. 108).

Se chamarmos este espaço de comunidade, tentando trazer um novo significado para amenizar o estigma, numa perspectiva de um local de moradia comum, considerando o termo como uma forma apreciativa de chamar este espaço de moradia, correremos o risco de apagar toda a luta e/ou coletividade que veio sendo construído ao longo da história da favela.

Em vez de considerar “favela” e “comunidade” como categorias estáticas, deve-se compreender a forma como são operacionalizadas pelos atores, sendo seus

sentidos construídos e reconstruídos dinamicamente no cotidiano de suas interações sociais (FREIRE 2008, p. 110). Se, por um lado, a palavra comunidade agrega ao espaço favela uma perspectiva melhorada para o local de moradia dessa população, por outro reforça uma segregação socioespacial velada, reafirmando os estereótipos pejorativos trazidos à palavra favela. Percebemos isso mais claramente na fala do entrevistado C, que diz:

*‘Eu gosto mais da palavra comunidade, muito embora que a comunidade é uma questão ampla, porque pode ser a comunidade do Leblon, comunidade religiosa, a comunidade pode ser de esporte né, então, como a palavra [...] não me incomoda ser favelado, mas como a palavra é uma palavra vista como pejorativa eu uso mais comunidade, mas não me incomoda ser chamado de favelado’.*

Esta fala nos mostra como uma palavra pode influenciar e como um indivíduo se percebe perante a sociedade. Mesmo o entrevistado entendendo o conceito do que é comunidade e percebendo que a favela é seu lugar de moradia, ele prefere chamar de comunidade, principalmente pelo modo de como a favela é vista fora do seu circuito. É claro, que ele não nega que mora na favela, mas sua preferência pela palavra comunidade mostra que tenta amenizar o impacto e a carga negativa, que o termo favela traz consigo.

Ainda trazendo os estudos de Freire (2008) como base para esta analogia, a autora enfatiza que:

Por outro lado, a imagem idealizada de um grupo homogêneo e coeso – sugerida pelo sentido tradicional do conceito de comunidade – era mais utilizada pelos moradores quando queriam ressaltar aspectos positivos de Acari, tal como o presidente da Associação de Moradores que, tentando impressionar os visitantes, exibia orgulhoso seus feitos pela “comunidade” (FREIRE, 2008, p. 110).

Isto nos remete a fala do ex-presidente da Associação dos moradores de Cantagalo quando indagado sobre as terminologias favela e comunidade. O entrevistado D responde:

*‘Eu acho que favela é... Favela foi uma coisa que a gente começou né, quando a gente foi morar, todo mundo chegou não tinha um lugar, não podia comprar um terreno e tal, aquela dificuldade que a maioria do pessoal que veio para aqui pro Rio de Janeiro, e São Paulo também né, aquele pessoal do nordeste, que é tudo o pessoal da favela é toda*

*nordestina, é o pessoal que fugiu daquelas secas lá né, não tinha trabalho, não tinha nada, fugindo pra cá. Chegava aqui não tinha como comprar terreno [...]. Então veio a mão de obra, mas cadê o terreno pra comprar? Então era necessário. Eu acho que agora tem que ser é comunidade, mas eu acho que tem que ser bairro né, tem que ser, quando tiver tudo, título de propriedade, tudo direitinho, urbanizado, vai ser um bairro, vai ser chamado. Por enquanto comunidade, porque é um nome mais expressivo, mas adequado do que favela, tudo bem, favela já foi a algum tempo que era tudo barraco de madeira, aquelas coisas né, hoje em dia você não tá vendo mais, a maioria está tudo feito um bairro né’.*

Esta resposta nos remete a duas questões. A primeira está muito associada ao que já citamos, que favela é um lugar precário, onde vivem pessoas de baixa renda, um lugar sem, ou com pouca, infraestrutura, com características rústicas, com barracos de madeiras, ocupados por pessoas que não possuem outro lugar destinado à sua moradia. A segunda questão é sobre a transposição de favela em comunidade e, posteriormente em bairro. Na fala do entrevistado D, vimos claramente que essas terminologias são tratadas como uma espécie de transmutação, no sentido de evolução, onde o lugar começa como favela, evolui, passa a ser comunidade, para depois chegar ao que é almejado, ser um bairro. Mas se pensarmos mais profundamente nesta questão, o que de fato define essa transmutação? Somente a entrega de um título de propriedade? Algum tipo de obra de infraestrutura? Para o entrevistado basta ter o título de propriedade que a favela se torna um bairro, mas afinal, o que é um bairro?

No Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro, Capítulo III, artigo 36 inciso IV define Bairro como:

IV- bairros, porções do território demarcados oficialmente por limites culturalmente reconhecidos pela mesma denominação, sendo unidade territorial de referência na coleta de dados e informações produzidas pelos órgãos do Município e nas ações de planejamento urbano.

Nesta definição percebemos que os bairros são "culturalmente reconhecidos", se transformarmos a favela em bairro, que seja pela aquisição de um título, de fato ela não deixará de ser reconhecida como favela, principalmente, ao analisar como ela é entendida pelo poder público.

Neste sentido, no mesmo plano diretor temos a definição de favela, no Capítulo VII, seção III, artigo 234, parágrafo 3º:

§ 3º Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes.

Quando falamos de favela, quando denomina-se que um determinado lugar é favela, entendemos que este lugar possui uma tipologia diferentemente da convencionalmente utilizada na cidade, com isso fica dificultoso transformá-la em bairro propriamente dito. Ao compararmos as duas definições - bairro e favela - retiradas de um mesmo documento de ordem pública, foi identificado que no primeiro caso, está muito mais associada à representações e territórios oficiais, do que a descrição física, como é o caso da definição de favela, basicamente descrito todas as características típicas de um lugar irregular ou informal.

Além disso, este é um documento oficial do município do Rio de Janeiro, um documento que versa sobre o planejamento urbano da cidade, e que utiliza de um conceito pré-montado da terminologia favela, para que possa distinguir facilmente estas áreas das demais localidades da cidade. Isto nos ajuda a pensar que dificilmente a favela perderá estas características elencadas neste conceito dado pelo Plano Diretor, para se transformar em um Bairro formalmente reconhecido. É claro que com alguns Programas de Regularização Fundiária que foram desenvolvidos em algumas favelas cariocas, a questão da "ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade" pode ser alterada, mas não consolidada com os outros aspectos visto neste conceito, como discutiremos nos capítulos a seguir.

Ainda sobre os conceitos trazidos pelos Órgãos Públicos sobre a terminologia Favela temos a definição pela ONU-Habitat, que utiliza a nomenclatura de Assentamentos Informais. Onde no Relatório publicado em outubro de 2016 pela ONU, revela que esses assentamentos informais:

são áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas. Além disso, os assentamentos informais podem ser uma forma de especulação imobiliária para todos os

níveis de renda dos residentes urbanos, ricos e pobres. As favelas são as formas mais carentes e excluídas de assentamentos informais, caracterizadas pela pobreza e grandes aglomerações de habitações em ruínas, muitas vezes localizadas em terrenos urbanos mais perigosos. Além da insegurança da posse, os moradores carecem de uma oferta formal em infraestrutura básica e serviços, espaços públicos e áreas verdes, e estão constantemente expostos à expulsão, doenças e violência (HABITAT III, p. 1)

Nota-se que este conceito está englobando, mesmo que minimamente, assentamentos fora das áreas favelizadas, nos quais chama atenção pela especulação imobiliária que fazem "para todos os níveis de renda dos residentes urbanos, ricos e pobres" (HABITAT, p.1). Mas se acompanharmos de perto, o conceito relata as faltas de infraestrutura, de serviços públicos, fala sobre população carente. Reproduz-se, assim, o mesmo entendimento de que a precariedade continua sendo requisito fundamental para descrever a favela, sendo ela física, estrutural, ou fundiária. Esses elementos estão sempre permeando as definições para a terminologia favela.

No dicionário Aurélio a palavra precariedade significa "qualidade do que é precário". Oliveira (2012), em sua dissertação de mestrado, define precariedade urbana como uma condição não estável ou segura na cidade. A autora identifica que o Ministério das Cidades utiliza a precariedade de três maneiras para constituir suas Políticas Públicas.

O Ministério subdivide a precariedade em urbana, social, habitacional, entre outras, e entende a precariedade urbana como a ausência de infraestrutura; já a precariedade habitacional como habitação em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais públicos deteriorados, considera também o tipo de ocupação se em loteamentos clandestinos e/ou irregulares, e o padrão construtivo das construções; e a precariedade socioeconômica ou social determinada através de dados como escolaridade, renda familiar (OLIVEIRA, 2012, p. 10).

Oliveira (2012) expõe, ainda, que a precariedade urbana deve ser entendida em um modo mais amplo, que abrange a habitabilidade e as questões sociais pertinentes ao meio urbano, ambiental e estrutural, com uma perspectiva de antagonismo a precariedade urbana existente na cidade e utilizada pelo poder público.

Repare que todo conceito citado refere-se à conceitos governamentais, aos quais se baseiam para e, principalmente, elaborarem políticas públicas destinadas a essas localidades, como também para marcar estes espaços que estão fora dos padrões de habitabilidade convencional. A semelhança entre todos esses conceitos está na precariedade das habitações, falta de investimentos públicos, falta de posse, ocupações, e destinado à moradia da população com baixa renda, estando diretamente ligadas a questão da propriedade da terra.

No Rio de Janeiro, a palavra *morro* também é sinônimo de favela, ou seja, também é utilizada quando nos referimos aos espaços favelados. Neste sentido, ela aparece como uma outra nomenclatura, a qual juntamente com as já citadas, são outras formas de simbolismos desses espaços. É certo que isto deve-se ao seu surgimento, no qual as primeiras favelas estavam geograficamente instaladas em morros, mas, como já visto neste capítulo, ela passa a ser instaladas em outros lugares da cidade, lugares diversos que nem sempre são elevados como os morros. O Rio de Janeiro com sua planície litorânea, tem sua topografia repleta de morros, planaltos e várzeas.

A categoria favela, ainda hoje, é uma construção. Mais do que escolher um conceito que melhor abrange o tema para este estudo, precisamos compreender seu aspecto polissêmico. Brum (2011) descreve a construção da terminologia Favela, segundo ele:

Anteriormente servindo para se referir a uma localidade específica da cidade do Rio, o morro Favella, no centro, com o passar do tempo o nome *favela* passou a figurar como uma forma de ocupação urbana específica, levando, ao longo do tempo, os habitantes do Rio a identificarem outros locais com características semelhantes e passarem a chamar estes também de favelas, que assim deixou de identificar uma única localidade para designar um novo tipo de moradia das classes pobres, inicialmente associada aos morros da cidade (BRUM, 2011 p. 19).

E ainda conclui:

Se por um lado a palavra em si causa associações imediatas na cabeça de qualquer morador das grandes e médias cidades brasileiras de locais que possam ser considerados uma; por outro, favela não é uma categoria facilmente definida, ou que se explique por si mesma. Para definir a favela é necessário recorrer a um conjunto de circunstâncias e atores históricos (BRUM, 2011, p. 20).

Ou seja, a categoria favela perpassa por diversas discussões históricas e sociológicas, as quais necessitam ser analisadas para que, assim, a definam, se é que é possível fazê-lo. Nossa pretensão aqui não é esta, estamos muito mais preocupados com a problemática que envolve este campo de estudo, do que, de fato, defini-la.

### 3

## O Urbano em Questão

A constituição da Política Pública Social se caracteriza pela dicotomia entre Estado e Sociedade civil. Tais políticas subdividiram-se para atender todas as características sociais advindas das expressões da questão social. As expressões propriamente urbanas se manifestam, no caso brasileiro, não somente, mas, principalmente nas habitações informais constituídas no meio urbano.

As expressões urbanas da questão social iniciaram-se a partir dos conflitos e das lutas sociais presentes nas cidades. As questões urbanas nas cidades brasileiras estão diretamente ligadas às mudanças sociais ocorridas nas metrópoles, sobretudo, com as formas de pobreza urbana e segregação espacial e social, reproduzidas pela configuração capitalista da sociedade atual, como destaca Raichelis (2006).

No Brasil, durante o período ditatorial, o dito “milagre econômico” teve como efeito a ampliação da pobreza e da desigualdade social, principalmente nas metrópoles brasileiras. Raichelis (2006) aponta para o fato que, a partir deste período, as questões relacionadas às carências e aos problemas urbanos começam a surgir em meio às grandes cidades, especialmente, com a chegada das noções de periferia e segregação social.

Kowarick (1979) traz a questão dos problemas urbanos relacionando com o sistema capitalista de acumulação produtiva, que exclui a classe trabalhadora. Para ele, o interesse desta questão está em pensá-la em relação à habitação das classes trabalhadoras urbanas (KOWARICK, 1979). Pensar a habitação para a classe trabalhadora seria, para o autor, necessário ultrapassar dois processos: a questão da pauperização absoluta ou relativa a que os trabalhadores urbanos estão passíveis; e o que ele denomina de espoliação urbana.

Segundo Kowarick (1979) a espoliação urbana:

É o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que

agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

O autor observa que os sujeitos estavam a mercê da espoliação urbana tanto como trabalhadores quanto moradores dos espaços marginalizados. Assim, o Estado aparece como o principal agente para a promoção desse consumo coletivo, principalmente por ser o seu dever fornecer bens e serviços para a população. Entretanto, os recursos do Estado estão diretamente ligados ao mercado em detrimento da força de trabalho, com isso, ocorre o alastramento da produção da espoliação urbana. Para tanto, o Estado assume uma atitude repressora e autoritária diante desses trabalhadores.

Neste sentido, Raichelis (2006) se utiliza de Rosa e Raichelis (1982) que destacam:

A periferia é o cenário para onde convergem as inúmeras demonstrações da insatisfação popular quanto às suas condições de vida e, portanto, é também onde emergem as condições propícias para a mobilização e organização popular em múltiplas frentes de reivindicação e luta contra o poder público, identificado como a instância responsável pelo processo de espoliação e exclusão a que é submetida (RAICHELIS, 2006, p.30 apud ROSA; RAICHELIS, 1982).

Os movimentos sociais urbanos ganharam destaque após o período ditatorial e o nascimento da redemocratização, travaram lutas que levou, dentre outras conquistas, a proposta da Emenda Popular pela Reforma Urbana, uma iniciativa de intervir nas questões urbanas nas cidades, após um período de intervenção quase inexistente de políticas urbanas. Essa emenda, conforme analisaremos no próximo capítulo, tornou-se a base para o capítulo de política urbana da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Os movimentos sociais urbanos constituídos nas favelas do Rio de Janeiro priorizavam, além de outras demandas visíveis, uma infraestrutura adequada para uma moradia digna, o que, em alguns casos, conseguiram uma pequena intervenção do estado, mínimas em relação a grande quantidade de problemática urbana que a favela enfrentava e ainda enfrenta.

Mario Brum (2005) afirma que a Pastoral de favelas foi uma entidade fundamental para o surgimento dos movimentos sociais nas favelas cariocas,

principalmente após a luta contra a remoção da favela do Vidigal, no final dos anos 70, quando conseguiram impedir a remoção da favela. O autor ainda nos conta, que antes mesmo do fim do período ditatorial, alguns padres organizavam reuniões com e para os moradores da favela, o que já seria a atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CBCs)<sup>2</sup>, pois esta seria uma forma de luta, ou militância, num período de repressão.

Esses movimentos foram o início das lutas mais intensas pelos direitos nas favelas. É certo que anteriormente existiam lutas (tanto em favelas como em bairros populares), as quais, por vezes, ficavam à cabo das associações dos moradores, que, por sua vez, passaram a ser comandadas por políticos locais, o que deixavam “de lado” as demandas trazidas pelos moradores. Essas mesmas associações sofreram forte controle do tráfico nos anos posteriores.

É interessante sublinhar a luta dos moradores pela luta do direito à cidade. Segundo Harvey (2012):

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização (HARVEY, 2012, p. 74).

Compreende-se, assim, que o Direito à cidade não é somente o acesso à recursos, mas, o que Lefebvre (2001) chama de Direito, ou seja, direito de participar da construção da cidade. Nesse ponto, passamos a compreender a cidade como o reflexo das relações de produção, tornando-se condição necessária para o desenvolvimento do capitalismo, estando associada à exploração da mão de obra trabalhadora, à acumulação do capital e à exploração das propriedades e uso do solo, o que causa a fragmentação nas relações sociais, e que, de certa forma, influência nos diferentes fenômenos da vida social.

Todas essas contradições existentes na cidade tornaram-se alvo das lutas dos movimentos sociais urbanos, que, como veremos no próximo tópico, tiveram algumas vitórias e trouxeram discussões para o Estado, que não havia anteriormente, tornando possível a intervenção política em espaços marginalizados e

---

<sup>2</sup> As Comunidades Eclesiais de Bases foram um movimento ligado a igreja católica, surgido nos anos 1970, que teve um grande impacto junto às lutas das favelas cariocas.

informais. É claro que as políticas urbanas nesses espaços ainda são pouco expressivas, contudo, o fato relevante é que foi iniciada.

### 3.1

#### A legislação urbanística

Com o fim do período ditatorial e o nascimento do período de redemocratização, os movimentos sociais urbanos, revestidos com novas demandas sociais, pressionam o poder público para intervir nas questões urbanas presentes nas cidades brasileiras. Estas lutas sociais colocaram o “urbano” como pauta política, constituindo, em 1986, como citamos anteriormente, a *Emenda Popular da Reforma Urbana* – uma iniciativa de intervir em tais questões urbanas, após um período de intervenção quase inexistente de políticas neste meio.

Esta emenda popular propunha diversas alterações no modo de gestão urbana da cidade. Dentre os recursos trazidos por ela, destacamos a autonomia da gestão municipal; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana; e o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas (FERNANDES, 2008). Movimentos sociais, sindicatos, associações e organização popular tiveram grande influência e participação na formulação desses instrumentos.

No entanto, foi com a promulgação do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 – baseada, em parte, na emenda acima citada – que se intensificou um processo de reflexão sobre o planejamento urbano das cidades brasileiras, pelo qual se criou instrumentos e mecanismos que estabeleceu as bases jurídicas-urbanísticas para a intervenção do poder público na cidade, dentro de um esforço para consolidar o processo de Reforma Urbana no Brasil. Um outro aspecto que tornou-se fundamental com a constituição foi a abertura da participação popular na construção das políticas públicas, isto fortaleceu a característica democrática que o documento propunha, o que mais tarde ajudou na popularização do que foi nomeada a constituição cidadã, sobretudo, pelos reconhecimentos de novos direitos. É certo que esta expressão, de alguma forma, pode ser questionada, mas o que queremos chamar atenção é que, de fato, foi o ponto de partida na elaboração,

execução e implementação de várias políticas públicas, principalmente, a já citada, política urbana.

A nova constituinte gerou transformações na estrutura jurídica dos municípios, pressionando que determinadas ações fossem desenvolvidas nas esferas municipais, numa transferência de responsabilidades da União para os governos locais, mexendo com as estruturas e práticas políticas, o que gerou um fortalecimento da esfera municipal em meio à municipalização das políticas públicas.

Tonella (2013) assinala que a mudança proposta pela nova constituição aponta para o abandono da ideia de planejamento urbano e a substitui pela concepção de gestão, mostrando quais os elementos que as prefeituras dispõem para gerir recursos, no sentido de uma maior equidade (TONELLA, 2013, p. 31). Com isso, o Plano Diretor Municipal Decenal se tornou um instrumento básico do município para o desenvolvimento urbano.

Toda uma nova ordem jurídico-urbanística foi inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerando uma série de experiências locais importantes ao longo da década de 1990. Muitos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo alguns planos diretores, e o Brasil se tornou um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos estabelecendo novas relações entre os setores público, privado, comunitário e voluntário no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2008, p.6).

Este instrumento foi elaborado para que os municípios tivessem um mecanismo legal para desenvolver políticas que pudessem minimizar as desigualdades de ocupação do solo.

Em 2001, promulga-se o Estatuto das Cidades, lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que se propõe a regulamentar os artigos constitucionais sobre a Política Urbana brasileira. Repare que foram somente treze anos após a promulgação da nova constituinte que ações referentes ao urbano começaram a ser elaboradas, o que indica pouco interesse governamental nas questões urbanas neste período. Nele encontramos um amplo aparato para o desenvolvimento urbano, seja pela gestão democrática das cidades, com os planos nacionais, regionais e estaduais, planejamento das regiões metropolitanas; e planejamento municipal, como os já

citados Planos Diretores Municipais – dentre outros instrumentos legais, que deu aos municípios a responsabilidade no planejamento e desenvolvimento urbano, sobretudo, por meio da criação de novas políticas públicas urbanas baseadas em interesses sociais, prevalecendo a função social da propriedade – ou pela Regularização Fundiária, no que diz respeito ao direito à moradia da população de baixa renda.

A nova lei permitiu um longo avanço no diz respeito às políticas urbanas, com seus mecanismos e princípios de gestão e caracterizou o direito à cidade como direito fundamental para a população brasileira, além de regulamentar a regularização fundiária dos assentamentos informais.

A importância do planejamento e gestão do urbano, após a constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades, tornou possível a criação do Ministério das Cidades, em 2003, após a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores. Segundo Tonella (2013):

significou um ponto de partida importante para todos os segmentos envolvidos com as lutas urbanas, pois, pela primeira vez, tem-se um tratamento integrado de todas as políticas urbanas, na medida em que se superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes e mobilidade urbana para integrá-los, levando em consideração ousos e a ocupação do solo (TONELLA, 2013, p. 33).

Como dito acima, o Ministério das Cidades possibilitou a integração de um conjunto de direitos instituídos pela política urbana, um fator que necessitava de um olhar mais atento na medida em que o período anterior fora marcado pela ausência de planejamento e desarticulação.

Também, em 2003, foi realizada a primeira Conferência Nacional das Cidades, dentre todas as atividades envolvidas nesta conferência, que tinha como proposta principal a *cidade para todos*, destacamos a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, pautada na participação popular na construção das políticas urbanas em vias da democratização, numa perspectiva de acesso às informações; bem como a formação do Conselho das Cidades - ConCidades.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) lançada pela conferência, em 2003, foi divulgada oficialmente em 2004, num caderno do Ministério das Cidades. Seus princípios, diretrizes e objetivos estão formulados para compreender o direito amplo à cidade. Destaca-se a moradia digna, saneamento ambiental público, transporte público, a função social da cidade e da propriedade, gestão democrática e controle social, inclusão social e redução das desigualdades, sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana, combate a segregação urbana, combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais e a diversidade socioespacial.

O ConCidades foi criado para ser um instrumento participativo da sociedade, estariam envolvidas, nas organizações, as conferências estaduais e municipais das Cidades. Este Conselho foi firmado pelo decreto 5.031 de 02 de abril de 2004, e, depois, substituído pelo decreto 5.790 de 25 de Maio de 2006. Nele constam a composição, estruturação, princípios, diretrizes e funcionamento do ConCidades. Já nos dois primeiros artigos do decreto são apresentados, os objetivos e as responsabilidades deste Conselho.

Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.

Art. 2º O ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades (DECRETO 5790, 2006).

Após esta, foram realizadas mais cinco Conferências Nacionais das Cidades. A 2ª Conferência, realizada em 2005, propunha traçar diretrizes para o PNDU; apontar as prioridades para o que seria desenvolvido pelo Ministério das Cidades; discutir a atuação do ConCidades; avaliar a participação social e os instrumentos utilizados para a política pública. Esta conferência propunha também a retomada dos temas envolvidos na primeira conferência e que não foram implementados, mas era de extrema importância a discussão de construção da cidadania participativa.

Nesta conferência, aparece o tema da Regularização Fundiária como instrumento da política regional metropolitana para habitação, como prioridade na sua execução.

Em 2007, foi realizada a 3ª Conferência Nacional das Cidades, e a principal questão era o *Desenvolvimento urbano e Participação Popular: avançando na construção democrática das cidades*, nome dado a esta conferência. Além da sua intensificação na participação popular, objetivou as intervenções urbanas, pautadas na execução das políticas públicas. A promoção da Regularização Fundiária se apresenta como um desafio, principalmente pela questão jurídico-administrativa relacionada a ela, propondo uma Política de Regularização Fundiária para as famílias de baixa renda, para a promoção da moradia.

A 4ª Conferência Nacional das Cidades foi a primeira a ser organizada pelo ConCidades, as anteriores tinham como organizador o Ministério das Cidades. Foi realizada, em 2010, e seu tema era *Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social: avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano*, distribuído em quatro eixos: a implementação do ConCidades; a aplicação do Estatuto das Cidades e Planos Diretores; a integração da Política Urbana no território, abarcando a Política Fundiária, mobilidade, acessibilidade urbana, saneamento e habitação; e a relação de Programas governamentais de habitação com o desenvolvimento urbano. Aqui, a Regularização Fundiária é encarada como principal instrumento para a promoção de moradia digna, juntamente com o acesso à infraestrutura urbana e a segurança da posse.

A 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2013, teve como o tema: *Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!* O seu principal eixo foi a construção do Sistema Nacional de desenvolvimento Urbano. A Regularização Fundiária nesta conferência aparece mais como atribuição das Conferências Nacionais das Cidades, julgando necessária a promoção da Política de Regularização Fundiária pelo Ministério das Cidades.

Em 2017, foi realizada a 6ª Conferência Nacional das Cidades, com o tema principal: *A função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas*, também pautado no envolvimento da

participação popular nas questões urbanas. O tema da Regularização Fundiária aparece tímido em meio às outras discussões.

Diante de todo esse debate ocorrido dentro das Conferências Nacionais das Cidades, percebemos que a participação social ainda é limitada e a Regularização Fundiária, mesmo sendo reconhecida como prioridade na maioria das ações relacionadas ao desenvolvimento urbano, ainda não se estabeleceu como política pública aplicável a qualquer espaço urbano, principalmente nas favelas.

Segundo Tonella (2013),

Quando as reflexões têm como mira a realidade brasileira, o quadro consolidado que se forma do modelo hegemônico é o de uma inclusão política abstrata, plantada em meio a uma, ainda concreta exclusão social. Nas sociedades ocidentais, os princípios de igualdade, liberdade e cidadania são formalmente reconhecidos como princípios emancipatórios da vida social. No entanto, na sociedade brasileira, vigoram os princípios de desigualdade e exclusão como forma de regulação social. O acesso a bens e direitos ocorre de diferentes formas, dependendo do grupo social a que se está vinculado (TONELLA, 2013, p. 37).

Sabemos que, em 2016, foi promulgada a medida provisória 759 e que logo depois se converteu na lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, mas para autores como Sauer e Leite (2017), esse não foi um avanço para a Regularização Fundiária e sim um retrocesso, como veremos a seguir.

A regularização fundiária cresce como política pública a partir do surgimento desses instrumentos citados acima. O Estatuto das Cidades fornece um aparato legal para que a Regularização de áreas informais pudesse ser realizada. Outras leis vêm enriquecer o arcabouço jurídico, como a lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que diz respeito à Regularização Fundiária de assentamentos informais em terras da União. Podemos citar também a lei 11.977 de 07 de julho de 2009, que será descrita com mais detalhes abaixo, ainda nesse tópico.

Com a já mencionada criação do Ministério das Cidades, houve o desenvolvimento de dois projetos, ambos versando sobre a Regularização dos assentamentos informais: o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas e a Campanha Nacional dos Planos Diretores Municipais Participativos (FERNANDES, 2008, p.10). O primeiro cria condições

básicas de intervenção dos Municípios; parcerias entre estado, município e organizações não governamentais (ONGs), que recebem recursos para formular, promover e implementar os programas; distribui manuais descritivos sobre o processo dos programas de regularização; e desenvolvem cursos sobre a regularização fundiária para um público diversificado. O segundo regulamenta a questão citada, na qual

a qualidade política e consistência desse processo é que dariam concretude à noção de “função social da propriedade” e assim determinariam a extensão de reconhecimento das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade (FERNANDES, 2008, p. 11).

Logo depois, em 2009, uma nova legislação nacional foi criada, a Lei 11.977, que, dentre outras questões relacionadas ao urbano, define as regras gerais para a Regularização Fundiária no Brasil. Com isso, ela instrumentalizou os Municípios quanto ao desenvolvimento das regularizações de seus assentamentos informais, tratando de conceder aos Municípios autonomia para o desenvolvimento desses programas, estabelecer parâmetros, normas, procedimentos e regras para aplicação e desenvolvimento do mesmo. A regularização fundiária se manifesta, assim, como um elemento imprescindível para se materializar o direito à moradia, integrando, aliás, esse direito específico ao leque de direitos que constitui o direito à cidade (CÂMARA, 2011, p. 151).

Com todo esse aparato político, construído desde os anos 1980, as políticas públicas sociais relacionadas ao desenvolvimento urbano começaram a ser, efetivamente, conduzidas no ambiente informal, sobretudo nas favelas, que até então, havia recebido pouquíssimas políticas de intervenção pública. Como dito anteriormente, no passado, as favelas não gozavam das mesmas políticas públicas existentes hoje.

A urbanização se dá pelas obras de infraestrutura urbana, abarcando o saneamento, áreas de lazer, iluminação, abertura de vias e asfaltamento. Já as políticas voltadas para habitação, que antigamente era constituída por remoções de parte da favela e pela transferência destes moradores para conjuntos habitacionais, com o propósito de limpar a cidade, hoje, o que se observa, são projetos de

melhorias locais. No entanto, tais projetos ainda são tímidos no que diz respeito às melhorias habitacionais.

Algumas remoções são necessárias para a urbanização. No que diz respeito à abertura de vias, há negociação com o morador para a indenização do seu imóvel, existindo três modalidades aplicadas nos projetos realizados no Rio de Janeiro: a indenização em espécie, nela há uma avaliação da benfeitoria e, baseado em uma tabela padrão, paga-se ao proprietário o valor calculado; a compra assistida, que consiste em o proprietário escolher a casa dentro da favela e o Estado se encarrega de fazer o pagamento no mercado informal, pautado no valor avaliado da benfeitoria. Essa modalidade não vem sendo recentemente aplicado, é provável que por conta do custo mais elevado das moradias nas favelas; e, por último, a realocação em conjuntos habitacionais. A Regularização fundiária conclui este *tripé* com o objetivo de tornar formal este espaço de ocupação irregular, que agora possui condições mínimas para pertencer à cidade, e, em alguns casos, possibilita a permanência desta população na favela.

Entretanto, observamos que a favela torna-se um enorme canteiro de obras, onde as moradias que necessitam das melhorias habitacionais não são contempladas. A regularização fundiária não é concluída, e, mesmo que em algum momento se conclua, não proporciona ao proprietário o sentimento de que pertence à cidade, pois, dentre outras coisas, não garante os mesmos serviços públicos básicos ofertados na cidade dita formal. Ao que parece, alguns problemas são equacionados, enquanto outros surgem, permitindo que a condição de precariedade permaneça na favela.

Diante disto, entendemos que para a regularização fundiária se tornar efetiva, seria necessário um investimento maior dos poderes públicos, não somente em termos de recursos, mas, principalmente, no esforço de reformular a própria política, adequando seus objetivos para melhor atender a população favelada. No entanto, observa-se a necessidade de equipamentos para além do desenvolvimento urbanístico, como nas áreas da saúde, educação e lazer, permitindo que a função social da cidade seja inserida na favela. Assim, poderíamos dizer que o direito à cidade estaria assegurado aos moradores destas áreas informais, já que, conforme afirma Gonçalves (2013),

A consolidação das favelas, como parte integrante da cidade, passa, necessariamente, por um novo pacto sociopolítico que, reconhecendo as particularidades das favelas, aprofunde e aplique o novo paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela constituição de 1988, que almeja assegurar o acesso à moradia e à cidade a uma população historicamente excluída, de maneira que o espaço urbano não seja meramente um instrumento para a reprodução do capital (GONÇALVES, 2013, p.21).

No entanto, salienta-se que este caminho não é fácil, e que há muito a ser feito para alcançar não só os objetivos da Regularização fundiária, mas sim, para tornar possível várias políticas sociais, para além das que estão em vigor somente para garantir os mínimos sociais. Acreditamos que uma política social abarcando o eixo central dos direitos sociais traria uma melhora significativa na qualidade de vida da população favelada.

Mudanças legislativas sobre a Regularização Fundiária já começaram, sobretudo, com a aprovação da Medida Provisória 759 de 2016. Esse texto vem sendo criticado, conforme é possível observar na carta intitulada *Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil*<sup>3</sup>, assinada por vários movimentos e organizações sociais, que acusam o desmonte da Regularização Fundiária no Brasil por esse novo texto jurídico. Esta carta deixa claro que os movimentos e as organizações sociais, que lidam com esta política são, essencialmente, contra essa nova legislação. Em 2017, esta MP vira a lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que rompe com vários dispositivos jurídicos de acesso à terra da legislação anterior, que, mesmo com dificuldades na sua execução, era considerada como um avanço legislativo na questão fundiária do Brasil.

É certo, que a legislação anterior a esta lei não dava conta da estrutura diferenciada das favelas, entretanto, o que vemos com a nova legislação é um retrocesso das Políticas Urbanas, marcando a desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil.

### 3.2

#### **Das remoções aos programas de Regularização Fundiária**

---

<sup>3</sup>[https://docs.google.com/document/d/1dPHipNy\\_aJxGkjwk2PiRGXu\\_8mklCO5BGTw9J1W8Les/edit](https://docs.google.com/document/d/1dPHipNy_aJxGkjwk2PiRGXu_8mklCO5BGTw9J1W8Les/edit). Acesso em: maio de 2017.

As remoções sempre estiveram presentes na historicidade das favelas cariocas. Segundo Valladares (2005),

Desta maneira a “problematização” precedeu a extensão do fenômeno ao conjunto da cidade e ocorreu enquanto processo de favelização ainda não se havia generalizado na capital federal. [...] essa problematização contou com o forte respaldo do diagnóstico higienista aplicado à pobreza e ao cortiço, servindo este como uma das matrizes das primeiras representações das favelas (VALLADARES, 2005, p. 39).

Junto ao surgimento da favela veio, logo em seguida, a sua inserção como um problema, o qual os governantes da época deveriam resolver. Uma das primeiras impressões da favela a caracterizava como habitações anti-higiênicas. É claro que esse não foi único motivo de torná-la um problema público, aí entram na lista: as características consideradas não urbanas; a ocupação irregular do solo; e a associação a marginalidade, não só urbana mas, também, a do indivíduo.

Com a perspectiva higienista e estética de embelezamento da cidade, que até então era a capital federal, as remoções das áreas favelizadas foram consideradas a solução mais plausível para resolver o problema urbano que acabava de surgir. O Código de Obra de 1937 proíbe o crescimento das áreas favelizadas.

Os moradores das favelas começam a se articular e a lutar para que os governos se façam presentes perante as dificuldades enfrentadas por eles, principalmente, em questão da estrutura da favela, como por exemplo a água, esgoto e iluminação.

Nota-se que a favela possui características dualista e ambígua. Se, por um lado, ela é encarada como um problema urbano, com proliferação de doenças e da marginalidade, por outro ela começa a ser encarada como fonte de votos para as eleições, e assim, minimamente começa a ter intervenções urbanas. Mesmo que em pouca escala, os governos, nas primeiras décadas da constituição das favelas, fizeram intervenções pontuais, na tentativa tanto de ganhar votos como de diminuir a pressão da população.

Neste ponto, Magalhães (2010) afirma que

a despeito da precariedade do habitat e dos déficits de infraestrutura e serviços urbanos – todos eles reais, históricos e atuais –, as favelas não podem ser vistas como locais onde o Estado – particularmente, o Estado legal – esteja ausente, deixando-as “abandonadas à sua própria sorte”, mas,

antes, como locais que o Estado, historicamente, tem procurado controlar, através de suas leis (portadoras de propostas de controle, que se distinguem, no tempo e no espaço), de seus aparelhos administrativos (que, igualmente, relacionam-se de maneira diferenciada com as favelas, conforme a sua natureza e ente federativo, ao qual se vinculam) e de seus recursos ideológicos, discursivos e simbólicos. Ou seja, o fato de inexistirem políticas emancipatórias, garantistas e/ou de integração das favelas ao conjunto da cidade, não significa que o Estado não intervenha nas favelas, de outras maneiras e com outros fins. Até mesmo uma ausência do Estado, propriamente dita, deve ser, analiticamente, interpretada como uma forma de agir e não como uma mera ação nula sobre esses territórios (MAGALHÃES, 2010, p. 174).

Queremos chamar atenção para o fato de que em meio às políticas de remoções das favelas algumas intervenções foram realizadas, mas, como diz o autor, com a intenção própria de controle, não só do espaço, mas também dos moradores.

Com a instauração da Ditadura Civil-Militar, em abril de 1964, a intenção de eliminar em definitivo as favelas da paisagem urbana ganhou ímpeto nunca visto antes (BRUM, 2013, p. 180). Neste período, intensifica as remoções nas áreas favelizadas com o objetivo de erradicá-las. Isso ocorre, principalmente, nas favelas instaladas na zona sul da cidade carioca, o que aumenta a segregação espacial no Rio de Janeiro. Brum (2013) aponta que o “problema-favela” aumenta, à medida em que a população residente nessas áreas duplica durante a década de 1950, neste sentido, são cobradas soluções dos governantes.

Em todo período ditatorial, pouco se ouviu falar em obras para melhorias e/ou urbanização dessas áreas. Com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (CHISAM), que fazia parte do até então Ministério do Interior, as políticas destinadas às favelas estavam sob controle total do governo federal, com o objetivo de recuperar, moral, econômica, e socialmente as famílias residentes nas favelas. Nesse sentido, qualquer projeto que pensava a urbanização ou revitalização das favelas era rapidamente rejeitado pelo órgão, já que, segundo seus dirigentes, a favela estava presente nas pessoas e não somente no espaço, não adiantaria modernizar o espaço se as pessoas não se modernizassem, é o que dizia a Cultura da Pobreza citada no capítulo anterior.

Só podemos compreender por que as remoções foram executadas a partir da noção de que o estigma de *favelado* foi ampliado ao máximo, o que possibilitou ao Estado sistematizar a política de remoções, através de órgãos

com atribuições definidas em todas as etapas do processo, desde a decisão de remover determinada favela até a instalação das famílias nos conjuntos habitacionais, embora tal nível de planejamento terminasse ali (BRUM, 2013, p. 184).

Dentre as remoções de favelas ocorridas neste período, destacamos a Praia do Pinto e a Favela da Catacumba, ambas situadas na Lagoa Rodrigo de Freitas, por terem sofrido as remoções mais marcantes da época. As duas já estavam em vias de remoção, entretanto, com a resistência dos moradores em aderir o projeto de realocação destinado a eles, dificultou a erradicação das mesmas, mas não por muito tempo. Em ambos os casos, as favelas tiveram episódios de incêndios que desabrigaram várias famílias, reforçando o estigma de que essas habitações precárias necessitavam ser retiradas.

Sobre a favela da Catacumba, em uma reportagem recente de agosto de 2017, o jornal o globo<sup>4</sup> retrata os 50 anos do incêndio que destruiu parte da favela. Nela encontramos como foi a ação do governo estadual da época, que disponibilizaram três opções aos moradores atingidos: a primeira para os que tinha alguma condição financeira, era comprar um imóvel na recém construída Cidade de Deus; a segunda era o aluguel das casas pertencentes ao Estado, que ficavam em Paciência; e a terceira opção era o auxílio financeiro do Estado, que estaria disponibilizando recursos para que os moradores construíssem casas de alvenaria no mesmo local. Metade dos atingidos optou pela terceira opção.

Ainda nessa reportagem, é relatado que um ano e meio após esse primeiro incêndio houve outro que colocou a favela definitivamente no plano de desfavelização do Rio de Janeiro. Com o intuito de revitalizar e redefinir a paisagem carioca, várias outras favelas que situavam na zona sul foram erradicadas e seus moradores levados a morar em lugares longínquos, onde fica fortemente marcada a segregação sócio espacial da cidade.

A favela da Praia do Pinto foi outra que teve impacto importante na história das remoções de favelas. Já com vias de ser removidas pela CHISAM para o conjunto habitacional Cidade Alta, criado pelo governo. O processo de erradicação dessa favela específica serviria de modelo para as outras remoções que estariam por

---

<sup>4</sup><http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/favela-da-catacumba-na-lagoa-sofre-incendio-em-1967-apavora-moradores-21656639> . Acesso em: 10 jan de 2018.

vir. Como assinala Brum (2012), o processo de remoção era realizado da seguinte forma: após ser identificada a favela que seria removida, os técnicos da CHISAM visitava e faziam o primeiro contato com as lideranças locais, pautando, sobretudo, que a nova unidade habitacional seria um melhor lugar de moradia, a partir daí

No dia marcado para a remoção, as famílias deviam esperar já com seus pertences arrumados. Chegavam os funcionários da CHISAM, as assistentes da Secretaria de Serviços Sociais, a tropas da polícia militar e civil, além da imprensa e curiosos. A polícia servia para conter possíveis protestos, roubos da mudança e a reocupação dos barracos, que tinham a luz e água imediatamente cortados por ordens da CHISAM (BRUM, 2012, p. 2).

Entretanto, o que ocorreu na Praia do Pinto foi a resistência de alguns moradores, que se recusavam a deixar seu local de moradia. Com isso, em maio de 1969, ocorreu um enorme incêndio na favela, que obrigou os moradores a deixarem a Praia do Pinto, entretanto, este incêndio é tratado como culposos, a fim de forçar a desocupação do local, mas não se sabe ao certo o que ocorreu naquele momento.

Esses dois grandes momentos da política de remoção se repetiram e repercutiram no Rio de Janeiro durante a ditadura militar. Entretanto, destacamos que a tentativa de remoção da favela do Vidigal foi o término das remoções. Movimentos sociais de favelas, apoiados pela pastoral de favelas, juntamente com juristas que defendiam os direitos dos favelados, dentre eles Bento Rubião<sup>5</sup> permitiu que a resistência contra a remoção fosse vitoriosa. Após esse período, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1980, começou a surgir uma nova orientação relacionada às políticas públicas destinadas para favelas.

Neste sentido,

A política habitacional sofre uma ruptura: o remocionismo foi abolido do discurso oficial e o governo trouxe para si a questão fundiária; o Programa Cada Família, um Lote foi o grande destaque desta nova postura ao trazer postulados como: regularização fundiária, melhorias urbanas, manutenção da população na própria comunidade, dentre outras (CORREIA, 2006, p. 36).

---

<sup>5</sup> Bento Rubião foi um advogado que lutou pelos direitos dos moradores das favelas, além do Vidigal, atuou também na Rocinha, Formiga, Borel, Pedreira, Lagartixa, Pedra Liza e Parque Bela vista, o que levou a criação de uma instituição que carrega o seu nome, a Fundação Centro de Defesas de Direitos Humanos Bento Rubião, que por sua vez, visa atender grupos sociais que tenham seus direitos humanos violados, dentre sua atuação destaca-se o fortalecimento comunitário e a garantia do direito ao acesso a terra e a permanência, através da regularização fundiária. Disponível em: <http://www.bentorubiao.org.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

A partir daí, após o Governo Brizola e, principalmente, depois da Constituição Federal de 1988, a política destinada às favelas passam a ser a urbanização e a integração com a cidade formalmente produzida.

Nesse contexto, em que se evidencia o fracasso da política de remoção, e em que os movimentos associativos, em favelas, voltam a ganhar força, constitui-se uma conjuntura favorável à emergência de políticas com outra tônica para a regulação das favelas (e para a própria política urbana, de maneira mais ampla), o que se materializou na proposta de urbanização e de regularização, realizadas, preferencialmente, no próprio local em que o assentamento se constituiu, isto é, sem a realização de remoções, que integrariam a proposta mais ampla da chamada reforma urbana (MAGALHÃES, 2010, p. 206).

O autor destaca que essa proposta ampla da reforma urbana está vinculada, também, ao controle do Estado sobre a população favelada, pois se antes o controle estava pautado no clientelismo básico da troca de serviços, passando, posteriormente, para a remoção das favelas, agora a política é modificar o *status* jurídico das favelas, trazendo-as para dentro do ordenamento estatal (MAGALHÃES, 2010). Assim, os favelados voltam a ser encarados como fonte de votos para as eleições.

Conforme veremos no próximo item deste capítulo, programas governamentais começaram a dar importância às favelas, como o *Cada Família um Lote*, *Favela Bairro* e o mais recente *PAC*.

Antes mesmo da implementação do Programa Cada Família um Lote, o governo Federal criou o Projeto Rio. Esse projeto previa a urbanização da favela da Maré, mas, também, a erradicação de parte da favela que compunha as palafitas. O Projeto Rio era um desdobramento do Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), que, por sua vez, foi desenvolvido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Previu-se ainda a regulamentação da área a ser urbanizada, utilizando como instrumento jurídico a constituição de condomínio horizontal, no qual cada quadra seria um condomínio e cada morador dono de sua propriedade, enquanto teriam uma fração ideal referente às áreas em comum, conforme explica Magalhães (2010).

A experiência do Projeto Rio serviu para demonstrar algumas das dificuldades da regularização fundiária, em favelas, dentre elas, a proteção

extrema da propriedade privada, as exigências dos cartórios de registro imobiliário e a ausência de instrumentos jurídicos adequados (MAGALHÃES, 2010, p. 208).

O Programa de Favelas da CEDAE (PROFACE) criado pelo governo Estadual, iniciou as intervenções de urbanização nas áreas favelizadas do rio de janeiro, seu objetivo era dotar de infraestrutura o saneamento básico da localidade, por meio da instalação e/ou melhorias no sistema de água e esgoto das favelas cariocas, que passariam a ser incorporadas no sistema de saneamento da cidade. Como estratégia para a inserção nas favelas, optaram pela contratação de moradores, assim como tornaram importante a participação dos moradores no desenvolvimento do programa, respeitando as características territoriais e culturais. Com a pretensão de intervir em todas as favelas cariocas, de fato foi inserido em 216 favelas no período entre 1983 a 1994. É claro que este projeto tinha vias de cobrança pelo serviço, no qual cabia a associação pagar pelo abastecimento de água, calculada por domicílio, por meio de uma tarifa mínima, conforme ressalta Magalhães (2010).

Não podemos deixar de citar o programa Favela Bairro, que iremos abordar melhor no próximo subitem. Por agora, queremos chamar a atenção a um fato: mesmo com o discurso de tornar a favela bairro, este programa não deixa de ter em sua atuação a perspectiva controladora do Estado perante a população favelada.

Os Postos de Orientação Urbanística e Social, intitulados como POUSOs, eram instalados nas favelas que estavam definidas para receber as obras do Programa Favela Bairro. Instituído pelo decreto municipal 15.259 de 14 de novembro de 1996, sendo efetivamente instalado em 1997. Seu objetivo estava estabelecido no artigo 1º deste decreto: I - orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados; II - exercer fiscalização urbanística e edilícia (DECRETO 15.259). Com a perspectiva de fiscalização, os POUSOs deveriam além de garantir a preservação do espaço público; evitar as construções em áreas de risco; e, também, controlar a expansão das construções em favelas, com a “desculpa” de que os equipamentos implantados pudessem se tornar insuficientes, o que era necessário

para evitar a refavelização das áreas atendidas pelos programas/projetos de urbanização.

A equipe que compunha os POUSOs era composta: o arquiteto ou engenheiro, um profissional da área social (como exemplo o assistente social, sociólogo, psicólogo, pedagogo, historiador, geógrafo) e os agentes comunitários. Entre as demandas a serem executadas pelo POUSO, esses postos constituem o veículo de articulação das ações do município na favela, cabendo-lhes subsidiar os órgãos competentes, para a elaboração da legislação edilícia a ser estabelecida para cada uma das favelas, que receberam as obras de urbanização (MAGALHÃES, 2010).

A intenção do município do Rio de Janeiro era de instalar um posto do POUSO em cada favela que tivesse recebido as obras de urbanização, mas para além do Favela Bairro outros projetos de urbanização de favelas surgiram e o município não conseguiu atingir o quadro de funcionário necessário para realizar esse objetivo. Para tanto, o município recorre a duas alternativas: recorrer ao Programa Arquiteto Social e firmar convênios com as entidades públicas ou privadas.

O POUSO teve várias etapas, entre ajustes e reajustes para sua efetiva implantação nas favelas do Rio de Janeiro. Destacamos, aqui, que mesmo com todas os instrumentos criados para que a atuação dos postos do pouso fosse eficaz, o seu objetivo principal de controlar o crescimento das favelas ficou comprometido.

O interessante nesses programas de urbanização é estabelecer uma temporalidade, na qual antes das obras existia a favela e, depois, passam a ser considerados bairros, sem contar com as dinâmicas próprias que caracteriza a favela. A proposta se propunha em superar o que seria a favela, mas não se apaga a história com alguns equipamentos públicos.

O fato a considerar é que as políticas voltadas para a favela modificaram com o passar do tempo, sobretudo, após a redemocratização dos anos 1980. Mas a questão da remoção de favelas não foi esquecida, já que a urbanização também necessita de certa remoção, mesmo que seja numa escala menor, como veremos no próximo subitem.

Mesmo que haja políticas, que tendem a melhorar a vida da população favelada, o estigma que traz o nome favela possibilita o retorno da remoção para essas áreas. A questão da remoção sempre está ligada a uma “coisa” maior, há uma necessidade, se não pela questão do risco ambiental, de desabamento, ou das condições precárias das moradias, pelo interesse do mercado imobiliário, que utiliza das primeiras situações citadas para que a favela seja removida.

É claro que não podemos deixar de lado a transição dos governos cariocas, tanto municipal, quanto estadual, que dependendo de sua política de atuação eles prevalecem ou não as remoções das favelas. O último caso, e talvez, o mais emblemático dos últimos anos, foi a Vila autódromo que sofreu uma grande remoção devido às obras dos Jogos Olímpicos, que foram realizados no Rio de Janeiro. Essa favela tornou-se símbolo das atuais remoções, e de sua respectiva luta contrária, por estar no epicentro da principal área destinada aos eventos olímpicos (BRUM, 2013, p. 197). Outras favelas foram removidas ou parcialmente removidas ainda neste período e com a mesma finalidade, como exemplo a favela Metrô-mangueira.

Brum (2013) ressalta que

Na década de 2000, a localização de algumas favelas, toleradas e, principalmente, mantidas por uma conjuntura política distinta do período ditatorial, passaram a ser o principal motivo destas constarem nos planos de remoção, coexistindo nas políticas públicas a urbanização de várias favelas na região, com a remoção de outros cujos terrenos, ou suas imediações, têm sido mais valorizados (BRUM, 2013, p. 197).

Essa valorização no entorno da Vila Autódromo que culminou em seu processo de remoção, isso fica claro quando, em um plano de intervenção existia a necessidade de se abrir uma rua cortando a favela e que, aliás, nunca foi construída.

Todos os exemplos de programas destinados às favelas que trouxemos neste tópico são para ilustrar que as principais políticas para as favelas nunca deixaram de ter o controle da população favelada como objetivo, seja na remoção, urbanização ou regularização destas áreas faveladas, tanto pelo governo quanto pelo mercado imobiliário.

### 3.3

#### **A historicidade dos Programas de Regularização Fundiária na cidade do Rio de Janeiro**

A escassa opção habitacional por parte da população empobrecida estimulou a ocupação informal de lugares para a sua moradia, muitos desses situados em locais de risco e de preservação ambiental. Entretanto, como citado acima, com a criação do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades, um novo olhar surge para a população favelada, e cria-se conceitos, projetos e programas, que começam a se envolver nos assuntos urbanos e habitacionais relativos a esta localidade, ou seja, representa um primeiro esforço para desenvolver as políticas urbanas de forma integrada.

Neste contexto, leis urbanísticas foram criadas e projetos públicos foram ampliados, tornando possível a execução de programas e projetos, que, com o financiamento governamental, executam as políticas sociais urbanas em várias localidades, sobretudo, em locais informais, como as favelas.

O processo jurídico que transforma a condição de informalidade em formalidade das ocupações irregulares está pautado na Regularização Fundiária local, que está em evidência nas favelas, principalmente por ser uma das poucas políticas sociais que atuam neste espaço.

Já na década de 1980, antes da Constituição Federal de 1988, no âmbito estadual, o Governo Brizola implementou o Programa *Cada Família, Um Lote*, que tinha por objetivo regularizar 400 mil moradias de assentamentos informais (favelas), com a pretensão de urbanizá-las para torná-las bairros populares, ou seja, bairros formais. A regularização era implementada pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB), enquanto a responsabilidade era por parte da Secretaria do Estado de Trabalho e Habitação (SETH). Segundo Compans (2003), para a titulação do imóvel havia três maneiras legais de contemplação.

Se o levantamento junto ao Registro de Imóveis constatasse que a propriedade pertencia a particular, optava-se pela ação de desapropriação por interesse social. Caso a propriedade fosse do Estado ou do Município, se procedia a transferência para o Patrimônio do Estado, e deste para a Cehab. Já se o terreno pertencesse à União, solicitava-se ao órgão que detivesse a propriedade a regularização da situação dos moradores (COMPANS, 2003 p.46).

Mesmo com toda a estrutura inovadora, que deixava de lado a *remoção* como política urbana desenvolvida nas favelas, o Programa não obteve êxito, visto que somente 16.000 títulos provisórios foram providenciados e nenhum título definitivo foi concedido (GONÇALVES, 2013). Dentre as várias dificuldades para a implementação do Programa, destaca-se a questão dos aluguéis nas favelas, pois, segundo Gonçalves (2013), o Estado viu-se obrigado a intervir entre o inquilino e o proprietário, como o programa previa a aquisição de um título por família, o inquilino poderia comprar a casa em que morava. É claro que isso ocasionou outras questões: alguns inquilinos não dispunham do valor necessário para a aquisição do imóvel; certos proprietários não estavam dispostos a vender seus imóveis, silenciando seus inquilinos. A falta de um planejamento para o desenvolvimento do programa também foi uma grande dificuldade encontrada na sua implementação, sobretudo, quando citamos a dimensão da escala de alcance pretendida por ele, ainda mais pelos percalços ocorridos dentro de uma regularização fundiária e a falta de apoio de Brasília, não dispunha também dos recursos federais.

Com isso, o programa foi concluído em apenas duas favelas: Rio das Pedras e Pavão-Pavãozinho, mas perpassou por diversas favelas cariocas incluindo duas das três favelas que são objeto de pesquisa desta dissertação: Acari e Cantagalo.

Sobre isso a entrevistada A fala que:

‘Só um morador ganhou esse título de posse [...] Eles selecionaram, assim, um senhor mais antigo da comunidade, foi um dos primeiros moradores, que já até faleceu, Seu Nilo, ele falou que ele ganhou esse título de posse, mas sendo que foi um pra cada rua, então assim, foi uma pessoa escolhida de cada rua que fizeram o cadastro e nesse cadastro, e ali eles iam sortear um morador para poder ganhar o título de posse. Então nesse título de posse só ele, como ele era o morador mais antigo, ele ganhou esse título de posse, ele e mais uma outra pessoa lá, ele e uma outra pessoa que eram os mais antigos’.

Já no Cantagalo, o entrevistado informou que tem o documento fornecido pelo programa *Cada Família um lote*, mas não indicou como foi realizado o processo na localidade. Destacamos, aqui, que após o desenvolvimento do programa cada família um lote, os moradores mantiveram as experiências anteriores de viver em uma área informal e marginalizada, visto que décadas depois outro programa de regularização fundiária inseriu-se em meio às mesmas localidades,

caracterizando a fragilidade do programa, que visa somente a entrega de títulos. O fato interessante é que esta foi uma primeira tentativa da realização de algum programa deste porte na área urbana informal e que não contava, ainda, com o escopo jurídico da Constituição federal de 1988.

Já no âmbito Municipal, em 1995, no governo de Cesar Maia, o Programa que teve destaque no contexto urbano das favelas foi o *Favela-Bairro*, que, executado pela recém-criada Secretaria Municipal de Habitação (SMH), com a parceria e investimento do Município do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tinha como investimento 40% e 60% para cada ente respectivamente. O projeto tinha por objetivo a urbanização das favelas, com a instalação de infraestrutura, como asfaltamento de via, arruamento e saneamento básico, para que a favela se tornasse um bairro de fato. Ou seja, o programa foi uma tentativa de implementar uma política urbana que beneficiasse a população favelada que estava às margens do acesso aos equipamentos urbanos, numa perspectiva de que as favelas se tornassem bairros.

A Regularização Fundiária fazia parte do escopo do programa, mas não era o seu objetivo, tampouco foi seu destaque.

Um dos problemas, mais precocemente, verificados na experiência do Programa Favela-Bairro diz respeito à não priorização da regularização fundiária, que, na concepção original do programa, optou-se por não realizar, limitando-se as ações, previstas no convênio com o BID, [...] razão pela qual ela somente ocorreu excepcionalmente, embora prevista em todos os projetos (MAGALHÃES, 2010, p. 227).

Segundo Magalhães (2010), por não está de acordo com o que fora estabelecido pela Lei Orgânica e pelo Plano Diretor, e pela pressão ocorrida tanto no âmbito nacional quanto internacional para fortalecer as políticas de regularização fundiária, a prefeitura instituiu o decreto 19.649, que cria equipe para regularização fundiária e segurança do solo. Essa equipe intitulada E-Solo tinha como prioridade estabelecer a atuação da regularização fundiária na cidade e estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

Em pese o fato de o município ter criado, em convênio com o Escritório Habitat, da ONU, o Programa de Regularização e Titulação de Assentamentos Populares, aprovado pelo Decreto nº 20.312, de 31/07/01, bem como o quadro jurídico mais bem acabado e com maior leque de

possibilidades de instrumentos utilizáveis em função da edição do Estatuto da Cidade, verificou-se que, ainda sim, essa política pouco avançou na experiência da Cidade do Rio de Janeiro (MAGALHÃES, 2010, p. 228).

Assim, durante o *Favela-Bairro*, pouco se falou em regularizar as favelas, salvo em algumas pequenas exceções, como a favela de Fernão Cardim, Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião. Compans (2003) recorda que Fernão Cardim, por ser terreno municipal, o instrumento utilizado foi a concessão do direito real de uso, já na Ladeira dos Funcionários e Parque São Sebastião o terreno era da União, sendo assim, foi utilizado a Certidão de Inscrição de Ocupação, concedida pela Delegacia do Patrimônio da União. A autora, sobre o último instrumento citado, conclui que, embora tal instrumento não possa ser registrado em cartório, garante ao beneficiário o reconhecimento da posse, servindo para o requerimento de indenização por benfeitorias, caso venha a ser obrigado a abandonar o imóvel (COMPANS, 2003 p. 47). O que percebemos é que a regularização fundiária concedida pelo programa Favela-Bairro não garante a permanência da população moradora da favela a qual concedeu o título, o que manteve a característica vulnerável desta população.

Na primeira década dos anos 2000, foram desenvolvidos programas de regularização em algumas favelas cariocas, principalmente, através dos dispositivos encontrados a partir do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades, iremos abordar três programas específicos: Programa Federal *Papel Passado*; o PAC, que tinha como um de seus eixos a regularização fundiária das áreas de intervenção; e o *Programa Pró-moradia*.

O Programa *Papel Passado* foi instituído pelo governo federal através do Ministério das Cidades, com o investimento de 21,8 milhões para aplicação na regularização fundiária em 66 cidades brasileiras. Operada pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, o objetivo deste programa foi garantir o desenvolvimento da regularização fundiária em áreas informais nas cidades brasileiras. Para tanto, foi lançado edital para submissão de projetos elaborados pelos municípios, pleiteando a regularização fundiária. Esta submissão de projetos ficou a cargo do Sistema de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - SICONV, que segundo Silva e Caldas (2015) é:

utilizado para a disponibilização dos programas federais objeto de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Cooperação entre o governo federal e demais órgãos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos visando às transferências de recursos orçamentários, provenientes de emendas parlamentares, edital de concursos de projetos (chamamento público), e, destinação à proponente específico - sem concurso de projetos - quando o projeto é apresentado e aceito diretamente nos Ministérios. Através do SICONV é realizada toda operacionalização necessária para a pactuação/convênio com o governo federal, desde a disponibilização dos programas, passando pelo envio, análise e aprovação das propostas, formalização do convênio e empenho dos recursos necessários, transferências dos recursos através de OBTV – ordem bancária de transferência de valores, acompanhamento e fiscalização da execução das metas e etapas pactuadas no termo de convênio, encerrando com a final prestação de contas (SILVA; CALDAS, 2015, p. 16).

O eixo que trata da Regularização Fundiária no PAC é constituído por programas inseridos para o seu desenvolvimento, são eles: o Pró-moradia e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) urbanização, regularização e integração de assentamentos precários. Dentro destes, existem algumas etapas para serem seguidas:

- Regularização físico-urbanística – consistindo em investimentos em melhorias na infraestrutura, nos serviços e equipamentos públicos, com o objetivo de integrar as áreas informais à cidade;
- Regularização urbanística e edilícia – onde insere a área informal em meio a cidade, com a inclusão da localidade nos mapas do município, reconhecendo os limites, as ruas, becos e logradouros;
- Regularização registrária – objetiva a inclusão da localidade no cadastro de registro imobiliário, com as respectivas matrículas dos lotes, através da aprovação do parcelamento do solo aprovado pelo município;
- Regularização fiscal – inserção da localidade no cadastro imobiliário municipal, com a finalidade na inclusão da cobrança do imposto predial e territorial – IPTU – por meio do registro das características dos imóveis.

Dentre os programas de Regularização Fundiária desenvolvidos por meio do PAC, daremos mais ênfase no Pró-moradia, já que um dos nossos campos de pesquisa foi desenvolvido por dele. O Programa Pró-Moradia, também instituído pelo governo federal em parceria com a Caixa Econômica Federal, por intermédio dispositivos do Ministério das Cidades, tem por objetivo ajudar famílias em situação

de risco social a conseguir melhor moradia e mais qualidade de vida<sup>6</sup>. As propostas dos Estados, Municípios e empresas públicas são encaminhadas para a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) núcleo de habitação do Ministério das Cidades, que, após aprovada, verificando o enquadramento em todos os requisitos, recebem recursos necessários para desenvolver o programa. Para tanto, existem três eixos que constitui o Pró-moradia: urbanização e regularização de assentamentos precários, consistindo em obras e prestação de serviços com destino às melhorias na segurança, salubridade e na moradia, bem como na regularização urbanística e fundiária do solo; produção e aquisição de conjuntos habitacionais, construções habitacionais com equipamentos necessários para moradia, salubridade e segurança, baseados na legislação municipal; e, por último, o desenvolvimento institucional, que apoia a capacitação da administração pública, no sentido técnico, jurídico, financeiro e organizacional, com o objetivo de impulsionar as políticas públicas habitacionais e, principalmente, a gestão urbana.

O Instituto de Terras do Rio de Janeiro (ITERJ) é um órgão do governo do Estado, que tem como um de seus Programas a Regularização Fundiária de Interesse Social, neste sentido ele trabalha em parceria com os programas de regularização fundiária, como o do PAC citado acima, para garantir a regularização dos assentamentos irregulares, na perspectiva de assegurar o direito à posse e à propriedade plena, garantindo para as famílias segurança, paz e moradia digna<sup>7</sup>. Assim, em muitos casos quem irá conceder a titulação do imóvel aos moradores é o ITERJ, como no Cantagalo.

Durante nossa pesquisa, percebemos que os órgãos governamentais (federal, estadual e municipal) se misturam e se associam para desenvolver os programas das políticas urbanas, habitacionais e de regularização fundiária. Entendemos que a parceria entre os governos é fundamental para o desenvolvimento de tais políticas, mas notamos que há certa confusão quando tentamos entender qual esfera está desenvolvendo um determinado programa, pois em alguns casos levam somente para si a autoria do desenvolvimento, sem mencionar os outros órgãos envolvidos, salvo quando se trata do financiamento do programa.

---

<sup>6</sup><http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/pro-moradia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 01 fev de 2018.

<sup>7</sup> [http://www.iterj.rj.gov.br/iterj\\_site/regularizacao-fundiaria](http://www.iterj.rj.gov.br/iterj_site/regularizacao-fundiaria). Acesso em: 02 fev de 2018.

Para Silva (2011), os programas de Regularização Fundiária avaliam a favela como entidade autônoma, tendo uma vida própria, entretanto, segundo o autor, a favela não é uma comunidade isolada: sua própria existência depende muito mais de determinadas condições estruturais da sociedade global do que dos mecanismos internos desenvolvidos para mantê-la (SILVA, 2011). A Regularização Fundiária, atualmente, é entendida como a legalização das propriedades das áreas informais – no contexto deste trabalho abordamos, sobretudo, o caso das favelas – por meio de ações jurídicas baseadas em leis específicas, garantindo a função social da propriedade, conforme estabelecido no Estatuto das Cidades – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

Art 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Entretanto, conforme analisa Arantes (2013),

Constatamos hoje que a quase totalidade desses instrumentos legais não é aplicada, sobretudo no que diz respeito a garantir a função social da propriedade, [...] barrar despejos forçados fazendo valer o direito inalienável à moradia (pela Constituição Federal, o direito à propriedade privada no Brasil é relativo) e, por fim, orientar e planejar o crescimento das cidades em favor das maiorias, da qualidade de vida dos cidadãos e contra sua apropriação como mais um negócio do capital, agora em sua fase financeira e globalizada (ARANTES, 2013, p.14).

Assim, mesmo sendo vista como uma entrega de título a população de uma área informal, para torná-la formal, não a coloca na mesma condição dos bairros considerados formais da cidade. Ou seja, este instrumento é entendido como a possibilidade de uma área informal ser inserida na cidade, mas, na realidade não permite que os moradores das favelas desfrutem do que há nesta cidade formal. Isto fica visível quando percebemos que uma possível entrega do título de propriedade, por si só, não modificaria a condição de vida dos moradores destas localidades, pois serviços públicos, como saneamento básico, coleta de lixo, limpeza de vias, não são garantidos pelos poderes públicos. Isto se agrava quando observamos que nos locais

onde receberam os programas de regularização fundiária, é que muitos não se concretizaram, ao menos no caso do Rio de Janeiro.

Considerar que a Regularização Fundiária influi na vida dos moradores das favelas somente pelo processo jurídico, por meio da entrega da titulação do imóvel, é um equívoco. O primeiro procedimento a ser realizado é o de infraestrutura urbana que consiste em abertura de vias, criação de áreas de lazer como praças e quadras, iluminação, saneamento, asfalto, melhorias habitacionais entre outros serviços básicos (como dito acima). Esta fase é fundamental para a Regularização Fundiária, pois como afirma Rolnik (2002):

Se os investimentos em urbanização nos assentamentos têm alto interesse político, os processos de titulação podem ter um efeito ainda mais intenso, já que se trata de uma formalização da segurança de permanência em contexto extremamente vulnerável.

A distribuição de títulos de terra sem uma melhora significativa nas condições urbanísticas e apenas com objetivos político-eleitorais pode ter efeitos nefastos para a cidade e para a própria população envolvida (ROLNIK, 2002, p. 19).

As obras de infraestrutura urbanas ocorrem, ou devem ocorrer, no primeiro momento, antes do Programa, pois é por esta etapa que se desenvolvem os parâmetros necessários para que a regularização possa ser alcançada, ou seja, toda a estrutura da favela é alterada para ter condições mínimas exigidas para dar início juridicamente, ao processo de legalização. Entretanto, também é neste momento que percebem a especificidade local, onde parâmetros definidos em um ambiente formal, não podem ser exigidos em áreas informais, tornando necessária a adequação dos projetos urbanos, e, conseqüentemente, criando alternativas jurídicas para a viabilização da entrega dos títulos. Gonçalves (2013) enfatiza em seus estudos que

Era necessário implementar a regularização fundiária das favelas, etapa fundamental na integração das favelas e de seus habitantes à cidade. A regularização comporta duas fases: a urbanística e a propriamente fundiária. A primeira fase consiste no estabelecimento de parâmetros urbanísticos adaptados às condições locais, tendo em vista os modelos alternativos de construções e de ocupação do solo nas favelas. Assim, a legislação deve orientar o crescimento das favelas, flexibilizando os modelos mais rígidos adotados no resto da cidade (GONÇALVES, 2013, p. 10).

No entanto, a dialética posta entre a teoria e a prática desenvolvida no Programa de Regularização Fundiária, nos permite pensar o que de fato ocorre na vida dos moradores/proprietários<sup>8</sup> das localidades onde foram desenvolvidos. As políticas urbanas voltadas para a Regularização Fundiária estão em evidência no Brasil e aparecem principalmente como promessas de campanhas eleitorais. Entretanto sua implementação não é realizada conforme o esperado, causando implicações na relação de confiança entre o Estado e a sociedade civil.

Mesmo existindo leis que garantem uma vida digna à população favelada, o Estado as minimiza e não as protege, passando a não ter mais a credibilidade e a confiabilidade deste público. Tratar a relação Estado e sociedade civil, perpassando pela ausência de políticas sociais que atendam à sociedade de forma digna e eficaz, sobretudo, quando o território demarcado para receber estas políticas é a favela, há uma fragilidade na execução dessas políticas, principalmente, na garantia dos direitos da população que ali vive. Perante isso, Valencio (2010) afirma que é necessário refletir sobre a racionalidade que baliza as representações, discursos e práticas do Estado, o qual, longe de impedir, produz e amplia o sofrimento social daqueles a quem lhe cabe proteger (VALENCIO, 2010, p. 33). Fernandes (2013) corrobora com esse entendimento, quando afirma que

Tais programas não têm intervindo de maneira significativa na estrutura fundiária, especialmente por terem pouca relação com outras políticas públicas acerca dos vazios urbanos, imóveis subutilizados e terras públicas. De modo geral, os programas de regularização não têm sido devidamente compatibilizados com o quadro mais amplo de políticas públicas fundiárias, urbanas, habitacionais, fiscais e orçamentárias, e têm falhado ao não reverter a tradição de concentração desigual de equipamentos e serviços públicos. Como tal, tais políticas e programas não têm conseguido quebrar o círculo vicioso que há tempos tem produzido os processos de desenvolvimento urbano informal (FERNANDES, 2013, p. 52).

Vale ressaltar que o conceito de Regularização Fundiária instituído pela Constituição de 1988 e definido pelo Estatuto das Cidades prevê a garantia da propriedade e sua função social, estabelecendo leis e critérios para o seu cumprimento. O que percebemos é que o que foi feito em termos de regularização

---

<sup>8</sup> Utilizar-se-á a nomenclatura morador/proprietário será utilizada, pois nem todos os que residem na favela são proprietários do imóvel e alguns proprietários não residem na localidade. Entretanto, ressalta-se que todos são afetados com este processo de Regularização Fundiária.

fundiária nas favelas do Rio de Janeiro não promove nenhuma garantia a população favelada, o que se vê é a entrega de “títulos” de propriedade, que não são registrados em cartórios de registro de imóveis. Só servem como um documento de compra e venda sem legitimar a propriedade destes moradores. Assim, como veremos no próximo capítulo, mesmo em lugares que receberam os programas de regularização, as remoções continuam sendo executadas e os serviços públicos continuam escassos, deixando de garantir a permanência desta população na favela. Da mesma forma, as soluções jurídicas implementadas ainda dialogam pouco com as práticas informais ali existentes.

## 4

### O Estudo dos Programas de Regularização Fundiária

O presente capítulo se dará a apresentação de como se pretendeu e se deu o processo de regularização fundiária nas favelas da Rocinha, do Cantagalo e do Acari, analisando a ideia de informalidade e ilegalidade nesse contexto, além de averiguar a efetivação do direito à cidade para população moradora dessas favelas.

Para obter tais objetivos, foram utilizadas, além de uma revisão bibliográfica, entrevistas com gestores/responsáveis pelos projetos de regularização, lideranças comunitárias/moradores das favelas e o poder público.

#### 3.1

##### O Programa Rocinha mais legal

A Rocinha está localizada numa das regiões mais nobres da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros da Gávea e São Conrado, além disso, é considerada a maior favela da cidade.

**Figura 1 – Limites da Favela da Rocinha**



**Fonte:** Google Maps (2018)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Disponível em:

[https://cloud.google.com/maps-platform/?hl=pt&utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=FY18-Q2-global-demandgen-paidsearchonnetworkhouseads-cs-maps\\_contactsal\\_saf&utm\\_content=text-ad-none-none-DEV\\_c-CRE\\_267331378297-ADGP\\_Hybrid+%7C+AW+SEM+](https://cloud.google.com/maps-platform/?hl=pt&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=FY18-Q2-global-demandgen-paidsearchonnetworkhouseads-cs-maps_contactsal_saf&utm_content=text-ad-none-none-DEV_c-CRE_267331378297-ADGP_Hybrid+%7C+AW+SEM+)

O surgimento da Rocinha, como de toda favela, possui algumas versões diferentes, mas não divergentes, visto que todas elas remetem à existência de chácaras e/ou fazendas na região antes da constituição da favela.

Gonçalves (2013) ao falar da Rocinha relata que

A favela da Rocinha constituiu-se a partir do loteamento de uma fazenda de 550 mil m<sup>2</sup> situada nos limites da parte oeste do bairro da Gávea (no alto do morro), incorporado pela empresa Castro Guidon em 1927. Segundo o jornal *Diário de Notícias [grifo do autor]*, de 27 de maio de 1943, essa empresa já se encontrava em situação de concordata em dezembro de 1933, o que a impediu de prosseguir com as obras de urbanização do terreno. O loteamento não foi aprovado pelos organismos municipais competentes não só pela precariedade da urbanização, mas também pelo fato de que não respeitava as disposições estabelecidas, posteriormente, pelo código de obras de 1937, e pelo decreto nº 58, de 10 de dezembro de 1938, que regulamentavam os loteamentos. Os compradores não puderam, portanto, obter o registro definitivo de seus títulos de propriedade (GONÇALVES, 2013, p. 352).

Outra versão para o surgimento da Rocinha seria que se formou a partir do fim da II Guerra Mundial e seus primeiros habitantes seriam oriundos da Europa, mais especificamente da França, Portugal e Itália. Como, em sua maioria, eram agricultores que vendiam o produto de sua pequena roça, passou-se a chamar o local da “Rocinha”.

Sobre a origem do nome da favela, Lopes (2018) afirma que

Os moradores ao se instalarem na Rocinha começaram a cultivar frutas e hortaliças, que eram vendidas no Largo das Três Vendas (atual Praça Santos Dumont), na Gávea. Durante as vendas, quando os compradores perguntavam de onde vinham os produtos, os vendedores apontavam para o alto do morro e diziam: “lá na minha Rocinha” (LOPES, 2018, p. 31).

A migração de nordestinos contribuiu para o adensamento populacional da Rocinha. A localidade possuía, e ainda possui, uma posição privilegiada para a população, já que está próxima ao mercado de trabalho, conforme nos relata o entrevistado C:

*‘Eu vim pra Rocinha em 67. Sou do Ceará. Eu vim pra cá pensando em ficar uns três ou quatro meses e acabei ficando. Eu vim para cá em 67,*

---

<https://www.google.com/maps/@-23.5000000,-46.6333333,15z>  
%7C+BKWS+~+Google+Maps+General-KWID\_43700019762257694-kwd-21146297871-userlo  
c\_1001655&utm\_term=KW\_%2Bgoogle%20%2Bmaps-ST\_%2Bgoogle+%2Bmaps&dclid=CMe  
ToKTzrtsCFUtPhgodaQcNTg. Acesso em: março de 2018.

*cheguei em março pensando em voltar em setembro. Ficando por aqui tentando arrumar dinheiro pra voltar, não arrumei até hoje e tô aqui. Primeiro dinheiro que ganhei no Rio foi carregando balança d'água'.*

O entrevistado E, mesmo sendo liderança do Cantagalo, possui uma história parecida com a já citada. Oriundo também do Ceará, veio para o Rio de Janeiro em busca de trabalho e o primeiro lugar onde morou foi na Rocinha.

Um segundo fator que contribuiu para o adensamento da favela foi a política de erradicação das favelas cariocas nas décadas de 1960 e 1970, na qual a Rocinha absorveu parte da população que estava sendo expulsa das favelas da Zona Sul. Assim sendo, Carvalho (2016) aponta que:

Hoje a Rocinha é uma das maiores favelas do Brasil segundo dados do IBGE – censo de 2010 – tem cerca de 70.000 mil moradores, o que é contestado pelas lideranças locais e até mesmo diverge do número estipulado por empresas que prestam serviço local, como é o caso da Light, empresa de energia elétrica, que afirma que nessa localidade há cerca de 150.000 mil moradores.

Já algumas lideranças locais estimam que morem cerca de 200.000 mil moradores, portanto, não se tem contabilizado ao certo, o número de moradores da favela, o que por vezes prejudica a análise dos reais problemas existentes e essa divergência não consta dos dias atuais (CARVALHO, 2016 p. 75-76).

Quanto ao funcionamento da Rocinha a autora argumenta que

Apesar das inúmeras deficiências a serem sanadas, hoje a Rocinha, oferece uma gama de serviços para seus moradores, tanto na área comercial, tais como: bancos (Caixa Econômica Federal, Banco Itaú, Banco do Brasil e Bradesco), lojas de roupas, supermercados, feira permanente de alimentos, etc., quanto na área de serviços, como: unidades de saúde – pública e privadas, unidade de educação – pública e privadas, transporte público, rádios comunitárias, três associações de moradores, jornais comunitários, instituições religiosas, dentre outros (CARVALHO, 2016, p. 77).

Mas toda essa estrutura encontrada na Rocinha foi construída ao longo dos anos de formação da favela, principalmente, com o crescimento populacional e pela luta dos moradores. Em 1986, a Rocinha se torna a 27ª Região Administrativa da cidade do Rio de Janeiro, pelo Decreto municipal nº 6.011, de 4 de agosto do mesmo ano, e já na década de 1990 se torna bairro, por meio da Lei Municipal nº 1995, de 18 de julho de 1993 (Gonçalves, 2013).

Hoje, na Rocinha, existe uma pluralidade de movimentos sociais, que discutem e lutam sobre diversos temas relacionados à favela, dentre eles destacamos o Rocinha Sem Fronteiras. Criado em 2006, em uma parceria entre três jovens da Rocinha, o grupo foi elaborado para discutir assuntos referentes a questões enfrentadas pelos moradores da favela. Com o intuito de tentar tornar visíveis as demandas levantadas pelos moradores, o “Rocinha sem fronteiras” convida representantes do poder público para participar das rodas de conversa, como o administrador regional, vereadores, acadêmicos ou defensores públicos que atendem a região.

O encontro é realizado uma vez por mês, na Igreja Nossa Senhora da Boa Viagem, trazendo temas diversos que impactam na vida de toda a população da Rocinha, sobretudo, questões relacionadas aos direitos civis. A cada encontro um tema diferente, que é escolhido dentro do grupo no encontro anterior. Os temas discutidos vão desde o saneamento precário que a Rocinha possui, a deficiência do transporte público, que atende a região, e, mais recentemente, o diálogo tem permeado sobre a crescente ocupação dos espaços públicos por comerciantes dificultando o acesso, que já é precário, às ruas, becos e vielas da favela. A divulgação das reuniões é feita por panfletagem nos pontos de grande circulação dos moradores e em mídias sociais, que circulam dentro da Rocinha.

Atualmente, o “Rocinha sem Fronteiras” é coordenado por Jose Martins de Oliveira e Simone Rodrigues, dentre os participantes destaca-se líderes comunitários, representantes de organizações comunitárias (como do museu, do jornal e da tv que circulam na Rocinha) e a associação dos moradores, principalmente, a associação do sub-bairro do Laboriaux, além dos moradores.

Nota-se que uma importante mobilização desse movimento foi contra a construção do teleférico. O investimento que seria feito para esta construção poderia ser utilizado em obras para a melhoria na região. Luta-se ainda para que as obras ofertadas pelo PAC 1 – que ainda não foram finalizadas, tais como a construção do mercado popular no largo do boiadeiro, revitalização do caminho do boiadeiro, construção de um plano inclinado – como o saneamento que estava no escopo deste projeto. A luta é que o pretense PAC 2, ao invés de construir um teleférico, priorize o saneamento básico.

Dentre as políticas públicas destinadas à Rocinha nos últimos anos, destaca-se as intervenções de Regularização Fundiária, que foram implementadas por dois programas: o PAC e o Papel passado, com o Projeto Rocinha mais Legal.

O PAC na Rocinha iniciou-se em 2008, e um dos eixos que estava dentro da estrutura do programa era o da Regularização Fundiária, que tinha o intuito de regularizar cerca de 5.000 lotes.

Os projetos de infraestrutura priorizados foram reunidos em três eixos estratégicos, com destaque especial para a infraestrutura social e urbana, onde estão incluídos os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para intervenções em favelas, sob a responsabilidade do Ministério das Cidades. As intervenções propostas no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários têm como objetivo precípuo a implantação de ações necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 51).

A empresa contratada para realizar esse trabalho dentro da estrutura do PAC era a Metrópolis Projetos Urbanos (MPU). No PAC, a área destinada às obras foi chamada de “área exemplar”, pois mesmo o programa tendo sido destinado para a favela toda, entenderam que não era possível ser feito, com isso destacaram uma área, a parte baixa da Rocinha, que, posteriormente, serviria como um exemplo para as obras futuras, daí nasce a expressão retratada acima.

Na estrutura do PAC, a Regularização Fundiária tem como objetivo:

Diante desse contexto, os objetivos específicos em relação ao projeto são, entre outros, realizar o levantamento da situação jurídica existente; promover ações e buscar parcerias visando simplificar e agilizar procedimentos administrativos e jurídicos necessários; promover a sensibilização e capacitação dos beneficiários para a importância da regularização fundiária como garantia do direito à moradia, assim como a conscientização dos direitos outorgados pela legislação vigente para os seus ocupantes; coletar as peças técnicas dos beneficiários necessárias para subsidiar a propositura das ações judiciais cabíveis para formalizar a posse da terra; e fornecer o cadastro técnico das comunidades em forma de PAL/PRU (Planta Aprovada de Loteamento ou Projeto de Urbanização) visando sua aprovação pelos órgãos competentes e consequente averbação no Registro Geral de Imóveis (RGI) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 52).

E as etapas a serem seguidas eram:

análise da documentação pela área jurídica; elaboração e instrução de ações judiciais ou procedimentos administrativos com a finalidade de subsidiar a propositura das ações judiciais e o requerimento de concessões administrativas pela Defensoria Pública e pelo ITERJ, respectivamente; e acompanhamento processual (judicial ou administrativo) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p. 52).

A Rocinha, além da regularização fundiária do PAC acima citada, também recebeu o Projeto *Rocinha mais Legal*, implementado pelo Programa Papel Passado<sup>10</sup>, por meio do Ministério das Cidades e desenvolvido pela Fundação Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião (FBR), com o objetivo regularizar algumas áreas da Rocinha, no intuito de emancipar as famílias moradoras da favela, reconhecendo o direito à moradia digna, que é o campo de pesquisa desta dissertação. Num primeiro momento, as áreas contempladas pelo projeto seriam o Bairro Barcelos e a Vila Verde, logo após, inseriu-se também a Vila Laboriaux e Vila Cruzado. O projeto recebeu recursos do Orçamento Geral da União, assim como do PAC (que também atuou no desenvolvimento das obras de infraestrutura dessas áreas supracitadas).

Em entrevista com a responsável pelo desenvolvimento da Regularização Fundiária na Rocinha pela FBR, que nos descreveu sua experiência em campo e como dava-se o desenvolvimento do Projeto. Neste sentido, a entrevistada D priorizou algumas etapas que considera fundamental para um bom desenvolvimento em campo. Segundo ela,

*‘Tudo começava com o Edital. Era lançado o Edital e a gente tinha que apresentar uma proposta de serviço, é, uma proposta do trabalho social e aí tinha o trabalho da arquitetura, né, que era levantamento topográfico, a gente tinha todo orçamento pra isso, e no social era todo trabalho de comunicação, que era divulgação, orientação, as cartilhas que a gente fazia, esse era o primeiro momento, descrever como seria o trabalho. O Edital era aprovado, aí a gente iniciava o termo de compromisso era firmado, a gente iniciava o trabalho. A gente tinha que enviar relatórios mensais, era esse relatório que garantia o nosso recebimento. E aí o trabalho, a estrutura era primeiro a seleção, a gente fazia todo um trabalho, eu pelo menos prezava por isso né, depois eu vi que as coisas mudaram, de ter uma seleção de uma equipe, essa equipe entender o que era regularização fundiária, dá o mínimo de formação pra essa equipe, que as pessoas deviam saber o que estão fazendo pra cadastrar. Enquanto isso,*

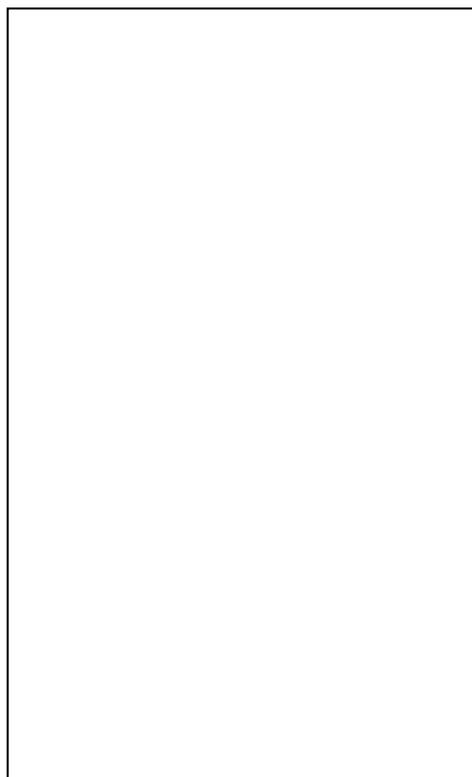
---

<sup>10</sup> O Programa Papel passado propõe apoiar os poderes públicos, bem como as associações sem fins lucrativos, no desenvolvimento e promoção da Regularização Fundiária Sustentável, que é entendida quando abarca as questões urbanísticas, ambiental, administrativa e patrimonial.

*estavam-se já começando os levantamentos topográficos. A partir do momento que a gente tinha os primeiros dados topográficos, da área, limitação, o terreno que a gente ia regularizar, aí a gente entrava com as apresentações pra população, apresentar o trabalho, então assim era uma responsabilidade também do social de fazer uma tradução desse projeto, que essa linguagem tão técnica da regularização pudesse estar sendo familiarizada. E aí iniciava o trabalho né’.*

A entrevistada D sistematizou iniciativas para que seu trabalho tivesse efetividade, segundo suas experiência e sua técnica profissional. A figura 2 demonstra uma das cartilhas oferecidas aos moradores, que contribuía para a sistematização desse fazer profissional e, conseqüentemente, para o processo de educação e participação da população, frente aos programas e ações que envolveram o contexto da regularização fundiária, na Rocinha, por meio do Programa “Rocinha mais legal”.

**Figura 2 – Cartilha do Rocinha mais Legal**



**Fonte:** biblioteca Digital Abong<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/799/1671.pdf?sequence=1> . Acesso em: 15 mai de 2017.

A entrevistada D era responsável pela área social. Durante a entrevista, ela nos mostra a importância que o trabalho social possui no projeto, e como o desenvolver de todo o trabalho não poderia avançar sem essa etapa, que também se torna fundamental para o Ministério das Cidades/Governo Federal, que vincula o recebimento dos recursos a esta parte do projeto. Entretanto, por vezes, o trabalho social não era compreendido na mesma escala de importância que havia para a população participante do projeto.

*‘O Programa já tinha um escopo que vinha do Governo Federal, do Ministério das Cidades, que a gente tinha que cumprir. Então, também já tinha uma diretriz do que se esperava do trabalho social. E esses projetos vindo do Governo, o trabalho social era condição para o pagamento, para o recebimento. Então tinha uma valorização aí, a intervenção social, que era reduzida a reuniões com a população, orientação, acompanhamento e cadastramento das famílias’.*

A equipe que trabalhava nesse projeto era composta por universitários, pois segundo a entrevistada D, ela priorizava a contratação deste grupo:

*‘não pra ser estagiário pra pagar mais barato, mas pra que fosse uma equipe que pudesse questionar, exatamente porque como tinha muitos dados e a ideia era que esses dados pudessem ser aproveitados, fazer estudos, fazer levantamentos, aí eu selecionava um perfil de estudante da área social e da área de arquitetura, tinha os estagiários de arquitetura, que tinha que ter, porque eles iam fazer os desenhos as medições. Para o cadastramento eu prezava ser ou do serviço social, ou de história ou de geografia. Aí depois história e geografia era estágio extra curricular, porque a gente não tinha supervisor. [...] poderia ter... como a Rocinha fez assim que eu saí, que foi colocar todo mundo a nível de segundo grau, não estou desqualificando quem é de segundo grau, mas aí vira só mão de obra mesmo, e a ideia não era que fosse só mão de obra, tanto que a gente investia na capacitação’.*

Quando questionada sobre as dificuldades encontradas para o desenvolvimento do trabalho, ela informou que as maiores eram as de adesão dos moradores ao projeto e a complexidade de encontrar os proprietários das casas alugadas. Neste sentido, ela se questiona que

*‘era ilógico da gente está falando da regularização fundiária, em direito a terra, em função social da propriedade. Que função social é essa? se a pessoa tá alugando pra um mais baixa renda ainda do que ele, não que o pobre não tenha o direito de ter um imóvel e de alugar, mas eu acho que ele sai dessa condição de ocupar uma área pra fazer dela uma função social,*

*ele já está explorando [...] Isso era conflitante [...] e eu questionava se na Rocinha a regularização era mesma social’.*

A questão do inquilino é delicada nos projetos de regularização fundiária. Quem pode se cadastrar para participar é o proprietário do imóvel, então nos casos dos imóveis alugados, sendo comércio ou residência, a unidade cadastrada aparecerá com a condição “alugada”, e o inquilino não participa de nenhum desses processos. Como as empresas e/ou instituições são contratadas para fazer o cadastramento de uma região, com números específicos de imóveis e limites determinados, há a necessidade de cadastrar todas as benfeitorias dentro deste limite, alugadas ou não. A entrevistada D traz esse assunto para a nossa conversa por ter esbarrado com muitas situações dessas, principalmente no bairro Barcelos, na Rocinha, onde, por vezes, era necessário buscar as imobiliárias da região na tentativa de contatar os proprietários.

Outras dificuldades elencadas pela entrevistada foram: a violência local, sobretudo, as incursões policiais, que, por vezes, paralisava todo o trabalho de campo; não encontrar os proprietários por estarem em período laboral, destacando que algumas áreas eram majoritariamente “dormitórios<sup>12</sup>”; e os proprietários que vendiam suas propriedades após a realização do cadastro, daí, era necessário cadastrar o novo proprietário.

Questionada sobre a facilidade encontrada para desenvolver o projeto, a entrevistada D revelou que o trabalho na Rocinha era um desafio, principalmente, pela aceitação dos moradores. Nesse sentido, o que tornava mais fácil o desenvolvimento do trabalho era quando o cadastramento chegava em áreas que estavam com perigo de remoção, assim, os moradores estavam dispostos a participar para que pudessem lutar pelas residências, ou para continuar nelas, ou para conseguir melhores condições no momento da remoção. Entretanto, ela afirma: *“isso é muito complicado, porque a gente vai falar com essas pessoas e na verdade a gente não tem garantia nenhuma de que elas vão permanecer ali ou vão pra outro lugar”*.

---

<sup>12</sup> Essa expressão é utilizada quando a população trabalhadora volta para as residências somente no período da noite, para dormir, passando a maior parte do dia em período laboral.

Ao entrar nos campos de atuação, os técnicos responsáveis utilizam algumas estratégias para mostrar ao morador/proprietário que a participação nos projetos de Regularização Fundiária é importante não só para a localidade, mas também para si, como exemplo: ao adquirirem o “título definitivo de propriedade” (termo utilizado para falar com os moradores, retirado da entrevista com a entrevistada D) os moradores poderão, caso necessário, solicitar empréstimos tendo o título como garantia. Outro exemplo, seria que com esse título, caso existisse algum perigo de remoção futura, os proprietários poderiam questionar a tal remoção de duas formas: lutando para não serem removidos, por terem o documento comprovando que é “dono” do imóvel, e, por outro lado, terá como negociar o valor da sua propriedade, já que o documento valoriza mais o imóvel. Neste sentido, a condição de remoção que sempre ameaça as favelas é o que impulsiona os moradores/proprietários a participarem dos projetos de Regularização Fundiária. Anteriormente, citamos o caso da Vila Autódromo, que mesmo possuindo o título de concessão de uso, os moradores foram removidos de suas residências por interesse do governo. O título é, sem dúvida, uma garantia e pode melhorar os valores das indenizações em casos de remoções, mas não garante necessariamente a permanência.

No Rocinha mais Legal, a participação dos moradores estava presente em dois momentos: nas assembleias e reuniões de apresentação e esclarecimentos sobre o projeto; e em um momento mais individual no cadastramento das benfeitorias.

Sobre o cadastramento nesse projeto, ele também se dava em dois momentos: era realizado, primeiramente, o preenchimento das fichas que possuía todos os dados dos proprietários e posteriormente, em uma data pré-agendada, fazia-se um “mutirão”, no qual os moradores entregavam seus documentos, e também poderiam tirar dúvidas sobre o projeto, caso fosse necessário.

O trabalho na Rocinha foi finalizado. Entretanto, somente os moradores do Bairro Barcelos receberam o Título de Legitimação de Posse (Anexo I). Quanto a isso, o entrevistado C, que também trabalhou na regularização fundiária pela Fundação Bento Rubião (FBR), relata que:

*‘eu trabalhava na Fundação Bento Rubião e tinha um processo [...] um contrato com o Governo Federal, que fez um levantamento cadastral e topográfico do Bairro Barcelos, Vila Verde, Cachopa e Laborieux, pra gente cadastrar 8.000 famílias, e um processo judicial muito lento, a coisa não*

*andava. Depois pegou o processo da Minha Casa Minha Vida, via a prefeitura que cabe a ela hoje regularizar, e fez a Regularização de umas 1.800 casas no Bairro Barcelos, o resto ficou a ver navios’.*

E ele conclui que este é um documento provisório e que, cinco anos após o recebimento do mesmo, os moradores devem ir ao cartório para obter o definitivo, entretanto, o custo para obter para a aquisição de tal documento será do próprio morador.

Sobre o Bairro Barcelos a entrevistada D relata que já tinha um processo muito antigo de regularização, e que era uma proposta dos moradores: *“a condição do Bairro Barcelos não foi de ocupação, todo mundo ali comprou, foi um loteamento. A característica, na verdade, do Bairro Barcelos é um loteamento irregular”.*

A entrevistada G, que estava à frente dos projetos de regularização da Prefeitura, na época, e participou ativamente do processo que ocorreu na Rocinha, nos relatou duas questões importantes: em primeiro lugar, não havia possibilidade de regularizar os outros bairros; em segundo lugar, o cadastramento teve que ser totalmente refeito dentro do bairro Barcelos para que os moradores pudesse o título.

*‘E assim, vamos começar pela área ‘tal’, Dionéia. Cara foi a pior coisa que foi feito, porque nós começamos a cadastrar os moradores com pouquíssima gente, eu fui lá vê, fazer uma vistoria, eu falei: caraca! Isso aqui é um mundo. [...] A Fundação Bento Rubião disse que tinha topografia, eu nunca vi essa topografia. E assim, nada de topografia, e a gente fazendo cadastro, difícil de localizar aquelas casas, e assim, eu fui uma vez lá, na segunda, na terceira eu passei por uma casa [...] que é um buraco que as pessoas moram dentro [...] eu num posso dar título numa situação dessa. Aí depois descobri que alí naquele pedaço também tinha um surto grande de tuberculose por conta de insalubridade das unidades. Conclusão, aquele trabalho ficou... nós conseguimos fazer o auto de demarcação prali [...] foi feito uma pesquisa fundiária detalhada dali [...] Foi ótimo, só que quando chegou no próximo passo para elaborar o PAL o negocio começou a dar problema, é lógico, porque não tinha topografia. A Fundação Bento Rubião, num embate danado com a Prefeitura, querendo que a gente entregasse o título, querendo que a gente fizesse um PAL, eu falei assim: num tem condições de fazer o PAL, sem topografia, como é que vou identificar. Horrível! Assim, de um dia muito ruim numa reunião que, enfim, quando a gente viu que não ia conseguir andar nós já tínhamos aprovado o PAL de Bairro Barcelos [...] vamos tentar usar o auto de demarcação no Bairro Barcelos, porque aqui não vamos conseguir nada. Eu não vou [...] titular gente que mora em buraco, eu não tenho pernas de chegar e ficar vendo onde é que essas pessoas moram, como é que a gente vai fazer? Num tem gente para trabalhar lá, entendeu? A Fundação com pouca gente, a*

*prefeitura com pouca gente, se acha que vamos ter condições de identificar tudo isso? Não, vamos mudar o rumo dessa prosa, a gente vai entrar agora em Bairro Barcelos [...] vamos passar pro outro contrato deles, vamos entrar em Bairro Barcelos, vamos fazer um auto de demarcação pra lá porque é mais fácil, já tem um PAL aprovado, vamos só conversar como RI pra vê se isso é possível, porque a gente acabou atropelando, a gente aprovou o projeto primeiro e o auto depois. E o oficial do RI falou assim: oh! Num tem problema, faça o auto, manda pra corregedoria, a corregedoria mandando registrar a gente registra, depois a gente joga o PAL dentro dessa matrícula. Eu falei: Perfeito! A gente fez isso, a gente fez um auto de demarcação e caminhamos, foi aprovado, foi registrado e já tinha o PAL prontinho [...] aí veio o próximo passo, que era atualizar o cadastro dos moradores, e nisso colocamos um gatos pingados, nós usamos o escritório da Fundação que era ali na rua principal, no caminho do Boiadeiro [...] outra coisa não adianta pegar documento trazer pra cá (Prefeitura) pra emitir o título, ele tem que pegar o documento lá e emitir o título no local’.*

Em 2013, foram entregues cerca de 1.300 títulos de legitimação de posse<sup>13</sup> pela Prefeitura aos moradores da Rocinha, por meio da Secretaria Municipal de Habitação. A pretensão inicial era entregar 8 mil documentos de propriedade. Em 2017, o atual Prefeito entregou cerca de 150 títulos de posse na Rocinha, também no bairro Barcelos.<sup>14</sup> Embora a Rocinha tenha adquirido, ao longo dos anos, um lugar privilegiado dentre as favelas cariocas, sobretudo com a aquisição de serviços públicos, projetos sociais e políticas públicas, a população ainda vive em um ambiente criminalizado e fortemente estigmatizado.

## **4.2 O Caso Cantagalo**

A favela do Cantagalo situa-se também na zona sul do Rio de Janeiro, em meio aos bairros de Ipanema e Copacabana. Fica ao lado da favela do Pavão Pavãozinho e juntas formam o Pavão Pavãozinho e Cantagalo (PPG).

---

<sup>13</sup> A Legitimação de Posse é um instrumento reconhecido da Regularização Fundiária, onde o poder público concede ao requerente/morador a posse do seu imóvel, e após cinco anos do registro pode converter em título de propriedade, sendo conhecida como usucapião administrativa, já que não necessita de uma sentença judicial para a aquisição originária da propriedade.

<sup>14</sup> Ver :

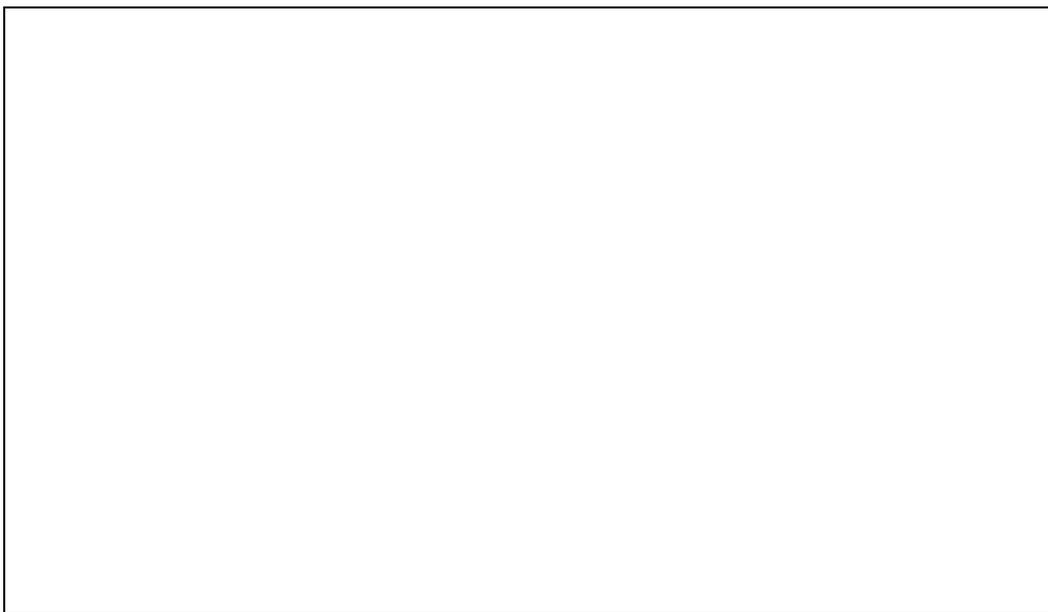
<https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/prefeitura-do-rio-entrega-titulos-de-posse-para-147-moradores-da-rocinha-16022017> . Acesso em: 13 mar de 2018.

O Pavão-Pavãozinho-Cantagalo são 3 favelas interligadas, surgidas em períodos distintos que, pelo crescimento populacional acabaram se unindo geograficamente, apesar de ocuparem espacialmente a mesma área montanhosa, chamada de Morro do Cantagalo, que fica entre os bairros de Ipanema, Copacabana e Lagoa, na zona sul do Rio de Janeiro. O Cantagalo é a favela mais antiga, cujas primeiras casas surgiram na primeira década do século XX. Apesar disso, somente na década de 1980 foram implantados os sistemas de abastecimento de água, redes de esgoto sanitário e de iluminação pública nestas localidades (SANTOS, 2017, p.22).

Assim como no caso da Rocinha, muitos moradores do Cantagalo vieram do nordeste do país e migraram para o Rio de Janeiro na busca de empregos e melhores condições de vida, como foi o caso do entrevistado E. O Cantagalo conta com uma Clínica da Família e o CIEP João Goulart. Possui inúmeros projetos sociais governamentais e não governamentais inseridos na região. Sobre isso, Santos (2017) afirma que:

por serem favelas localizadas em áreas nobres, elas têm muita visibilidade e, por isso, são alvo fácil de projetos sociais e urbanos. Quanto aos urbanos, estes se sobrepõem num ciclo de obras, utilização, falta de manutenção e desgaste, até se iniciar um novo ciclo, com novo projeto, novo nome, mas a mesma dinâmica (SANTOS, 2017, p. 22).

### **Figura 3 – Limites das Favelas Pavão Pavãozinho e Cantagalo**



**Fonte:** Google Maps (2018).

Um dos movimentos sociais de destaque do Cantagalo, que podemos citar aqui é o Museu das favelas (MUF), caracterizado como o primeiro museu territorial integral, sendo um tipo de museu que articula a relação entre sociedade, natureza e a paisagem da favela na produção da cultura. Foi fundado por 16 pessoas, dentre jornalistas, lideranças comunitárias, cantores e compositores de hip-hop e samba, capoeirista, artesãos fotógrafos, artistas visuais, arquiteto urbanista e advogado, que possuem forte ligação com a favela.

Sobre a estrutura do MUF, destacamos:

No Museu de Favela foram mapeados 10 sub-territórios ou setores museais, que se distinguem pelas suas memórias e cultura de povoamento.

O gerenciamento das ações e projetos do Museu de Favela deve alcançar toda a extensão de seu território-sede.

São muitas as responsabilidades até o alcance da musealização integral de um território vivo e habitado e da missão de transformar o museu num monumento cultural carioca sobre modos de vida em favela, com geração de trabalho e renda para moradores (MUF, [s/d]<sup>15</sup>).

O MUF desenvolve oficinas, projetos culturais de cinema, brinquedoteca, biblioteca itinerante e exposições. Outra atividade que o museu desenvolve é o *MUF Tour* ou *Tour na Favela*, que se divide em duas atividades: o eco trilha MUF, localizada no topo do morro, registra as memórias da natureza, além da amostra das plantas medicinais e das lajes pintadas, tudo planejado e executado com a colaboração dos moradores; e o circuito casas e telas que é uma galeria a céu aberto, que possui obras de um museu vivo retratando as memórias e cultura da localidade.

Os acessos a serviços de água, iluminação elétrica e coleta de lixo no Cantagalo, segundo o entrevistado E:

*‘É o gari, tem dois garis da comlurb, mas quando tem um tiroteio, tem uns tirinho ele não vai. Mas são dois gari pra rua principal só. Tem a lixeira que o caminhão vai panhar. A luz é da Light, têm, a Light dá atenção. É preciso fazer algumas reformas, mas tem. [...] A água tem lugares que é direto, e tem lugares que é dia sim dia não, mas tem um manobreiro da CEDAE que faz’.*

O Cantagalo foi uma das favelas que receberam os Projetos de Regularização Fundiária executados no Rio de Janeiro nos últimos anos. Este se tornou um dos campos de pesquisa desta dissertação por ter apresentado um caráter

<sup>15</sup> <https://www.museodefavela.org/sobre-o-muf/governanca/>. Acesso em: 20 mar de 2018.

peculiar na execução da regularização fundiária. Como veremos a seguir, a iniciativa de desenvolvimento do projeto no Cantagalo partiu de duas frentes: i) da associação dos moradores, sobretudo do seu presidente, que defende a importância da aquisição de um título para poder exigir do poder público a melhoria e a execução dos serviços públicos; ii) e do Instituto Atlântico (uma entidade privada), do qual o presidente do instituto, Paulo Rabelo de Castro,<sup>16</sup> decidiu apoiar a associação dos moradores do Cantagalo, viabilizando e executando a Regularização Fundiária local. Neste sentido, o Instituto Atlântico criou o Projeto Cantagalo. Segundo Magalhães (2013),

No entanto parece-nos, à primeira vista, que o projeto não se caracteriza como tal, uma vez que não incorpora todas as necessárias dimensões que compõem o conceito contemporâneo de regularização, concentrando as suas preocupações imediatas com a outorga de títulos sobre os lotes de terra, a fim de que tenham condições de ingressar no chamado fôlio real, isto é, nos livros mantidos pelo cartório de registro imobiliário (MAGALHÃES, 2013, p. 88).

Entretanto, o Instituto Atlântico, pelo do site, aponta esse projeto como exemplo de regularização fundiária em favela, que serviria de modelo para outras iniciativas. Mas, Magalhães (2013) afirma que trata-se de um projeto de titulação pela iniciativa privada, sem contar que o idealizador do projeto o trata como inovador, desconsiderando todas as outras iniciativas de regularizações anteriores.

Quando questionado sobre a Regularização Fundiária no local, o entrevistado E informou como ocorreu o processo de entrada do Projeto Cantagalo, já que na época ele estava à frente da associação dos moradores e acreditava (ainda acredita) que o título de propriedade traria benefícios aos moradores.

Ele nos conta que, no passado, já houve o programa *Cada Família um Lote* e os moradores receberam a documentação na época, entretanto, não forneceu uma condição de vida melhor a eles. Nesse sentido, este novo programa traria um novo olhar para a população do Cantagalo, pois a partir desse novo documento iria tornar a favela em bairro.

*‘Eu comecei a lutar lá pela associação, lutar com os governos, com as ONG’s, com todo mundo que tinha direito [...] eu ia na reunião das*

---

<sup>16</sup> Ele foi presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) do governo Michel Temer e, atualmente, é pré-candidato à presidência da república pelo Partido Social Cristão (PSC).

*associações de Ipanema e da associação de Copacabana representando a comunidade do Cantagalo em cada reunião. Aí, um dia eu tava lá na reunião de Ipanema e cada um falava algumas coisas, e eu falei qual era as nossas dificuldades, os problemas que a gente tinha, aí tinha uma camarada lá [...] chama-se Paulo Rabelo de Castro, aí ele escutou tudo que eu falei, e ele falou: eu posso fazer uma visita na sua comunidade? Eu falei: pode! Aí, ele marcou e foi. Chegou lá ele falou: o que você mais quer na comunidade? Aí, eu falei pra ele: o que eu mais quero é o título de propriedade definitivo [...] porque a pessoa tendo o título de propriedade definitivo, mesmo que ele saísse dali, mas ele ia ter o documento, ele podia questionar porque ele tinha o documento do terreno. Aquilo é uma segurança pra ele [...] Aí, quando foi com uns 10 dias ele me ligou e falou: já tô com o projeto em pauta, já tá pronto. Ele nessa época era presidente do Instituto Atlântico. Aí, ele falou assim: eu já falei pro governador, o governador vai mandar pra assembleia o projeto pra doar o terreno, só que vai ser pro Rio de Janeiro. O projeto de terreno público no Rio de Janeiro, que não for em área de risco, pode ser doado [...] o projeto aprovou em 3 meses. Então foi com ele que resolvemos esse projeto’.*

Esse relato do entrevistado E corrobora com o que encontramos sobre o Projeto Cantagalo, que foi executado pelo Instituto Atlântico, com o objetivo de entregar a cidadania aos moradores por meio da regularização fundiária. Segundo o site do Instituto,

A ideia surgiu após governo anunciar obras de até R\$ 35 milhões na região em 2008. Para o Instituto, investir na comunidade sem que os moradores possuísem titularidade de suas casas era um ato incoerente. [...] O instituto realizou o levantamento cartorário, o mapeamento da comunidade, o cadastramento sócio-econômico e a planta baixa da localização de cada moradia e seus respectivos confrontantes. A documentação das moradias situadas em terras públicas foi entregue ao poder público para que este pudesse conceder os títulos aos moradores. As moradias situadas em terras privadas estão com o processo tramitando na justiça sob o acompanhamento jurídico do Instituto Atlântico.

Com o Projeto Cantagalo, o instituto contribuiu para o avanço da titulação fundiária em todo o estado do Rio de Janeiro. Em tempo recorde, foi alterada a Constituição do Estado através da Emenda Constitucional n.42/09 e a promulgação da Lei Complementar n.131/09 que abriu caminho para a transferência da propriedade plena pelo Estado (INSTITUTO ATLÂNTICO, 2017<sup>17</sup>).

O Projeto Cantagalo contou com a participação ativa da associação dos moradores e o apoio da população em si, realizaram assembleias e reuniões para

---

<sup>17</sup> <http://www.atlantico.org.br/direitos-sociais-3/projeto-cantagalo/> . Acesso em: 15 abr de 2018.

esclarecer sobre o projeto e suas implicações, a partir daí, iniciou-se todo o trabalho de campo. Esse projeto foi finalizado e os moradores receberam o documento.

Portanto, Magalhães (2013) declara que para a execução desse projeto contou com a ajuda fundamental do poder público,

observa-se que ficaram para o poder público as despesas de elaboração e aprovação do projeto de parcelamento do solo (chamado na Prefeitura do Rio de Janeiro de PAL), de registro desse ato e abertura de matrícula de cada imóvel, a fim de que as escrituras de doação possam ser registradas. Muito embora algumas dessas atividades possam ser vistas como atribuições indelegáveis dos órgãos estatais, o dado a ser percebido é o de que o Projeto em questão preocupou-se em captar recursos apenas para a titulação, ficando a cargo do Estado uma série de medidas essenciais dentro da concepção vigente de regularização fundiária integral e sustentável, o que, no caso, em grande parte veio a ocorrer via iniciativas estatais posteriores, como as do PAC e da UPP, cuja relativa sincronia com o Projeto Cantagalo é vista por seus autores como uma "grande coincidência" (MAGALHÃES, 2013, p. 94).

O Instituto Atlântico coordenou e executou a regularização fundiária na favela, mas não o fez sozinho, já que contou com a colaboração de escritórios de advocacia, cartórios, arquitetos, lideranças (entre outros), além das concessões feitas com o governo do Estado que foi fundamental para desenvolver o Projeto, sobretudo, nas alterações das leis acima citadas que foi concedida em um tempo mínimo. Tais leis eram fundamentais para que a área do Cantagalo pudesse ser regularizada, ou seja, sem elas o Cantagalo não poderia ter recebido o Projeto.

Em 2006, o Projeto Cantagalo forneceu uma declaração de posse para alguns moradores do Cantagalo (ANEXO II). Outros ainda estão em tramitação no cartório, segundo o próprio site do instituto.

Nesse sentido, Magalhães (2013) afirma que

Até o ano de 2011, em termos de titulação, o resultado concreto do Projeto Cantagalo consistia na emissão e entrega de 44 escrituras de doação, em um universo de 1.485 unidades habitacionais existentes no Cantagalo, o que equivale a 3% delas. Em fins de 2012, anunciou-se a entrega "de 10 mil títulos de posse e propriedade a moradores de baixa renda", por parte da Secretaria Estadual de Habitação, em ato realizado no próprio Cantagalo, fato ainda dependente de apuração mais exata, que transcenda o exposto na cobertura do fato pela imprensa oficial, com base numa avaliação de conteúdo dos documentos entregues nessa oportunidade (MAGALHÃES, 2013 p. 109).

Vale ressaltar que o título entregue aos moradores compete somente ao lote (terra), podendo deixar a benfeitoria ainda em caráter irregular, já que a certidão de “habite-se” não está sendo providenciada e na matrícula consta somente o registro do solo e não da construção (MAGALHÃES, 2013). Já em 2008, com as obras do PAC iniciadas no Cantagalo, começaram dois novos cadastramentos: um para a remoção de benfeitorias, para a contemplação das obras, e outro para regularização fundiária, ambos realizados pela MPU (já citada no processo de regularização da Rocinha).

#### Figura 4 – Entrega do título de propriedade pelo Governo do Estado



**Fonte:** <https://oglobo.globo.com/rio/moradores-de-apartamentos-do-pac-no-cantagalo-recebem-titulo-de-propriedade-definitiva-7113140>. Acesso em: 15 mai de 2017.

A equipe do MPU percorreu todo o PPG para realizar o cadastramento dos proprietários e a medição das casas. Este projeto foi desenvolvido pelo PAC, em seu eixo de regularização fundiária, tendo sua dinâmica entrelaçada à execução das obras. Neste sentido, o Cantagalo recebeu, em um período curto de tempo, dois projetos de Regularização Fundiária, o que gerou grande confusão entre os moradores, conforme o que foi relatado pela entrevistada F:

*‘Na verdade eu acho que é maior confusão, até agora eu não entendi muito bem, porque lá tinha esse negócio desse coisa do “Milênio”<sup>18</sup> né, de regularização fundiária, que já era um programa, que acho que o PAC aderiu, não tenho muita certeza. Mas, antes do PAC, na época do Favela*

<sup>18</sup> Neste momento a entrevistada quis dizer Atlântico, mas trocou o termo.

*Bairro a associação de moradores do Cantagalo também já tinha feito umas medições, no Cantagalo, das casas visto quem eram os donos, foi uma equipe que eu não sei, só sei que tava com um macacão azul. Eu acho que o Favela Bairro lá foi em 2006 ou 2007 lá no Cantagalo [...] a associação fez esse negócio, que eu não sei dizer muito bem, mas acho que tem haver com aquele negócio do “Milênio”.*

O Governo do Estado também utilizou a regularização fundiária do Cantagalo como “propaganda” de uma política bem sucedida, conforme o trecho destacado abaixo.

A casa própria, regularizada, começou a virar realidade para famílias da comunidade do Cantagalo, em Ipanema. A Secretaria Estadual de Habitação (SEH), através do Instituto de Terras e Cartografia do Rio de Janeiro (Iterj), entregou, ontem (03/05), escrituras de doações para 44 moradores da região. Ao todo, cerca de cinco mil famílias serão contempladas pela regularização fundiária nas comunidades do Cantagalo e Pavão/Pavãozinho (GOVERNO DO ESTADO, 2011<sup>19</sup>).

Chamamos a atenção para dois fatos no título entregue pelo Governo do Estado: i) foram entregues aos moradores um “Termo Administrativo de Comprovação de Posse de Moradia” (ANEXO III) e não um título definitivo, e foi somente aos moradores do Cantagalo; ii) esse documento não foi registrado em nenhum cartório, sem oferecer toda a segurança jurídica divulgada pelo projeto.

Vale ressaltar que o número de títulos entregues pelo Instituto Atlântico é o mesmo número entregue pelo Governo do Estado, coincidência ou não, somando-se são 88 títulos em uma favela que possui muitas outras construções. Outro fato que nos chama a atenção é a execução de dois projetos com o mesmo objetivo, um de uma iniciativa privada e outro de iniciativa pública, mas ambos com recursos do Governo do Estado, destacando o que Magalhães (2013) ressaltou: no desenvolvimento do Projeto Cantagalo, os recursos do Estado foram gastos na construção do Projeto de Alinhamento de Loteamento (PAL) e nos registros das matrículas dos imóveis.

### 4.3

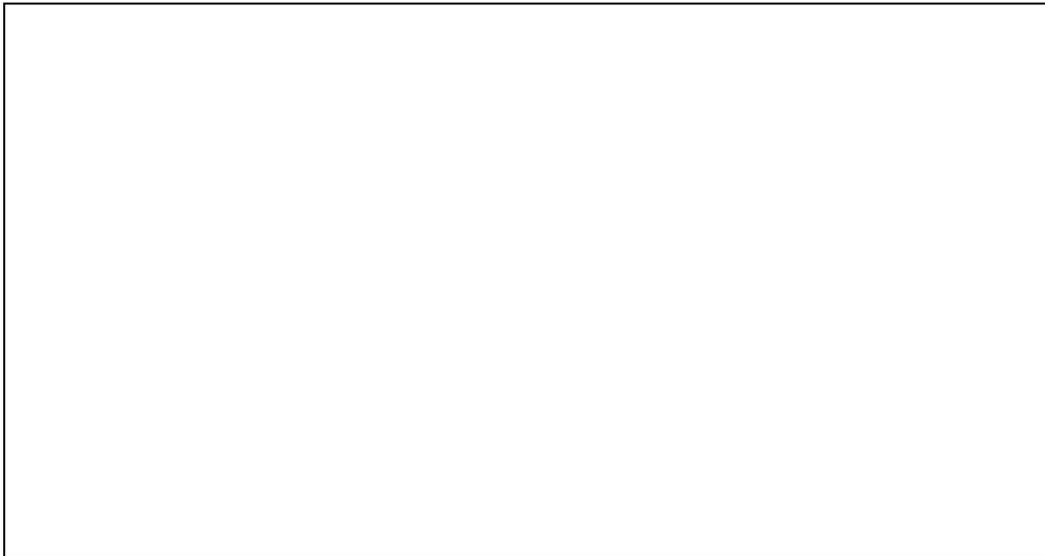
#### **O Programa Pró Moradia - Acari**

---

<sup>19</sup> <http://www.rj.gov.br/web/seh/exibeconteudo?article-id=445750>. Acesso em: 15 mai de 2017.

Conforme dito anteriormente, Acari se situa na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Está à beira da Avenida Brasil e conta com uma população de classe baixa. Constituída por inúmeras favelas, esta região é uma das mais violentas da cidade.

**Figura 5 – Limites da Favela de Acari**



**Fonte:** Google Maps (2018).

Em seu entorno, estão os bairros da Pavuna, Coelho Neto, Costa Barros e Irajá. A Central de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro<sup>20</sup> (CEASA-RJ), que além de ser referência dessa área, fornece muitos postos de trabalho para os moradores dali.

Segundo Cunha (2015), Acari é formado por sete favelas, sendo elas: Parque Proletário Acari, Vila Rica, Vila Esperança, Parque Columbia, Parmalat, Beira Rio e Fim do Mundo (que é a parte mais recente da região, onde ainda existem muitas construções extremamente precárias).

A Favela de Acari teve seu início como Parque Proletário que, na década de 1940, foi construído para alojar os trabalhadores de uma fábrica de tecidos existente no local (CUNHA, 2015). Anos depois, a fábrica fechou, deixando vários

---

<sup>20</sup> As Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA). São empresas estatais de capitais mistos, destinadas à comercialização de produtos hortifrutigranjeiros. No Rio de Janeiro, está vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento. O CEASA atua na identificação dos produtos e suas origens, incentiva a produção local, por meio do cadastro dos produtores e a viabilização de meios para o comércio do pequeno produtor.

desempregados, que por não conseguirem outro espaço habitacional continuaram no mesmo local de moradia.

Entretanto, ainda segundo Cunha (2015), existem várias versões a respeito do surgimento de Acari, umas dizem a respeito da vinda de imigrantes libaneses, que se instalaram em sítios e chácaras no local, a outra de imigrantes do nordeste, do interior do estado, e ainda dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Ressalto que este último grupo ainda se faz fortemente presente na localidade.

A entrevistada A, quando fala sobre o surgimento de Acari, expõe:

*‘Aqui cada um fala uma coisa. Alguns falam que aqui a terra é do Ponto Frio, outros falam que a terra é da Prefeitura. Porque aqui foi uma invasão, então o certo, o que o pessoal falava aqui, os antigos, os primeiros moradores, falaram que aqui era uma fazenda, e esse dono dessa fazenda, ele vendeu pra uma outra pessoa, e essa pessoa morreu, e os filhos não procuraram saber do local, e deixaram ‘correr frouxo’, aí as pessoas começaram a invadir, e fizeram casas e casas do jeito que está até hoje. E tá se expandindo mais e mais, que antigamente não tinha nem o Fim do Mundo, e agora tem’.*

Acari conta com uma importante rede de saúde, com um hospital municipal de grande porte, que atende não só a população de Acari, mas também a de grande parte do seu entorno e de outras regiões do Rio de Janeiro, além de duas clínicas da família e um posto de saúde. Não afirmamos que essa rede tenha um bom atendimento. Em relação à educação, possui uma creche municipal e uma comunitária, cinco escolas municipais e um Centro Integrado de Educação Pública (CIEP). Há também, na região, algumas unidades de educação particular.

Os projetos sociais foram diminuindo com o passar do tempo. Hoje, são poucos que atendem à população de Acari e que estão dentro da localidade. Dentre eles, destacamos o Centro Cultural Poeta Deley (CCPD) de Acari, que funciona como um espaço de cultura para os jovens de Acari. Ali são realizadas festas, saraus e exposições de filme. No local, foram criadas as marcas *Qrespo* e *Faveleira*, que também utilizam o espaço para sua confecção. No espaço, também funciona um pré-vestibular comunitário gratuito, criado por dois membros do CCPD, conta com a ajuda de professores voluntários. O CCPD é considerado um dos espaços mais respeitados da região.

Quanto aos movimentos sociais da região, o mais expressivo é o “Coletivo Fala Akari”. São cinco jovens que se reúnem para discutir as demandas trazidas pela favela de Acari, sobretudo, no que diz respeito à violência e à educação. É certo que existem outras demandas visíveis, mas estes dois pontos são os fundamentais trabalhados pelo coletivo.

As reuniões ocorrem uma vez por mês na residência de um dos envolvidos, diversificando o local a cada reunião. Como são questões que, muitas vezes, são “delicadas” de explorar, as reuniões não são abertas ao público, exceto, em caso de ação social, palestras, audiências públicas e/ou outro tipo de evento que abrange toda a favela. Sendo assim, as reuniões mensais são feitas somente com os integrantes e, algumas vezes, com algum convidado.

A parceria do coletivo é com a Associação dos Moradores, o CCPD de Acari e a comissão que gerencia a Quadra (se estabelece na favela como espaço de lazer para os moradores). O coletivo utiliza as redes sociais como ferramenta de interlocução com os moradores de Acari. Nessas redes informam desde eventos, vagas de emprego, a incursão policial que ocorre na favela, além de postagens com opiniões dos próprios moradores.

Dentre as ações do coletivo, destaca-se: na educação, a parceria com o CCPD, no pré-vestibular comunitário e com o reforço escolar, sua ação está pautada em palestras e divulgação dos mesmos; em relação à violência, também lutam contra a violência policial na favela, principalmente, na violação dos direitos humanos.

Uma das lutas que o “Coletivo Fala Akari” conquistou foi dar andamento aos processos judiciais referente aos casos de violação de direitos, que ocorre na favela, anteriormente a ação do coletivo, esses processos estavam “parados”, não havendo nenhuma movimentação, tampouco, haveria conclusão desses casos<sup>21</sup>.

Em relação ao transporte, Acari está em meio ao acesso facilitado com possibilidades de ônibus e metrô. Entretanto, isso ocorre em suas mediações, para dentro da favela, a circulação de qualquer tipo de transporte não é tão facilitado

---

<sup>21</sup> Sobre os casos de violação de direitos, principalmente, quando o assunto é a operação da polícia militar Acari também é assistido pela Anistia Internacional, que é uma organização não governamental global que atua na luta pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Disponível em: <https://anistia.org.br>. Acesso em 13 mai 18.

assim, pois não existe a circulação de transportes alternativos, como as Kombis e moto-táxis.

Já em relação ao acesso de serviços públicos, como coleta de lixo, energia elétrica, abastecimento de água e saneamento básico, a entrevistada A nos informou que em Acari

*‘O lixeiro passa. A gente deixa em algum lugar. Na esquina da rua. Nós deixamos na rua próxima, porque a rua que eu moro é pequena né, num tem como o carro de lixo entrar, aí nos deslocamos até a rua principal pra poder colocar o lixo. Tem o gari comunitário, que passa uma vez na vida outra na morte, rrsrsrs. Cada dia eles fazem um pedaço de rua, devido ser uma pequena quantidade de pessoas trabalhando. Aí eles varrem uma certa rua, aí hoje, por exemplo, segunda, quarta e sexta varre a rua principal; terça, quinta e sábado, eles varrem as ruas, é, transversais, e aí sucessivamente’.*

Em Acari, as estratégias encontradas para a questão do descarte de resíduos sólidos não são tão diferenciadas de outras favelas cariocas. Muito especificamente, existe uma caçamba de lixo colocada pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB) em pontos estratégicos, que também são estipulados pela Companhia para a entrada, manuseio e saída dos caminhões que recolhem os resíduos sólidos. Para tanto, conforme o relato da entrevistada acima, os moradores levam o seu lixo para este lugar específico de descarte, que nem sempre é estratégico para todos os moradores. Existem casas muito próximas às caçambas e que sofrem com o odor e com a presença de animais indesejáveis, assim como as moradias, que estão longe e os moradores precisam caminhar bastante com seu lixo na mão para realizar o descarte.

O acesso a água e a luz é outro ponto que, em grande parte das favelas do Rio de Janeiro, tem dificuldades, especialmente em Acari. Quando questionada sobre a distribuição de tais serviços a entrevistada A nos informou que

*‘O acesso a água aqui, nós temos água também, eu tenho a caixa d’água, tenho tudo direitinho [...] (E quando falta, o que vocês fazem?) No calor então, é porque agora não está faltando, mas no calor começa a faltar direto. [...] Não tem como pegar em outro lugar. Aqui em casa, graças a Deus, ainda tem uma biquinha que é bem próxima ao chão, que é da antiga água velha, que o pessoal fala. Logo assim que o pessoal começou a invadir aqui dentro da comunidade que foi a primeira água que veio [...] eles falaram que fecharam e fizeram em cima daquela tubulação uma nova*

*tubulação de água e esgoto. Só que, nós ficamos com essa água antiga e temos essa água nova, que eles falaram que colocaram agora pouco tempo. A gente, quando falta água, a gente aqui em casa, graças a deus, num fica sem água por causa dessa biquinha que a gente tem lá em baixo, Entendeu? Bem “rentinha” ao chão, que aí é nossa salvação. [...] A luz, aqui também nós temos luz. [...] Mas, também, quando chega o verão, também, acaba a luz e fica aquele negócio [...] Nós não temos relógio não [...] E assim, às vezes oscila durante até o inverno mesmo, devido a ter muito comércio aqui dentro entendeu, que vai se expandindo cada vez mais [...] E assim fica difícil porque é padaria, é mercado, é lanchonete, então tudo consome luz, e como é comunidade muitas pessoas não pagam luz, não pagam energia. (E como é que vocês fazem quando falta luz? A quem vocês recorrem? Quem é que concerta?) no caso assim, a gente sempre solicita ligar, né, pro 0800 da light, mas eles sempre pede o código do cliente aí a gente procura avisar um vizinho que pague a energia [...]. Mas quando isso não ocorre, o que que a gente faz, a gente pega e fala com a associação de moradores e, nem sempre né, a associação de moradores pode, também, ali favorecer todo dia, que, às vezes é na madrugada, aí não tem como a gente contatar a associação dos moradores. E a gente tem um rapaz aqui dentro da comunidade que chama, ele já trabalhou na light e chama, sempre chama o pessoal da light pra poder tá ajudando a gente a sanar, né’.*

O trecho acima remete a duas questões: i) as estratégias criadas pelos moradores para que na falta de algum serviço público possam, de maneira articulada, consegui-lo e; ii) a atuação da Associação de Moradores, que se manifesta como um braço do Estado.

Em relação à cultura, para além do já citado CCPD, existe o Grêmio Recreativo Escola de Samba Favo de Acari, que fornece entretenimento e alguns postos de trabalho para a população, sobretudo, durante o período de carnaval.

Após essa apresentação da favela de Acari, iremos nos deter no Programa de Regularização Fundiária, que foi desenvolvido no local. Como já citado no capítulo anterior, Acari passou por dois processos de regularização fundiária, um, nos anos de 1980 (o Cada Família, um Lote) e outro mais recentemente, o Pró-Moradia.

O *Programa Pró-Moradia* foi implementado para subsidiar a União, Estados, Municípios e a administração Pública no desenvolvimento de ações que favorecessem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda e em vulnerabilidade social. Tinha como objetivo a melhoria da infraestrutura dessas áreas. Como já exposto anteriormente, o programa compreende como eixo de

atuação: urbanização e regularização de assentamentos precários; construção de conjuntos habitacionais; e desenvolvimento institucional. O primeiro eixo compreendeu as obras realizadas para a melhoria da infraestrutura urbana, no intuito de garantir a habitabilidade da população, assim como a regularização jurídica das unidades. O segundo eixo defendeu a construção de unidades habitacionais destinadas à famílias em vulnerabilidade social, sobretudo para as famílias removidas, seja pela condição precária da moradia antiga, seja pela necessidade do próprio melhoramento da infraestrutura local, como, por exemplo, as obras de abertura de vias. Já no terceiro eixo, tem-se a capacitação da administração pública, no que tange as questões jurídicas, técnicas, financeiras e operacionais, no desenvolvimento da gestão urbana, principalmente, na construção de políticas públicas para este meio. O financiamento deste programa advém parte do FGTS e parte a administração, que está sendo desenvolvido (municipal, estadual ou federal)

<sup>22</sup>

Para tanto, o programa pode ser executado pelas três esferas públicas, mas, para efeito desta pesquisa, vamos nos deter somente no nível municipal, principalmente no contrato que abrangeu as comunidades de Acari (Vila Rica e Vila Esperança), iniciado em 2009 e que foi desenvolvido pela empresa Consultoria, Estudos e Projetos (COHIDRO), fiscalizado pela SMH.

A regularização Fundiária realizada pelo *Programa Pró-Moradia*, se desenvolveu na cidade do Rio de Janeiro, compreendendo várias áreas irregulares, sobretudo, favelas. Este contrato é uma iniciativa da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em parceria com o Governo do Estado, com o objetivo de regularizar 18 mil unidades habitacionais. O programa visou reconhecer a posse e garantir o acesso ao título de propriedade da população destas áreas. Nos casos específicos de Acari, foi realizado o levantamento topográfico, o cadastramento das unidades e dos proprietários, o recolhimento das documentações e a pesquisa fundiária da área ocupada.

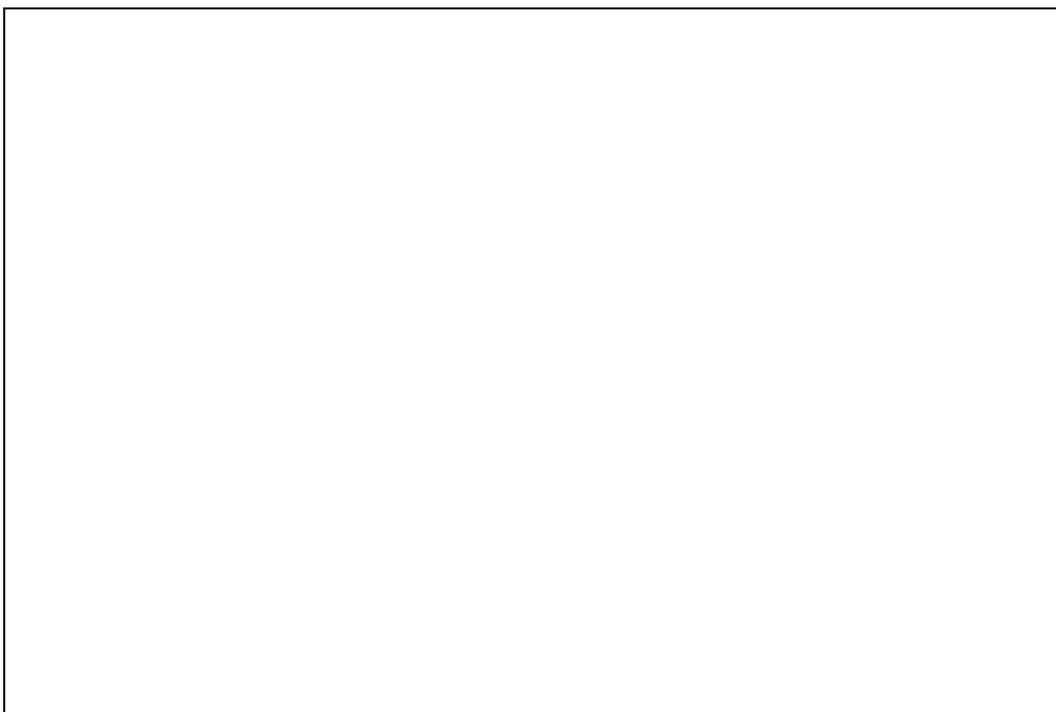
---

<sup>22</sup> Dados obtidos por meio do site da CAIXA. <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/pro-moradia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: maio de 2017.

Para isso, a empresa contratada à execução do programa seguiu alguns passos que serão descritos aqui. Em entrevista com a coordenadora contratada pela COHIDRO para gerir o contrato da Regularização fundiária, ela nos informou o passo a passo do programa, desde a inserção no campo ao cadastramento final dos moradores.

Para iniciar o trabalho de regularização fundiária em campo, a entrevistada B conta que foi necessário montar uma equipe. Esta equipe era dividida em três: social, física e jurídica. A equipe social era formada por Assistentes Sociais, cadastradores e líderes comunitários; a equipe física, composta por Arquitetos, técnicos de edificações e ajudante de técnico de edificações; e a equipe jurídica englobava os Advogados e os auxiliares jurídicos (estagiários de direito); além de uma supervisora de cadastro e de uma auxiliar administrativo. Todas as equipes de campo tinham uma coordenadora central, que, por sua vez, eram formadas por uma Assistente Social, uma Arquiteta e uma Advogada. A entrevistada nos conta que algumas dessas funções, mesmo que já tivesse dentro do escopo do projeto teve que ser estabelecida por ela, já que não havia descrição das atribuições.

**Figura 6 – Área setorizada abrangida pela Regularização Fundiária – Vila Rica de Irajá e Vila Esperança, Acari**



**Fonte:** Disponibilizado pelo Projeto de Regularização Fundiária.

Então as equipes funcionavam assim:

- A equipe social estabelecia o primeiro contato com a localidade, por meio de visitas às instituições, das reuniões de mobilização e informação para os moradores e a realização dos cadastros, que engloba a visitação à moradia, preenchimento de um questionário e o recolhimento da documentação. A Assistente social de campo realizava, além do já citado, as visitas domiciliares, atendimento da população e o acompanhamento de toda a equipe, bem como coordenava todo o escritório de campo;
- A equipe física era responsável por fazer a identificação da benfeitoria por um código<sup>23</sup>, além da medição de todas as benfeitorias construídas. O Arquiteto de campo que coordenava esta equipe criava o mapa setorizado de toda a região que receberia o projeto, identificava por meio de mapas as áreas a serem cadastradas e acompanhava a equipe no campo;
- A equipe jurídica trabalhava com o processo de avaliação dos cadastros, ou seja, analisava cada cadastro com objetivo de verificar se estavam completos ou era necessário mais informações e/ou documentos, visto que, quando se tratava de propriedade, existia uma série de questões familiares envolvidas, sobretudo, quando fosse entregue a SMH para que não tivesse dificuldades judiciais para dar continuidade na regularização da área. Esta equipe também atendia a população para esclarecimentos jurídicos a respeito da regularização fundiária.

Esta empresa em questão, que ganhou a licitação para desenvolver o que eles chamavam de projeto (somente na finalização que passaram a chamar de programa), tinha cinco áreas para desenvolver a Regularização Urbanística e Fundiária, ligado ao Programa Pró-Moradia, todas elas áreas de favela: Parque Alegria (Caju), Areal (Pedra de Guaratiba), Guarabu (Ilha do Governador) e Vila Rica e Vila Esperança (Acari). Esta última mesmo sendo na mesma localidade era tratada como dois campos diferentes, entretanto, a base do escritório de campo era a mesma. Cada uma dessas áreas tinha uma equipe de campo diferente e todas elas

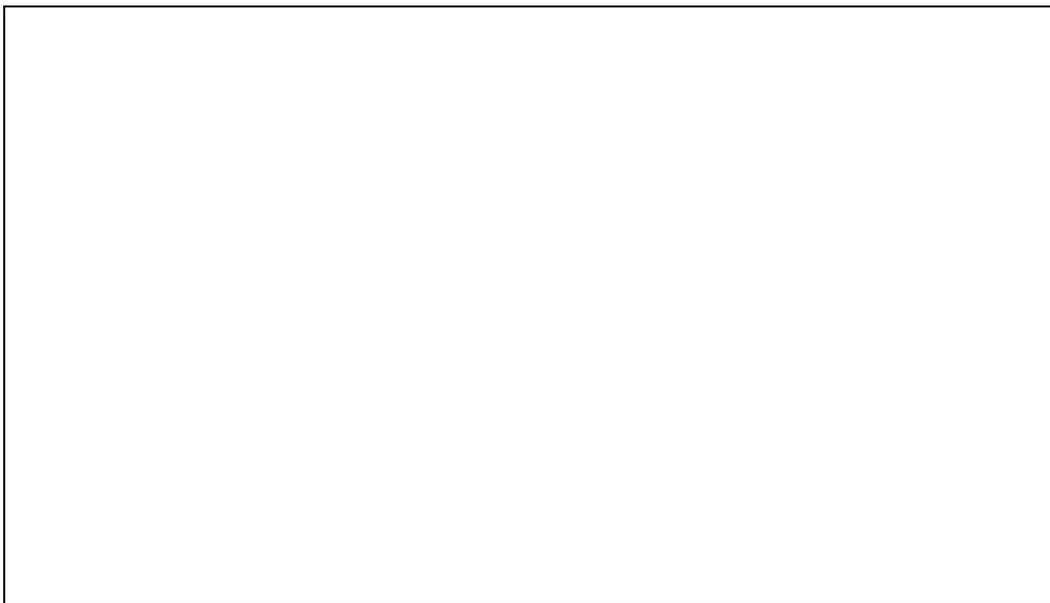
---

<sup>23</sup> Este código era composto pelos números do Setor, Quadra, Lote e Unidade, respectivamente, o qual atrelado ao cadastro do morador compunha a identificação da benfeitoria. Todas as unidades da favela deveriam ter este código, que na nomenclatura do projeto chamava-se selo. A equipe do físico ia de porta em porta, identificando e colando, nas unidades, este selo, o nome deste processo dentro deste projeto era “selagem”.

eram coordenadas pela nossa entrevistada B. Como já esclarecido anteriormente, iremos nos deter ao trabalho desenvolvido em Vila Rica e Vila Esperança.

Sobre o primeiro contato em campo, a entrevistada B ressalta que inicialmente visitava a favela buscando as lideranças comunitárias locais e a Associação dos Moradores, onde explicava sobre o Projeto de Regularização Urbanística e Fundiária que a localidade iria receber solicitando apoio tanto na busca pelo local apropriado de instalação do escritório de campo, como na divulgação para a contratação de pessoal para trabalhar no desenvolvimento projeto. A entrevistada B aponta para o fato de que ter morador da própria favela é fundamental: *‘Primeiro que eu pensava na distribuição de renda. A medida que você tem um projeto social, um projeto que tem um viés social entrando na favela você tem que dar emprego praqueles moradores que moram naquela favela’.*

### Figura 7 – Assembleia Geral

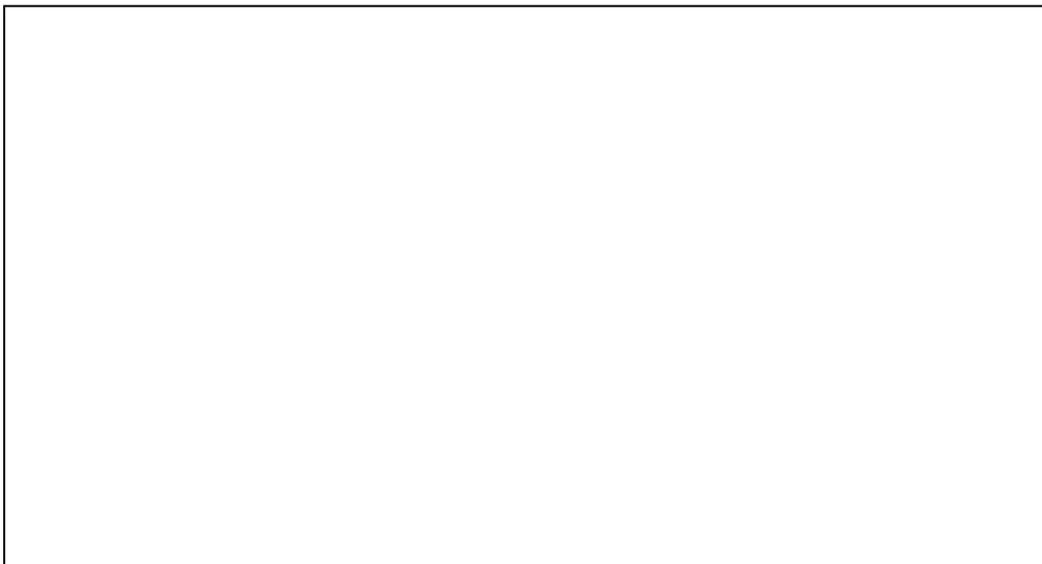


**Fonte:** disponibilizado pelo Projeto de Regularização Fundiária.

Após esse primeiro contato era realizado a Reunião Geral com todos os moradores para fornecer esclarecimentos e informações sobre o projeto. O próximo passo era uma segunda reunião, mas, dessa vez, mais setorizada por área de abrangência. O passo a passo do projeto com a participação dos moradores consistia em: reunião geral, reunião setorial, cadastramento (aplicação de questionário e

recolhimento da documentação), medição da benfeitoria, como demonstram as figuras a seguir.

**Figura 8 – Divulgação e mobilização para Assembleia e/ou reunião**



**Fonte:** Disponibilizado pelo Projeto de Regularização Fundiária.

**Figura 9 – Selagem**



**Fonte:** Disponibilizado pelo Projeto de Regularização Fundiária.

### Figura 10 – Cadastramento



**Fonte:** Disponibilizado pelo Projeto de Regularização Fundiária.

### Figura 11 – Levantamento Físico



**Fonte:** Disponibilizado pelo Projeto de Regularização Fundiária.

Após todas as etapas, o material produzido em campo era entregue para a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), responsável por finalizar a regularização do local, fornecendo o título para o morador e incluindo a localidade (ruas, becos e vielas) no mapa da cidade do Rio de Janeiro.

De toda experiência trazida pela entrevistada B, quando indagada sobre a conclusão do trabalho de campo em Acari, ela respondeu:

*‘a empresa entrou num processo, não vou dizer de falência, porque eu não sei, mas um processo financeiro muito complicado, e ela foi dispensando a equipe aos poucos. Esse projeto ela entregou para a Prefeitura, entregou entre aspas, porque até hoje a empresa diz que tá com processo lá, que juridicamente, porque se por um lado ela não recebeu até hoje a verba que ela aplicou nesse projeto, por outro a prefeitura diz que a empresa não pode entregar o projeto porque tem uma cláusula lá, enfim, tem uma briga jurídica para se resolver. Enfim, mas a empresa, de qualquer maneira, o dono da empresa hoje diz que não quer esse projeto de jeito nenhum’.*

A empresa contratada ultrapassou o número de cadastro inicialmente posto no contrato. Para estipular este número de moradias a serem atendidas pelo projeto, a Prefeitura fez um levantamento por meio do mapa aéreo da região e calculou aproximadamente a quantidade de construções do local. Mas, ao adentrar ao campo, a equipe se deparou com outra realidade, o número de benfeitorias era na verdade o dobro do que foi calculado anteriormente. A entrevistada B afirma que isso ocorreu não só em Vila Rica e Vila Esperança, mas em todas as favelas que trabalharam com a Regularização Fundiária. Entretanto, os coordenadores decidiram cadastrar todos que estavam nos limites de abrangência do projeto.

Dentre as dificuldades encontradas para o desenvolvimento da Regularização Fundiária, ela elencou: as incursões policiais constantes em Acari, a qual, por vezes, paralisava o trabalho da equipe; e a falta de preparo da Prefeitura, que frequentemente, não fornecia para a empresa os dados necessários ao desenvolvimento do trabalho. Já para a entrevistada A – que também trabalhou na regularização fundiária de Acari – a maior dificuldade foi a aceitação dos moradores e a falta de credibilidade no governo.

*‘A dificuldade toda é que as pessoas estão tudo desacreditada, eles não querem mais acreditar que o governo vai fazer alguma coisa pra ajudar a comunidade carente, porque em vista do que a gente tá passando aqui, cada dia que passa fica pior. Então, a dificuldade pra gente no projeto, era essa: de bater na porta da pessoa e a pessoa dizer na cara da gente, e ainda mais por a gente ser morador da comunidade se tornava mais difícil ainda. Acesso nós tínhamos, difícil era a gente convencer as pessoas de que a gente tava fazendo aquele cadastro pra tá ganhando um título de posse, pra tá ganhando uma documentação, e as pessoas diziam na cara da gente, que aquilo ali era tudo mentira. Muitas pessoas acreditavam, e muitas*

*outras não acreditavam e até riam da cara da gente falando que isso não ia a lugar nenhum, era muito difícil’.*

Essa questão trazida pela entrevistada A se faz presente em várias favelas no Rio de Janeiro, muitos programas e projetos governamentais iniciados e não finalizados no passado culminaram na desesperança da população em recebê-los no presente, e isso ocorre em todas as esferas e em todas as políticas, que assiste à população favelada.

Um assunto que veio à tona na conversa com a entrevistada B foi a respeito da comunicação, que foi tratado como fundamental para o desenvolvimento de um bom trabalho de campo foram tratados como fundamentais para o desenvolvimento de um bom trabalho de campo. *‘Projetos sociais, ao meu ver, deve ser trabalhado a comunicação. Comunicação é, assim, é tudo para o projeto dá certo em qualquer lugar que ele vá’* (ENTREVISTADA B).

Para ela, seria fundamental um trabalho bem desenvolvido na parte da comunicação e sensibilização dos moradores, só assim, a participação deles é garantida em todas as etapas do projeto, o que acredita ser fundamental para um projeto bem sucedido.

O Projeto de Regularização Urbanística e Fundiária, em Acari, foi paralisado no ano de 2015 ainda na fase de cadastramento e levantamento topográfico. Mesmo assim, a entrevistada B acredita que existem possibilidades de regularizar a área, *‘mas acho que precisa de vontade política pra isso acontecer. Acredito, inclusive, que esse projeto vai se perder’*. Ela aponta que a regularização se daria, principalmente, nas outras áreas que fizeram parte do mesmo contrato que Acari. Em contato mais recente com a entrevistada B, tivemos a informação de que a empresa COHIDRO entregou todo o projeto, incluindo os materiais coletados em campo, para a SMH. Entretanto, não se sabe se darão continuidade ou não ao processo de regularização das favelas.

Já para a liderança entrevistada, o projeto finalizou sem retorno para os moradores, o que ocasionou uma visão negativa do projeto, já que muitos estavam participando e ainda aguardam o recebimento do título da sua propriedade. Segundo ela:

*‘E assim, muitas pessoas ficaram chateadas, e até hoje o pessoal pede né, pra poder vê se vai voltar o projeto, se vai regularizar, se não vai. Porque assim, muitas pessoas viram o pessoal fazendo aqueles cadastros né, e perguntam como é que vão fazer, como é que vou receber meu título de posse? Onde eu posso pegar meu título? Será que já está pronta a documentação? Porque já tem mais de 5 anos, entendeu, e então assim a gente não sabe o que falar pra pessoa porque, é, foram feito o projeto, só que até hj não concluíram nada, não passaram nada, e o projeto acabou porque tinha um tempo de início né, e um término, então dentro desse término nós fizemos e, os cadastros que tinha que ser feito, algumas pessoas não fizeram devido já ter tido esse negócio de regularização dentro da comunidade [...] que o pessoal falava, que os antigos falava, que só um morador ganhou esse título de posse’.*

Ou seja, esse foi o segundo programa com o viés de regularização fundiária no local, mas com uma nova perspectiva e um novo modelo. Todavia, a população participante do projeto, assim como no anterior, ainda aguarda receber o proposto pela Prefeitura: o título que garanta a sua propriedade. A entrevistada G trouxe uma importante informação para alegar o motivo que levou o projeto a não ser finalizado em Vila Rica e Vila Esperança, segundo ela:

*‘Vila Rica e Vila Esperança tem um outro problema, aquilo ali é área do governo do Estado, e é uma área que pertencia ao governo Federal, e não sei porque cargas d’águas parece que o CEASA comprou. Se você vê, se você chegar lá o CEASA está do outro lado da rua, se você pega aquilo tudo ali, lá do Fim do Mundo, que é lá do final de Vila Esperança – o final do mundo, aquele pedacinho que foi ocupado mais tarde, que tem aquela parte que não está ocupada ainda – pegando aquilo tudo, você atravessa a Avenida Brasil, pega a Vila São Jorge do outro lado, que é uma outra favela, e o CEASA, é tudo uma área só que pertence ao CEASA. O CEASA tem um documento de compra e venda [...] aquilo era uma terra do ISS, do INPS, IAPA acho que era do IAPA e que isso passou pro CEASA. Tem uma escritura de compra e venda que parece que não estava registrada porque aquela área não tá demarcada, não tá delimitada, ninguém sabe onde começa, ninguém sabe onde termina [...] Então assim, é, quando a gente entrou lá já existia um arquiteto [...] que foi contratado por um escritório de advocacia pra fazer uma planta. Esse escritório foi contratado pelo CEASA, então ele tava fazendo uma planta daquela área toda [...] Passou-se. Daqui a pouco tá eu dentro de Vila Esperança e Vila Rica, aí o ‘F’ desencalha isso: não essa é aquela área que o fulano tava desenhando. Liga pra ele e pede a planta. Aí ele ligou, conseguiu uma planta, que ele tinha desenhado, que faz parte do processo de retificação de metragem do CEASA. Que o CEASA ta querendo registrar e não conseguia registrar. Então o que que a gente fez: nós fizemos várias reuniões com o CEASA, porque já que ele vai fazer uma planta, vamos pedir pra eles já isolarem, delimitarem cada favela, que aí quando isso tiver delimitado no RI a gente só entra com o PAL, já com a gleba maior identificada. Mas isso demorou muito tempo [...], chegou-se a*

*uma planta, que eu não lembro se eles utilizaram a nossa planta, ou se ele mantiveram a planta que tava dentro do corpo do processo. Mas isso, a gente ficava ligando quase que toda semana pra eles perguntando como é que tava o processo, mas isso tava dentro do judiciário a gente não conseguia lê, e eu acabei saindo de lá e isso não ficou resolvido. Então ali, lá existe um problema da violência e existe, também, um problema jurídico pra ser resolvido antes da gente resolver. Então, tinha que fazer assim, primeiro resolvia a parte fundiária, a parte da pesquisa, num tinha nada, aquela área não existia juridicamente, ela num tava registrada, então a gente num consegue fazer um PAL numa área que num tá registrada’.*

A população de Acari carece de muitas coisas, a mais importante, destacado nas duas entrevistas, está relacionada à segurança pública e ao saneamento básico. A entrevistada B atenta para o fato de que as incursões policiais sempre eram um problema para a equipe que trabalhava nas ruas da favela, por vezes, tiveram que se esconder dos confrontos existentes na região. Quanto ao saneamento, as duas entrevistadas reforçam que mesmo com as obras realizadas em Acari, a infraestrutura urbana ainda não atende a toda região, deixando grande parte da população sem uma estrutura adequada, sobretudo, porque Acari ainda está em processo de crescimento, tanto populacional quanto em sua área urbana.

#### 4.4

#### **O diálogo entre a Regularização Fundiária e as práticas informais na favela**

É interessante observar como foi desenvolvida a Regularização Fundiária dentro das três áreas analisadas, em todas elas foram uma mistura de órgãos dos diferentes instâncias (Federal, Estadual e Municipal), que atuaram para executar esse programa dentro das favelas, alguns com mais êxito que outros. A entrevistada G, funcionária da prefeitura, nos relatou como foi possível regularizar o Bairro Barcelos na Rocinha, e não Acari. Pouco se falou sobre o Cantagalo, já que era um projeto do Governo do Estado e o outro (o Projeto Cantagalo do Instituto Atlântico) de iniciativa privada. Afirmou, ainda, que a lei federal 11.977 de 2009 ajudou na conquista da titularidade para os moradores.

Com a sua vasta experiência à frente do eixo de regularização fundiária na SMH, ela nos informou que, quando chegou na SMH para dar início a todo esse processo, “as favelas já estavam escolhidas”, concluindo que muitas pessoas

acreditavam que era a SMH quem fazia essa escolha, o que na realidade não acontecia, vinha de cima para baixo, e a SMH só executava.

*‘Quando chega pra você e diz assim: Olha, são essas aqui. Pra essa tem tanto, pra essa tem tanto, pra essa tem tanto. Isso já foi um limitador. O problema começa daí. [...] Quando eu sentei lá e vi o dinheiro. Nós criamos uma metodologia de trabalho, dizendo: a gente tem que começar assim, fazer isso, entra na área pra cadastrar, o que pode fazer junto o que que não pode, então nós fechamos, e eu tinha botado topografia em tudo. Quando o projeto foi pra cotação de preço, o setor de gerência disse: num dá pra isso, só o que você colocou de topografia leva todo o contrato. Eu tive que tirar toda topografia, vê quem é que tinha uma cartografia mais atualizada pra usar. Então, você começa a cortar e quando isso foi pra rua, essas empresas [...] elas ainda reduziram mais ainda. Então, quando esse trabalho começou, ele já começou a gente sabendo que o dinheiro era curto’.*

Um ponto interessante nesta fala é que a entrevistada ressalta que, antes de começar o trabalho nas favelas, já se tinha uma ideia de que o orçamento não iria conseguir ir até o final do planejado. A entrevistada B relatou que, no projeto enviado pela empresa para a licitação, cada área tinha uma quantidade enorme de pessoas estruturando uma equipe, já dava para perceber que o orçamento não seria o bastante, o que fizeram foi reduzir o número de pessoas contratadas. Esse foi somente um dos casos de redução que a entrevistada G mencionou.

A questão orçamentária foi um dos impedimentos para que os processos de regularização não fossem concluídos. Outro ponto que podemos tirar da fala da entrevistada G é a questão das favelas não terem sido analisadas anteriormente a escolha para os projetos de Regularização Fundiária. Nesse sentido, retomamos a fala da entrevistada D, por meio da qual ela questiona a efetividade do programa desenvolvido pelo governo.

*‘primeiro eu acho que os programas foram tentando fazer sem realmente pensar na efetividade do programa. Era possível regularizar, de fato? Não teve uma avaliação preliminar, a gente esbarra nos cartórios, a gente esbarra no juiz que vai deferir ou não aquele pedido, e eu acho que isso não tá tão bem amarrado, pra gente começar a fazer um levantamento, criar essas expectativas todas, recolher documento, e assim as pessoas estão ali hoje e não, necessariamente, precisam fincar raízes ali. A gente pensa: ah! Tenho essa casa a tantos anos, poucas pessoas hoje moram num lugar e falam assim: eu moro aqui a anos e não quero sair daqui. Eles têm o direito de sair, é um projeto de anos. Então como é que você vai conseguir a garantia que a pessoa vai de fato, conseguir o título dali? É*

*achar que ela mora ali, vai se fixar ali e nunca mais vai sair dali. A gente pode até ir além, será que a regularização não é pra acabar fixando aquela pessoa ali e não permitir que aquela pessoa saia mais’.*

Isso fica visível quando pensamos o motivo da escolha das 50 favelas que estavam sendo regularizadas, ou deveriam estar, pela SMH. A maioria delas já tinha investimentos das obras do PAC, que, como foi dito anteriormente, tinha um eixo para a regularização, a qual vinculava-se o social às obras de urbanização. Neste sentido, já possuíam parte do investimento necessário para desenvolver o trabalho na localidade, além do interesse político.

Mas, a fala da entrevistada D ressalta um aspecto fundamental para analisarmos, por quê a regularização fundiária é realizada? É claro que entendemos, e já discutimos neste trabalho, o valor que um documento que efetive a propriedade dos moradores de favela possui, mas, durante nossa pesquisa, percebemos que a urgência para os moradores não era a regularização. A entrevistada A e o entrevistado C informaram que a maior urgência está no saneamento básico das favelas, que, por mais que tenham passado as obras do PAC, muitas coisas ficaram sem ser concluídas. Em Acari, a liderança ressaltou que, além das obras não terem sido finalizadas e nem suficientes para toda a estrutura da favela, os materiais que utilizaram não eram de boa qualidade.

Ou seja, há um investimento em um programa que visa, dentre outros objetivos, cumprir a função social da propriedade, mas que, de fato, nos casos estudados para esse trabalho, cumpria somente a distribuição de título. E, de fato, a entrega de títulos mudaria a vida dos moradores das favelas?

A entrevistada B responde a esta questão:

*‘Não. Acho que o morador continuaria morando como sempre mora, porque o título de regularização fundiária não diz que você vai ter a melhoria estrutural que você vê que um bairro formal hoje tem. Então ele continuaria sendo um morador de uma favela sendo discriminado tanto quanto favela. Não posso dizer pra você que o poder público não atua em favela, atua, de forma precária [...] eu não acredito que o título vai dar a esse morador essa possibilidade de direito que ele não tem hoje, ele vai continuar sendo um ser com menos direitos que um cidadão de outros bairros’.*

A entrevista D, responde:

*‘De imediato não, acho que não é uma coisa assim palpável. Que a gente fala: Ah! Aqui agora vai poder ter luz, vai poder ter água [...] mas hoje também, hoje eu vejo que lugares muitas áreas formais, com documentação e tudo mais, foram decretadas áreas de risco e nem os correios entra mais, e é legítimo isso. Então, a gente tinha na época uma discussão e uma ideologia, hoje eu acho que assim, primeiro: um com as transformações urbanas todas que a gente já sofreu, e dois com o incremento da violência urbana’.*

Neste sentido, em relação à permanência da população na favela durante um perigo de remoção, a reposta das entrevistadas B, D, F e G foram a mesma: o título não garantirá a permanência dessa população, nem em perigo de remoção pelo poder público, nem pelo poder paralelo, mas ajuda a pleitear melhores condições, no primeiro caso. Já os entrevistados A, C e E dizem que esse documento ajudará nas implicações, caso ocorra alguma remoção, ou seja, consideram fundamental o título para que essa remoção não aconteça, ou que a indenização, para tanto, seja melhor.

Percebemos que a única liderança que lutou para conseguir a regularização fundiária da área onde reside foi o entrevistado E. Segundo ele, é a partir dessa documentação que a favela do Cantagalo iria, finalmente, se tornar bairro (como dito anteriormente), e que, a partir daí, todos os serviços públicos seriam executados igualmente aos outros bairros. As outras lideranças não corroboram com essa ideia, dizem que é importante sim, e que é uma conquista para a população favelada, mas que a favela necessita de outras prioridades. Mas, Magalhães (2013) afirma que:

De outro lado, a associação feita entre titulação e direito aos serviços públicos promove um considerável retrocesso político e jurídico, na medida em que, já no ano de 1990, a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro havia consagrado, em seu Art. 439, parágrafo único, que “A prestação de serviços públicos à comunidade de baixa renda independe do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística ou registrária das áreas e de suas construções”. Afirma-se a necessidade do reconhecimento da propriedade antes do reconhecimento de outros direitos civis, humanos e sociais, ou, pior, de modo a colocar estes na dependência daquela (MAGALHÃES, 2013, p.101).

Uma prática bastante realizada nas favelas cariocas são os aluguéis e as compras e vendas dos imóveis. Questionados sobre se essa condição mudaria, as entrevistadas B, D e F dizem que não, que continuaram sendo realizadas da mesma

forma, por meio da Associação dos Moradores, ou “de boca<sup>24</sup>”. Assim, conforme diz o entrevistado C, que reside no único local que recebeu o documento formal: *‘tem várias formas, tem gente que vai a cartório fazer documento, tem gente que vai na associação’*.

A regularização fundiária, em todas as áreas estudadas, teve problemas na execução e, conseqüentemente falhou de algum modo. Na Rocinha, onde era prevista a regularização de quatro áreas, só foi possível a conclusão de uma. No Cantagalo, por sua vez, foi finalizado, mas o documento entregue não é definitivo, ou seja, não é uma regularização definitiva da área (como no caso do Bairro Barcelos). Em Acari, finalmente, a regularização sequer foi concluída. Analisando esses três casos, percebemos que nenhum estudo fundiário das áreas citadas foi realizado antes que desse encaminhamento ao projeto de regularização fundiária, o que inviabilizou a conclusão de todos eles. Da mesma forma, mesmo se finalizasse a regularização, entregando para o morador um título definitivo, a dinâmica original já constituída na favela, provavelmente, não mudaria. Neste sentido, não há urgência na regularização, o que as favelas mais necessitam são de outros serviços que devem ser prestados pelo governo.

---

<sup>24</sup> Termo utilizado pelos moradores quando fazem algum negócio, como a compra e venda de uma propriedade sem ter nenhum contrato formalmente assinado.

## 5 Considerações finais

No decorrer deste trabalho, procuramos compreender, no segundo capítulo, a noção da informalidade e sua compreensão a partir do caso das favelas cariocas. Apesar de entendermos que a informalidade urbana existe em todos os ambientes da cidade, e não só nos espaços favelados, esse conceito é muito associado às favelas, sobretudo, a partir da perspectiva da ilegalidade e da marginalidade. Compreendemos, no entanto, que as favelas sempre foram integradas, de forma precária, à cidade, ou seja, elas não estão à parte. As práticas nas favelas apresentam funcionalidade e potencialidade e não podem ser associadas somente a um problema urbano. Não pretendemos afirmar aqui que esse é o modo certo de viver na cidade. Há problemas nas favelas, mas elas, repetimos, não podem ser limitadas à ideia de um problema a ser resolvido.

O Capítulo 3 abordou as políticas urbanas em relação às favelas, especialmente, após a Constituição Federal de 1988. As políticas anteriores estavam pautadas em remoções e reassentamentos dessa população, principalmente, quando falamos das favelas na zona sul carioca. Após a promulgação da nova constituição, políticas de regularização fundiária, pautadas no direito à cidade e pela função social da propriedade e da cidade, foram fortalecidas. A criação do Ministério das Cidades pelo governo Lula reforçou esse processo. Apesar das garantias constitucionais, a remoção entrou novamente na agenda política da cidade no contexto da preparação da cidade para os megaeventos. Atualmente, com a mudança da lei de Regularização Fundiária, novas questões emergem, principalmente, diante da maior autonomia concedida aos municípios na execução destes programas. Caberá aos municípios a decisão de regularizar ou não e, infelizmente, não nos parece que a regularização será prioridade política.

No quarto capítulo, analisamos as entrevistas com todos os envolvidos nos programas de Regularização Fundiária, tanto os moradores, quanto os executores. Percebemos que em cada favela a execução da regularização fundiária foi realizada

de forma diferente, dependendo do programa ou do órgão gestor. Identificamos, em todos os casos, que a escolha das favelas não obedeceu a critérios técnicos, ou seja, não foram escolhidas de acordo com a maior viabilidade para se realizar a regularização. No caso da Rocinha, a maior visibilidade dessa favela foi um fator preponderante para o maior êxito do projeto nesse local. Da mesma forma, a parte regularizada possuía características específicas, já que tinha sido inicialmente um loteamento, que nunca fora registrado. A sua configuração urbana facilitou os trabalhos prévios da regularização e permitiu que ali fossem concedidos títulos de legitimação da posse.

Já o projeto de regularização do Cantagalo foi realizado por duas formas: tanto pela iniciativa privada, por intermédio do Instituto Atlântico, quanto pelo Governo do Estado, pelo do PAC. Entretanto, nos dois casos, o documento entregue aos moradores, pelo Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), não condiz com o prometido inicialmente e não se trata de um título definitivo.

A Regularização Fundiária em favelas, como analisamos anteriormente, está longe de ser alcançada na plenitude de seu conceito. Compreendermos que somente o título fundiário (concessão de uso, propriedade, legitimação de posse) não trará efetivamente melhorias na qualidade de vida da população moradora da favela, tampouco, na qualidade dos serviços públicos prestados, nem mesmo trará à localidade o status de “bairro formal”. O título não é, aliás, prioridade na luta da maioria dos movimentos de favelas, atualmente. Esses programas são executados de cima para baixo, sem uma escuta das reais necessidades dessa população.

Neste sentido, voltamos a pergunta inicial deste trabalho: O Programa de Regularização Fundiária dialoga com a prática da informalidade existente nas favelas? Percebemos que esse diálogo falha em vários sentidos, sobretudo, no efeito que a regularização fundiária trará para a vida dos moradores. Ao que parece, a informalidade, presente nas favelas cariocas, exerce uma função social nas relações cotidianas, pois, apesar da informalidade dificultar o acesso a certos direitos, ela, historicamente, permitiu o acesso à cidade. Os Programas de Regularização Fundiária concebem, no entanto, a informalidade como um problema sem dialogar

com tais práticas, o que corrobora com a ineficácia do programa em garantir a permanência desta população na favela.

Como avaliamos, a Rocinha foi uma das favelas que receberam a titulação pela legitimação de posse, e, mesmo assim, as práticas informais, que sempre existiram, não deixaram de ser feitas do mesmo modo que antes. É possível identificar um fulgurante mercado imobiliário informal. Neste sentido, a regularização fundiária não parece que mudará de forma significativa a vida do morador.

Normalmente, a regularização só entra na pauta das reivindicações populares quando há risco de remoção, ou seja, as manifestações são menos pela propriedade do que pela segurança da posse. Nos casos de remoção, o documento é fundamental para uma boa negociação ao morador em casos de desapropriação, por exemplo, mas tal título não é, tampouco, uma garantia de permanência. A dialética posta entre a teoria e a prática desenvolvida no Programa de Regularização Fundiária nos permite pensar o que de fato ocorre na vida dos moradores/proprietários das localidades, onde foram desenvolvidos. Após o que foi, aqui, exposto, concluímos que o morador favelado não terá direitos sociais garantidos somente por um documento fundiário, concedido no contexto de um projeto de regularização que lhe foi imposto.

5.

## Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro; et al. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Coleção Estudos da Cidade. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2003.** Disponível em: <[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2344\\_A%20Din%C3%A2mica%20do%20Mercado%20de%20Solo%20Informal%20em%20Favelas.pdf](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2344_A%20Din%C3%A2mica%20do%20Mercado%20de%20Solo%20Informal%20em%20Favelas.pdf)> Acesso em: 10 set. 2017.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia:** instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

ARANTES, Pedro Fiori; **Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades.** Carta Maior, 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urban-a-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523>> Acesso em: 18 mar. 2017.

BALTRUSIS, Nelson. **O crescimento da informalidade nas cidades do pós-fordismo e a mudança do paradigma das políticas de habitação social.** Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 16, p. 50-66, 2004.

BAUTÈS, Nicolas; MANEIRO, María. Interrogaciones sobre la (in) formalidad política *In I Congreso Latinoamericano de Teoría Social.* Buenos Aires, 2015. Disponível em: <[http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2037/ICLTS2015\\_Mesa37\\_Manheiro.pdf](http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2037/ICLTS2015_Mesa37_Manheiro.pdf)> Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm)> Acesso em: 13 jan 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 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, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 13 jan 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos

concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: 17 out 2017.

BRUM, Mário Sérgio Inácio. **‘Despertar e incentivar’! A Pastoral de Favelas e o movimento comunitário de favelas cariocas na Redemocratização**. CANTAREIRA–Revista Eletrônica de História, v. 2, n. 3, 2005.

\_\_\_\_\_. **Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos Grandes Eventos**. in: O Social em Questão. Ano XVI, nº 29, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ordem, empreendedorismo e formalização: as novas funções para a pobreza urbana no Rio de Janeiro Global** In *Brasiliana - Journal for Brazilian Studies*. Vol. 4, n.2, 2016. Disponível em:<<http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/877/1/MD003%20-%20BRUM%2c%20Mario.pdf>>. Acesso em: 28 fev 2018.

\_\_\_\_\_. **Memórias da remoção: o incêndio da Praia do Pinto e a „culpa“ do governo**. XI Encontro nacional de História Oral–Memória, democracia e justiça, 2012.

BRUM, Mario Sérgio Inácio; MENDONÇA, Paulo Knauss de (orientador). **Cidade alta: história, memória e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense (UFF), departamento de História, 2011.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. Políticas Públicas de Habitação e o Programa de Aceleração do Crescimento: Análise das Intervenções no Estado do Rio de Janeiro. **Braz. J. Pub. Pol'y**, v. 1, p. 145, 2011.

CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela: a produção do "Espaço Criminalizado" no Rio de Janeiro**. Bertrand Brasil, 2005.

CARVALHO, Maria Izabel de; BASTOS, Valéria Pereira (orientadora). **A favela da Rocinha e a destinação inadequada de lixo [recurso eletrônico]: entendendo os meandros da questão**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), departamento de Serviço Social, 2016.

COMPANS, Rose. **A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro**. Revista Rio de Janeiro, v. 9, p. 41-53, 2003.

CORREIA, Fernanda Guimarães. **Breve histórico da questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro**. Achegas. net–Revista de

Ciência Política, n. 31, 2006. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/31/fernanda\\_correa\\_31.pdf](http://www.achegas.net/numero/31/fernanda_correa_31.pdf)> Acesso em: 01 mar 2018.

CUNHA, Christina Vital da. **Oração de Traficante**: uma etnografia. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

CUNHA, P.; IVONE, Manuela. **Formalidade e informalidade. Questões e perspectivas**. Etnográfica, v. 10, n. 2, 2006.

DECRETO Nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5790-25-maio-2006-542506-norma-pe.html> .

DECRETO Nº. 15.259 de 14 de novembro de 1996. Institui os postos de orientação urbanística e social nos novos bairros. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1996/1525/15259/decreto-n-15259-1996-institui-os-postos-de-orientacao-urbanistica-e-social-nos-novos-bairros> -

DICIONÁRIO AURÉLIO. **Palavra comunidade**. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/comunidade>> Acesso em: 08 nov. 2017.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 7, n. 42, nov. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29598>>. Acesso em: 11 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições**. Oculum Ensaio, n. 6, 2013.

FREIRE, Letícia de Luna. **Da « favela » ao « bairro »: diferentes usos e concepções dos espaços de uma localidade em transformação**. Trabalho apresentado na 26ª. Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho, Porto Seguro, Bahia, 2008.

GONÇALVES, Rafael Soares. **A política, o direito e as favelas do rio de janeiro: um breve olhar histórico**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 1, n. 1, 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/MARCO/Downloads/politic\\_o\\_direit\\_e\\_favel\\_rj\\_brev\\_olhar\\_hist.pdf](file:///C:/Users/MARCO/Downloads/politic_o_direit_e_favel_rj_brev_olhar_hist.pdf)> Acesso em: 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Pallas Editora, 2013.

\_\_\_\_\_. **O mercado de aluguel nas favelas cariocas e sua regularização numa perspectiva histórica.** *GEOgraphia*, v. 13, n. 26, p. 114-135, 2011.

GONÇALVES, Rafael Soares; PESSANHA, Manuella Thereza Cabral; MORORÓ, Géssica Martins. **Pelo direito de permanecer: mobilização política e o acesso a serviços de água e luz nas favelas cariocas no período pós-Estado Novo.** *Libertas*, v. 15, n. 2, 2017.

HABITAT III. **22 - Assentamentos informais.** Quito October, 2016. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Documentos temáticos da Habitat III. Versão não editada 2.0. Nova York, dia 31 de maio de 2015.

HARVEY, D. "O direito à cidade". *Lutas Sociais* nº 29. São Paulo, jul./dez. 2012. p. 73-89. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>> Acesso em: 13 jan 2018.

HERZER, Hilda et al. **¿ Informalidad o informalidades? Habitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas** (Ciudad de Buenos Aires). *PAMPA*, v. 1, n. 4, p. 85-112, 2014.

IBGE. **As favelas do Distrito Federal e o censo demográfico de 1950.** Documentos Censitários. Série C: nº 9. Conselho Nacional de Estatística. Serviço Nacional de Recenseamento. Rio de Janeiro, 1953.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Editora Paz e Terra, 1979.

KREIN, José Dari; CASTRO, Bárbara. As formas flexíveis de contratação e a divisão sexual do trabalho. São Paulo: **Fundação Frederich Ebert**, 2015. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12084.pdf>, acesso em 11 de março de 2018.

LEWIS, Oscar. **Cultura de la pobreza.** *In* Pensamiento Crítico. Habana, nº 7, agosto de 1967.

LOPES, Cleonice. **A Participação das mulheres na construção da Rocinha.** *in*: A Participação das mulheres na construção do território. Disponível em: <<https://mulheresrocinhaorto.blogspot.com.br/>> Acesso em: 01 mar 2018.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O " Galo cantou", mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação de favelas.** *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 1, p. 86-114, 2013.

MAGALHÃES, Alex Ferreira; CARDOSO, Adalto Lucio (orientador). **O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Pasárgada'**. 2 v. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2010.

MCFARLANE, Colin. Rethinking Informality: Politics, Crisis, and the City. in: **Planning Theory & Practice**, Vol. 13, No. 1, 89–108, March 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana no Brasil**. CARVALHO, Celso Santos; GOUVEA, Denise de Campos (Orgs). Brasília, 2009.

MOUTINHO, Laura. **Considerações sobre violência, gênero e cor em Rio das Pedras**. in: BURGOS, Marcelo (Org.). A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 223-249.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. Cortez editora, 2005.

OLIVEIRA, J.M. **Empreendedor Individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego?** in: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. nº. 25 (abr. 2013) Brasília: Ipea, 2013. pp.33-44. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130507\\_radar25.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/130507_radar25.pdf), Acesso em: 11 mar. 2018.

OLIVEIRA, Lígia Alves de. **Precariedade urbana na metrópole: União de Vila Nova em São Paulo**. 2012. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/311>>. Acesso em: 14 jan 2018.

PERLMAN, Janice E. **O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. Código de Obras de 1937. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4868406/4128397/codigo\\_obras\\_1937\\_parte\\_1.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4868406/4128397/codigo_obras_1937_parte_1.pdf)>; Acesso em: 10 nov. 2017.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, São Paulo, n. 69, p. 13-48, 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452006000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000400003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 jan 2018.

ROLNIK, Raquel. **A dimensão política da irregularidade e da regularização**. (p. 19-21) in Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar. Instituto Pólis, 2002.

ROY, Ananya. Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. *in International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 35, Nº 2, 223–38, March 2011.

\_\_\_\_\_, Ananya. The 21st-century metropolis: new geographies of theory. **Regional Studies**, v. 43, n. 6, p. 819-830, 2009.

SAUER, Sérgio; ZUNIGA LEITE, Acácio. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 14-40, jan. 2017. ISSN 2527-2594. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>>. Acesso em: 29 abr 2018.

SANTOS, Andréia Nogueira dos; GONÇALVES, Rafael Soares (orientador). **A "participação" dos favelados em projetos de (re)urbanização**. [recurso eletrônico]: o caso do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), departamento de Serviço Social, 2017.

SILVA, Luiz Antônio Machado. A política na favela. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 4, p. 699-716, 2011.

SILVA, Marcelo Lessa da; CALDAS, Diogo Oliveira Muniz. Programa Papel Passado: Apoio às Regularizações Fundiárias?. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 01-28, 2015.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel veloso. **Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito**. *Estud. av. São Paulo*, v. 21, n. 61, p. 173-191, dezembro de 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-4014200700300012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-4014200700300012&lng=en&nrm=iso)>. acesso em 09 de maio de 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142007000300012>. Acesso em: 20 out. 2017.

TONELLA, Celene. **Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. in *Sociedade e Estado*. Vol. 28, Nº. 1, 29-52, janeiro-abril 2013.

TOPALOV, Christian. **Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX**. In Ribeiro, LCQ e Pechman, R, *Cidade, povo e nação*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p.23-52. Disponível em:<[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/new/images/abook\\_file/cidade\\_povo\\_nacao2ed.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/new/images/abook_file/cidade_povo_nacao2ed.pdf)>Acesso em: 05 mai. 2017.

VALENCIO, Norma. **O desastre como locus da barbárie: apontamentos sobre o caso brasileiro** (p.31-51). in: VALENCIO, Norma (org.). Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil, volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010. Disponível em: <[http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2011/04/SociologiaDesastres\\_VII\\_NEPED\\_CFP.pdf](http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2011/04/SociologiaDesastres_VII_NEPED_CFP.pdf)> Acesso em: 10 mai. 2017.

VALLADARES, Licia. **A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais**. Red Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145>> Acesso em: 18 out. 2017.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela**. com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

## **7** **Anexos**

### **7.1** **ANEXO I**









**7.2**  
**ANEXO II**





**7.3**  
**ANEXO III**



## **8. Apêndice**

### **8.1 Roteiros de entrevistas**

#### **8.1.1 Entrevista com as Lideranças comunitárias**

Identificação do entrevistado

Idade:

Sexo:

Escolaridade:

Onde Mora:

#### **Bloco 1: Informações Gerais sobre a moradia**

1. Como veio morar nesta favela?
2. Sua casa é própria?
3. Se sim, como adquiriu?
4. Possui alguma documentação da casa? (Se alugada, algum contrato com o proprietário, se própria, algum documento da associação dos moradores, ou compra e venda feita pelo antigo proprietário, ou ainda algum documento do programa de regularização fundiária que passou por esta favela)
5. Há quanto tempo mora nesta mesma casa?
6. Já morou em outras casas antes desta?
7. Quantas pessoas moram com você?

#### **Bloco 2: Práticas Informais**

8. Onde jogam o lixo que produzem em casa?
9. Quem recolhe este lixo?
10. Você observa como se dá a limpeza das ruas, becos e vielas da favela?
11. Como é o seu acesso a água?
12. Existe falta de água onde você mora?

13. Se sim, o que fazem quando isto acontece?
14. E a luz, como é o seu acesso?
15. Existe falta de luz onde você mora?
16. Se sim, o que fazem quando isto acontece?
17. Você sabe dizer como acontece os acordos de aluguéis nesta favela?
18. E a compra e venda de laje, sabe como acontece?
19. E a compra e venda de uma casa, sabe como acontece?

### Bloco 3: Programa de Regularização Fundiária

20. Você sabia que foi desenvolvido um programa de regularização fundiária aqui onde você mora?
21. Se sim, como ficou sabendo?
22. Você sabe qual era o objetivo do programa?
23. Você se cadastrou para participar do programa?
24. Para você, como era desenvolvido o programa na favela onde mora?
25. Como você tinha informações sobre o programa?
26. Você sabe quando o programa foi, ou se foi, finalizado?
27. Você recebeu algum documento de posse deste programa?
28. Em sua opinião, qual é a diferença entre possuir este documento ou não?
29. Para você, esse documento trazido por este programa iria garantir a sua permanência nesta casa onde mora?
30. Em sua opinião, o que a favela mais precisa? O que os moradores mais necessitam?

## 8.2

### **Entrevista com os Gestores, coordenadores ou responsáveis pelo programa**

Identificação do entrevistado

Idade:

Sexo:

Escolaridade:

Profissão:

Papel dentro do Programa de Regularização Fundiária:

#### Bloco 1: Programa de Regularização Fundiária – PRF

1. Como era desenvolvido o PRF que trabalhava?
2. você tinha uma equipe? Se sim, esta equipe era composta por quantas pessoas? E quais eram suas funções?
3. Em quantos lugares trabalhou desenvolvendo o PRF?
4. Em quais destes lugares foram finalizados até a última etapa do programa?
5. Qual foi a maior dificuldade para desenvolver esse programa na favela?
6. O que mais facilitou para o desenvolvimento deste programa?
7. Como era a participação do morador neste programa?
8. Quais locais em que você trabalhou, que de fato foi entregue a “documentação” ao morador?
9. Você acredita que este “título de posse” garantirá a permanência deste morador em sua residência?

#### Bloco 2: As práticas de informalidade

10. A característica urbana específica encontrada na favela, limitou o desenvolvimento do PRF?
11. Você acredita que o PRF melhora a vida da população favelada? Se sim como?
12. Você sabe como são feitos os acordos de aluguéis nas favelas?
13. Você sabe como são feitas as compras e vendas das casas nas favelas?

14. Você acredita que o documento fornecido aos moradores através do PRF irá mudar esta lógica já existente?

### 7.3. Entrevista com o Representante do Poder Público

Identificação do entrevistado:

Idade:

Sexo:

Escolaridade:

Profissão:

Papel dentro do Programa de Regularização Fundiária no órgão público:

#### Bloco 1: Programa de Regularização Fundiária – PRF

1. Como era escolhido os locais para receber o PRF?
2. Como era desenvolvido o PRF?
3. Você tinha uma equipe? Se sim, esta equipe era composta por quantas pessoas? E quais eram suas funções?
4. Em quantos lugares trabalhou fiscalizando o PRF?
5. Em quais destes lugares foram finalizados até a última etapa do programa?
6. Em sua opinião, qual foi a maior dificuldade na fiscalização desse programa na favela?
7. Quais locais em que você trabalhou, que de fato foi entregue a “documentação” ao morador?
8. Você acredita que este “título de posse” garantirá a permanência deste morador em sua residência?

#### Bloco 2: Práticas Informais

9. Em sua opinião, a característica urbana específica encontrada na favela, limitou o desenvolvimento do PRF?
10. Você acredita que o PRF melhora a vida da população favelada? Se sim como?
11. Você sabe como são feitos os acordos de aluguéis nas favelas?
12. Você sabe como são feitos as compras e vendas das casas nas favelas?
13. Você acredita que o documento fornecido aos moradores através do PRF irá mudar esta lógica já existente?