

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

**As políticas habitacionais em favelas do Estado do
Rio de Janeiro e a “expulsão branca” de moradores
de baixa renda.**

Dione Venturelli da Silva

Rio de Janeiro

2007

DIONE VENTURELLI DA SILVA

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

**As políticas habitacionais em favelas do Estado do
Rio de Janeiro e a “expulsão branca” de moradores
de baixa renda.**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Graduação, da Escola de Serviço Social
apresentado à Universidade Federal do Rio
de Janeiro.

Orientador: Professor Francisco Ary de Medeiros

Rio de Janeiro

2007

Dedicatória

Aos meus pais, César e Rosália, por todos os anos de apoio e dedicação à minha formação acadêmica e pessoal. Obrigada.

Amo vocês!

“Vem, vamos embora que esperar não é saber. Quem sabe faz a hora e não espera acontecer.”

(Geraldo Vandré)

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai por me dar uma lição de vida a cada dia.

À minha mãe, que me ensinou o poder da superação e da força de vontade.

Ao meu irmão Théo, o melhor presente de Natal que já ganhei, por todos os anos de amizade.

Aos meus avós Maria e Celestino (in memorian) que me criaram com muito amor e dedicação.

À “Tia Giselle” por toda paciência e sabedoria. Obrigada por sempre me ouvir e dar bons conselhos.

Às minhas amigas Aline, Tatiana (Tosquinha), Bruna e Bárbara por toda a ajuda, amizade e por tornarem a faculdade inesquecível!

Ao meu namorado, Marcos, que aturou minhas crises de final de curso com muita paciência.

Ao professor Ary, por todo auxílio e, principalmente, por ter acreditado no meu potencial.

Eu não teria chegado até aqui sem a ajuda de cada um de vocês. Obrigada!

SUMÁRIO

	Introdução	1
	Capítulo I – A origem das favelas.	5
1.0	Os cortiços.....	6
1.1	A Reforma Passos – o surgimento da favela.	9
	Capítulo II – A política de remoção de favelas.	14
2.0	Os Parques Proletários.	15
2.1	O favelado como ator político.	20
2.2	O Programa de Remoção de Favelas.	23
2.3	Os objetivos verdadeiros e as falácias da política de remoções.	25
	Capítulo III – A política de urbanização de favelas.	27
3.0	Os debates sobre a urbanização nas favelas.	28
3.1	A urbanização de favelas e a legislação.	30
3.2	O Programa Favela-Bairro.	32
3.3	Avaliação sobre o Programa Favela-Bairro.	33
	Capítulo IV - A regularização fundiária de favelas.	37
4.0	O panorama da informalidade habitacional.	38
4.1	Primeiras experiências de regularização fundiária.	39
4.2	O Programa Cada Família Um Lote.	40
4.3	Avanços jurídicos para a regularização fundiária.	42
4.4	A Política Nacional de Regularização Fundiária.	43
4.5	Avaliação sobre o Programa de Regularização Fundiária.	45
	Considerações finais.	47
	Referência Bibliográfica.	49
	Bibliografia.	51
	Anexos.	52

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso (TCC) foi realizado para o cumprimento de uma exigência para a obtenção do título de bacharel em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A escolha do tema foi despertada a partir de minha experiência de estágio¹ na Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião².

Trabalhei na aplicação do Programa de Regularização Fundiária, do Governo Federal, na favela da Rocinha, onde pude observar que o local já é regido pelas leis do mercado imobiliário formal, ainda que não esteja regularizado. Alguns moradores possuem, por exemplo, diversos imóveis para aluguel e até prédios inteiros compostos por *kitchenettes* para locação.

Tenho como pressuposto que com a regularização da terra os preços neste mercado tendem a subir gerando uma “expulsão branca” dos moradores com menor poder aquisitivo.

¹ Estagiei na Fundação CDDH Bento Rubião em durante o período de março a novembro de 2006.

² A Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, fundada em 1986, realiza ações que interferem diretamente na realidade e no cotidiano da população pobre e favelada do estado do Rio de Janeiro. As atividades da instituição são focadas nos problemas, desafios e situações de exclusão e negação de direitos à moradia e à situação da infância e juventude.

Outra hipótese que levanto é a intervenção do grande capital, uma vez que o local estará regularizado, para a construção de grandes condomínios populares. Essas empresas poderão comprar o terreno por um preço bem abaixo do que os do mercado

formal, porém poderão pagar mais aos vendedores do que o antigo mercado informal.

Tal dinâmica poderá acarretar, também, a “expulsão branca” dos moradores menos favorecidos economicamente, pois estes acabarão vendendo suas casas e provavelmente não terão condições de permanecer nos novos condomínios devido à sua valorização.

Sendo assim, a relevância do estudo encontra-se em apontar que esta nova forma de intervenção do governo em favelas pode, novamente, acarretar a “expulsão branca” dos moradores de baixa renda, assim como ocorreu com o programa Favela-Bairro.

A dualidade das intervenções do governo em favelas pode ser verificada quando os favelados foram transferidos para os parques proletários, que seriam temporários, mas que acabaram por se tornarem permanentes – para que suas favelas de origem fossem destruídas cedendo lugar a grandes empreendimentos imobiliários.

No caso do Programa de Remoções de favelas, seus moradores foram transferidos para conjuntos habitacionais precários e muito distantes dos grandes centros, dificultando sua permanência no local. Sendo assim, houve um retorno desta população para as favelas e sua substituição nos conjuntos por moradores com maior poder aquisitivo.

O Programa Favela-Bairro, por sua vez, realizou melhorias de infra-estrutura nas comunidades, que acabaram por valorizar o local, elevando seu preço no mercado imobiliário. A população de renda mais baixa não teve condições de permanecer no local e se transferiu para outras favelas.

No primeiro capítulo falarei sobre a origem das favelas do Rio de Janeiro, que tem marco a demolição dos cortiços do final do século XIX e, demonstrarei como eram vistas e tratadas, naquele momento, pelo governo e em como aquela intervenção já pretendia retirar a população de baixa renda das áreas nobres da cidade – naquele momento, o centro da cidade, sede do governo federal.

No segundo capítulo discursarei sobre algumas tentativas realizadas pelo governo até à concretização do Programa de Remoção de Favelas. Explicitarei como se deu este processo, suas conseqüências para a população favelada e para a geografia da cidade. Tentarei demonstrar que essa prática teve por objetivo expulsar as favelas de áreas nobres e não de atender a crescente demanda habitacional popular.

Já no terceiro capítulo apontarei o novo tratamento do governo em relação às favelas: a urbanização. Tratarei como programa principal o Favela- Bairro, por se tratar de um programa de maior visibilidade e por ter sido mais duradouro. Relacionarei as obras

realizadas nas favelas com a valorização do local e as conseqüências desse processo.

E, finalmente, no quarto capítulo dissertarei sobre o Programa de Regularização Fundiária, onde procurarei identificar os possíveis impactos deste sobre a população favelada e suas conseqüências.

Portanto, é possível verificar que, desde sua origem, as favelas são alvo de diversas intervenções do poder público que visam a sua extinção. Algumas foram explícitas, como os incêndios criminosos ou a derrubada de barracos. Porém, houve as implícitas que tiveram como conseqüência a transferência da população favelada para outros locais. É sobre esta última que tratarei em meu trabalho de conclusão de curso.

Capítulo I

A origem das favelas

1.0 - Os cortiços

A questão da propriedade de terras no Brasil teve seu início em 1850 quando foi estabelecida a “lei de terras”. Essa lei “proibia a abertura de novas posses, estabelecendo que ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra” (MARTINS, 1981). Com isto, os grandes fazendeiros de café e cana de açúcar tiveram garantida a mão de obra para os seus empreendimentos, uma vez que os escravos já libertos precisavam trabalhar para somar a quantia necessária para a compra da terra.

O Rio de Janeiro era um centro exportador do café e começava a ter a concorrência de São Paulo. Circulavam na economia da cidade os recursos financeiros produzidos pelo café. Surgiram, então, uma economia manufatureira e uma indústria incipiente resultante desses recursos disponíveis, embora de pequena monta, para atender à demanda de uma população que crescia por migração dos ex-escravos, que trabalhavam na agricultura ou como domésticos, e por imigração européia, que aqui chegava como mão de obra para substituir os escravos. .

Na segunda metade do século XIX, a cidade do Rio de Janeiro, então sede do governo federal, passava por um processo de expansão não só das áreas urbanas como também das periféricas. A independência política alcançada em 1822, o reinado do café e a abolição da escravidão contribuíram para uma fase de expansão econômica, atraindo um número cada vez maior de trabalhadores.

O rápido aumento do número de habitantes na cidade gerou um crescimento desordenado das moradias e um agravamento das manifestações da pobreza. O problema da habitação intensificou-se. Multiplicaram-se as moradias coletivas como

cortiços e estalagens. Segundo comentário de RIBEIRO (1997),

O período de 1890-1906 corresponde à emergência da crise de moradia, quando a população de Rio de Janeiro cresce à taxa geométrica anual de 2,84%, enquanto as construções prediais expandem-se 3,4% e os domicílios, apenas 1%. O resultado do descompasso entre construções e crescimento populacional reflete-se no aumento da densidade domiciliar, que passa de 7,3 para 9,8 pessoas por moradia (p.173).

RIBEIRO registra uma taxa alta de crescimento da população (2,84%), um acentuado índice para o crescimento de “construções prediais”, possivelmente destinadas a sediar comércio ou indústria, e baixíssimo índice para os domicílios. Ou seja, registrou-se uma explosão econômica sem a cidade se preparar para receber o grande contingente de população que disso resultou, o que viria a contribuir para a questão habitacional verificada nos anos seguintes.

Apesar de possuir belos palacetes e casarões, a cidade tinha graves problemas urbanos como: rede insuficiente de água e esgoto, coleta de lixo precária e cortiços super povoados. O quadro de aglomerado populacional, especialmente como observado nas cabeças de porco, e de pobreza contribuía para a promiscuidade e malandragem no local, oferecendo ambiente para proliferação de epidemias e doenças, rendendo a então Capital da República, a fama internacional de “Porto Sujo” e “Cemitério de Europeus”.

A arquitetura dos cortiços e estalagens parecia atender mais diretamente aos imigrantes europeus por estar mais próximo de sua cultura, porém, devido à superpopulação, seu aspecto foi se transformando. O principal cortiço da época, chamado “Cabeça de Porco”, que foi demolido no ano de 1893, era tecido por um emaranhado de casas, com condições insalubres que acabou dando origem ao termo homônimo utilizado, até os dias de hoje, para denominar edificações com grande contingente populacional e condições precárias de higiene. VALLADARES (2000), ao comentar sobre o assunto, expressa bem a visão que a sociedade tinha sobre os cortiços:

Considerado no século XIX como o lócus da pobreza, espaço onde residiam alguns trabalhadores e se concentravam, em grande número, vadios e malandros, a chamada “classe perigosa”. Caracterizado como

verdadeiro “inferno social”, o cortiço era tido como antro não apenas da vagabundagem e do crime, mas também, das epidemias, constituindo uma ameaça às ordens moral e social (p. 7).

Sendo assim, os cortiços além de serem considerados focos de doenças, devido à aglomeração de pessoas, possuíam um ambiente propício a revoltas, o que os levava a serem observados com certa cautela pelo governo. Sendo assim, diversas campanhas de higienização seriam verificadas, com o objetivo de retirar esta população pobre das áreas centrais da cidade.

Com a abertura de novas vias de acesso, proporcionado pelos bondes e trens, a cidade toma nova configuração. A aristocracia, que antes residia nas áreas centrais da cidade, deslocou-se para outros bairros como Lapa, Botafogo, Tijuca, São Cristóvão. A população, composta pelos trabalhadores, seguiu os rumos que lhes foram abertos pela estrada de ferro em direção ao subúrbio da cidade, conforme indica o comentário de ABREU (1997):

A separação só foi possível, entretanto, devido à introdução do bonde a burro e do trem a vapor que a partir de 1870, constituiriam-se nos grandes impulsionadores do crescimento físico da cidade [...] haja vista os usos e as classes “nobres”, toma a direção dos bairros servidos por bondes (em especial aqueles da Zona sul). Por outro lado, para o subúrbio passam a se deslocar os usos “sujos” e as classes menos privilegiadas (p. 36).

Essa mudança, que seguiu a lógica da especulação do capital imobiliário, contribuiu assim para uma segregação sócio-espacial dos moradores da cidade.

1.1 – A Reforma Passos – o surgimento da favela

No início do século XX, o então Presidente da República, Rodrigues Alves (1902–1906), com o intuito de solucionar o problema das epidemias, da falta de saneamento e de realizar uma reforma urbanística na cidade, deu plenos poderes ao prefeito Pereira Passos (1903 – 1906), e ao médico Dr.Oswaldo Cruz para executarem um grande projeto sanitário e urbanístico. O projeto, que ficou conhecido como a “Reforma Passos”, se sustentava no tripé: saneamento, abertura de ruas e embelezamento.

A campanha de saneamento da cidade contou com a aprovação da lei da vacina obrigatória que permitia que brigadas sanitárias, acompanhadas por policiais, entrassem nas casas para aplicar a vacina à força. Devido a imposição da vacinação, a invasão de privacidade, por acreditarem em supostos perigos causados pela vacina e pelo boato de que a vacina teria de ser aplicada nas "partes íntimas" do corpo obrigando as mulheres a se despir diante dos vacinadores, a população acabou por reagir de forma violenta. A massa exaltada depredou comércios de rua, fez barricadas e atacou as forças da polícia com instrumentos, pedras e ferros, gerando a denominada *revolta da vacina*.

Já o projeto urbanístico tinha por objetivo modernizar a cidade segundo os moldes da reforma realizada em Paris. Para essa reforma, o governo destruiu quase todos os cortiços da cidade, o que ficou conhecida como “bota abaixo”, deixando a população de baixa renda – que era maioria neste tipo de moradia - sem residência.

Vinte mil pessoas foram desabrigadas pela demolição dos cortiços. Como resultado, ruas e avenidas foram alargadas; terrenos que acumulavam lixo foram transformados em praças e mais de 2.500 casas foram demolidas.

Para essa reforma, o governo destruiu quase todos os cortiços da cidade. Com o centro da cidade revitalizado, o valor do local no mercado imobiliário cresceu, dificultando ainda mais a permanência da população pobre nesta área. O Prefeito Pereira Passos implantou a primeira vila operária erguida pelo poder público, situada no bairro da Cidade Nova, porém esta intervenção não foi suficiente para atender a demanda habitacional. Além do mais, ocorreu que

As principais vítimas das transformações em curso, as populações de baixa renda foram alvo de campanhas sistemáticas do nascente capital imobiliário e do poder público que, embasadas pelo discurso sanitário, visavam afastar os pobres das áreas mais centrais que experimentavam, então intensa valorização (LAMARÃO,1995).

E, realmente, isso foi alcançado. Os que possuíam trabalho assalariado se deslocaram para a zona norte e o subúrbio, expandindo-se nas cercanias das linhas

férreas. Os que sobreviviam de trabalho temporário ou autônomo não possuíam a estabilidade financeira necessária para a compra de terreno, aluguel de casa ou para arcar com o custo do transporte para o trabalho – que em sua maioria era localizado no centro da cidade, começaram a construir suas residências com os entulhos que restaram dos cortiços que habitavam anteriormente e passaram a ocupar as áreas adjacentes, como os morros, beiras de rios e lagoas, dando origem ao que hoje conhecemos por favela. Lembra VALLADARES (2000), nesse período inicial os habitantes das favelas eram, também, imigrantes estrangeiros pobres – portugueses, espanhóis, italianos – que enfrentavam o problema habitacional da cidade.

Nesse novo tipo de moradia, passaram a residir, também, cerca de 10 mil soldados da Guerra de Canudos que voltaram para o Rio de Janeiro com a promessa do Governo de ganhar casas na então Capital Federal. Como os entraves políticos e burocráticos atrasaram a construção dos alojamentos, os ex-combatentes passaram a ocupar provisoriamente as encostas dos morros e por lá acabaram ficando, aumentando o quantitativo populacional da área. Segundo ZALUAR e ALVITO (1998), o termo Favela passou a ser usado por esses ex-combatentes de Canudos como referência à importância do local do sertão baiano em que se concentravam, o Morro da Favela. Outros autores acreditam que o termo se deu devido ao fato de o morro da Favela apresentar o mesmo tipo de vegetação do morro baiano.

Apesar de historicamente o morro da Providência ser apontado como a primeira favela carioca, não é possível afirmar qual morro do centro da cidade foi o primeiro a ser ocupado ou que era o único na época. Há registros anteriores que demonstram a existência de casebres construídos em encostas, como no Morro de Santo Antônio, demolido na década de 50, localizado atrás do Convento de Santo Antônio, no Largo da Carioca, e o Morro do Castelo também no centro. Porém, é a partir do morro da Favela,

atual morro da Providência, que essa forma de habitação torna-se uma solução para o problema de moradia das camadas populares.

As habitações nessas áreas eram feitas de estuque (taipa), possuindo pequenas janelas e portas; o telhado era de zinco ou de folhas de latas de querosene abertas. O tamanho dessas habitações era maior do que os atuais barracos e também não havia uma concentração exagerada dos casebres, havendo um espaço livre para a circulação entre elas. O material usado para a construção era, em sua maioria, procedentes das demolições e construções que aconteciam na época. Esta forma de construção tentava reproduzir as casas da zona rural do Estado e do nordeste – local de origem da maioria dos moradores – adaptando-se às condições materiais disponíveis.

Já no início do século XX, as favelas eram, como os cortiços, tratadas como problemas de higiene, saúde e estética. Para exacerbar a situação, as categorias sociais que governavam a capital na época, médicos e engenheiros, eram simpatizantes das concepções positivistas da ciência européia. Buscavam entender e explicar os problemas sociais a fim de alcançar a “ordem e progresso do país”. Para tal procuravam “identificar na vida social as mesmas relações e princípios com os quais os cientistas explicavam a vida natural” (COSTA,1997). Para eles, a cidade era como um “corpo urbano” que apresentava deficiências e necessitava de intervenções. As favelas seriam uma patologia social que precisaria ser combatida. Para um bom funcionamento e ordenamento da cidade, era preciso eliminar esses males.

Todo esse quadro resulta em representações que se vêm instaurando desde o final do século XIX, mudando, talvez, o enfoque, que passa a ser agora própria favela que definitivamente

Definitivamente, a favela vai passando para o primeiro plano quando se intervém, pensa ou discute a cidade e/ou o país, quando se planeja seu presente ou seu futuro. Sobre ela recai agora o discurso médico-higienista que antes condenava as habitações anti-higiênicas; para ela se transfere a visão de que seus moradores são responsáveis pela sua própria sorte e também pelos males da cidade. Assim, é no interior do debate sobre a pobreza e a habitação popular – mobilizando, desde o século XIX, as elites cariocas e nacionais – que vamos encontrar as origens de um pensamento

específico sobre a favela carioca (VALLADARES, 2000: 8).

Assim, a favela, desde seu surgimento, é alvo de discussão e críticas. Neste primeiro momento, a preocupação do governo e das elites eram com as condições de higiene, devido ao medo da proliferação de doenças. Os favelados eram considerados os responsáveis pela sua situação e o fruto da questão habitacional de já se configurava na cidade.

CAPÍTULO II

A política de remoção de favelas

2.0 – Os Parques Proletários

Ao longo da década de 20 uma nova concepção urbanística começa a ganhar expressão diante da mera ação pontual higienista e/ou de embelezamento. Os problemas urbanos – moradia, saneamento, circulação – vão cedendo lugar a uma concepção mais sistêmica da cidade, que emerge como objeto de uma nova disciplina científica: o urbanismo (VALLADARES, 2000: 15).

No final da década de 20, o então Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Antônio Prado Júnior, entregou ao urbanista francês Alfred Hubert Donat Agache a tarefa de realizar o estudo de remodelação do centro da cidade, que resultou no “Plano Agache”.

O plano oficializou a separação das diferentes áreas no espaço urbano destinadas para moradia, comércio ou indústrias e condenou as favelas à erradicação. Neste último aspecto, acompanhou as opiniões que eram difundidas na época pois, conforme comentário de CARDOSO (2002),

Os planos e regulamentos urbanísticos (incluindo o plano Agache) as colocavam fora (favelas) da legalidade urbana, recomendando a sua remoção, sob argumentos inspirados, principalmente no sanitarismo, mas que também incluíam aspectos funcionais e estéticos (Pg. 3).

Em seus estudos, Agache debruçou-se sobre a questão da habitação popular. Previu a construção de moradias nos subúrbios, com infra-estrutura básica para receber a população retirada das áreas centrais e, apesar do seu plano não ter concretizado os projetos referentes à habitação, Agache deu grande contribuição neste âmbito, pois segundo VALLADARES (2000), foi um dos primeiros a reconhecer que havia elementos exteriores à pobreza que justificavam a transferência de pessoas para as favelas, culpabilizando os regulamentos de construção e a indiferença do poderes públicos em relação às habitações populares. Ele também percebeu a presença de um mercado habitacional já existente nas favelas como descreve a seguir:

Alguns delles que fizeram bons negócios, melhoram a sua habitação, alugam-na até, e estabelecem-se noutra parte, e eis pequenos proprietários capitalistas que se installaram repentinamente em terrenos que não lhes pertenciam, os que quaes ficariam surprehendidos se se lhes demonstrasse que não podem, em caso nenhum, reivindicar direitos de possessão (AGACHE in: VALLADARES, 2000).

Segundo Agache, pequenos proprietários capitalistas já exploravam as primeiras

favelas. Eles realizaram melhorias em construções existentes a fim de elevar seu preço no mercado de aluguel e apossaram-se de terrenos que não os pertencia. Esta dinâmica demonstra a importância da favela na questão do déficit habitacional da cidade e a conseqüente grande demanda por casebres já no início do século XX.

O Plano Agache não chegou a ser posto em prática, atropelado pelas mudanças políticas na capital que trariam Getúlio Vargas ao poder, mas deixou algumas obras que terminaram por ser implementadas, como a abertura, pavimentação e melhorias de ruas e avenidas, o que acabou por retirar mais gente pobre da área central da cidade.

Nos anos 30, a problemática das favelas permanecia mas, para condená-las oficialmente, era preciso reconhecer sua existência - As favelas, neste momento, não tinham uma definição oficial -. Como forma de solucionar tal impasse foi criado, pelo governo federal, em 1937, o Código de Obras, que reunia as regras para as construções e a ocupação da cidade. Nele, as favelas foram definidas como “conglomerados de dois ou mais casebres, regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados”. O Código previa a extinção e a proibição de formação de novas favelas, substituindo-as por “núcleos de habitação de tipo mínimo” a serem providenciados pela Prefeitura. Sendo assim, praticamente qualquer construção popular se enquadrava nesta definição, revelando a intenção do governo de condenar qualquer foco de uma nova favela.

O Código também previa a aplicação de multa em dobro quando fosse verificada a “exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do solo”. Este artigo do Código revela, como já havia sinalizado Agache, que o aluguel tanto de casebres como do solo já se configura como uma característica importante na dinâmica da favela.

Esta característica revela a capacidade das favelas de atrair novos moradores. Apesar de inserida na lógica de especulação imobiliária, a favela ainda detém preços acessíveis para a população de baixa renda. Sua localização em áreas centrais da cidade

reforça-a como uma solução mais viável para a questão da habitação popular no que tange o custo/benefício.

No entanto, apesar da inserção do tema favela no planejamento da cidade, isto não suscita uma preocupação com a condição de vida desse segmento da população, mas permanece o desejo de liquidar o que era percebido como um incômodo para a cidade.

Nos anos seguintes nada de significativo foi feito pela Prefeitura, no que tange às favelas, até a posse de Henrique Dodsworth, em 1941, com a elaboração de um projeto para higienização das favelas. Dodsworth defendia a idéia de que as favelas eram uma ameaça à saúde pública.

Nesse momento, o país era governado por Getúlio Vargas que, como parte de sua política de aproximação e cooptação das classes trabalhadoras, propôs a construção de parques proletários provisórios. O projeto, que representou a primeira tentativa de uma política habitacional, consistia na remoção das populações das favelas para alojamentos provisórios enquanto no local seriam construídas casas definitivas de alvenaria.

Feitas de madeira, cobertas com telha e divididas em blocos, as casas proletárias não eram equipadas com cozinha, nem instalações sanitárias ou rede de esgoto, somente uma bica d'água. Os moradores, porém, tinham acesso a uma série de serviços gratuitos dentro do Parque, como cursos profissionalizantes, creche, posto médico e capela. Havia ainda banheiros e tanques coletivos para cada bloco de casas.

Antes da mudança, os moradores a ser removidos eram obrigados a assinar um documento se comprometendo a respeitar as regras rígidas de convivência do local, como: lei do silêncio, fechamento do portão pontualmente às 22h e a proibição de qualquer criança ficar fora de casa após este horário. Para certificar que o regimento estava sendo cumprido a risca, o administrador responsável pelo parque realizava diariamente uma ronda noturna. Acrescente-se que,

Além do atestado de bons antecedentes, seus moradores tinham que se submeter a sessões de lições de moral. E como, no início dos anos 40, Vargas buscava estreitar seus vínculos com as camadas populares, os

parques também seriam palco de festas e ventos políticos, através dos quais os seus moradores deveriam expressar sua gratidão ao presidente. (BURGOS,1998:28)

Assim, ao adotar uma política populista e autoritária, os parques refletiam o primeiro período do Governo Vargas.

Estas características revelam que o foco principal dos parques não era preocupação com a higiene desta parcela da população, visto que os banheiros eram coletivos e os parques não contavam com rede de esgotamento sanitário. A qualidade da habitação também não era a prioridade dos parques, devido à escassez de serviços básico supracitados. A intenção era além de melhorar esteticamente a cidade, controlar - tanto com regras, quanto com festas e eventos - e preparar para o mercado de trabalho uma população que era vista como uma ameaça à ordem e moral da cidade. Segundo, BURGOS (1998), esta população era considerada como:

Pré-cidadãos, os habitantes das favelas não são vistos como possuidores de direitos, mas como almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória – eis a representação que emoldura a experiência dos parques. (Pg. 28).

Os escolhidos para o programa foram os moradores da Favela do Largo da Memória, localizada no bairro do Leblon; de favelas próximas à Central do Brasil; da Favela do Jockey Clube e famílias de pracinhas que estavam na Itália para a Segunda Guerra Mundial o que já indicava a preferência pela transferência de favelas localizadas em áreas valorizadas da cidade e não, necessariamente, das mais precárias.

Esse projeto de higienização contou ainda, como forma de amenizar o déficit habitacional, com o financiamento de lotes urbanos na periferia com juros baixos e amplas prestações, causando uma falsa sensação na população de melhorias econômicas e sociais.

No total 8.000 pessoas foram transferidas para três Parques Proletários - localizados na Gávea, Caju e Praia do Pinto (Leblon). O projeto, porém, não efetivou a idéia original de volta ao terreno anteriormente ocupado. Sendo assim, os moradores

permanecerem no local para onde foram removidos. Com o tempo e a falta de acompanhamento por parte do Estado, os parques se tornaram novas favelas.

Assim é que a descoberta do problema favela pelo poder público não surge de uma postulação de seus moradores, mas sim do incômodo que causava à urbanidade da cidade, o que explica o sentido do programa de construção de parques proletários, que tem por finalidade, acima de tudo, resolver o problema das condições insalubres das franjas do centro da cidade, além de permitir a conquista de novas áreas para a expansão urbana. (BURGOS,1998:27).

Não restam dúvidas que o programa de construção de parques proletários não tinha como objetivo a melhoria da moradia da população favelada, mas sim de realizar uma reforma estética na cidade, mantendo neutralizada, através de regras rígidas, esta parcela da população. Pretendia também, resgatar lotes localizados em áreas nobres da cidade, visto que os parques, apesar de terem sido construídos em áreas da zona sul e centro, não eram tão extensos quanto às antigas favelas e também, não provocavam grande desvalorização do local, por se tratarem de uma construção planejada e legalizada.

2.1 – O favelado como ator político

A partir de 1940, se registra enorme fluxo de migração nacional, principalmente para São Paulo, em decorrência das transformações econômicas, que se aprofundaram desde 1930, com a aceleração da industrialização, com a criação de um mercado de mão-de-obra e a fixação de salários mínimos regionais. (SILVA,1989:23)

Segundo a tabela 1 sobre o Crescimento da População Total e Favelada do Município do Rio de Janeiro, do IBGE, no período de 1950 -1960, a população cresceu 3% ao ano, enquanto os favelados, 7% ao ano.

Esse grande aumento populacional, que tornava mais evidente a problemática habitacional de baixa renda na cidade, somado à realização do programa de construção de parques proletários, gerou na população favelada um temor quanto a uma iminente remoção. Como forma de resistir á suposta remoção pela prefeitura, os moradores das favelas Pavão/Pavãozinho, em Copacabana e, posteriormente também, a do Cantagalo,

em Ipanema, criaram em 1945 uma comissão de moradores.

Como se vê, despertados pela intervenção do poder público e ante ameaça de perderem suas casas e suas redes sociais pelo deslocamento forçado, os moradores das favelas começaram a constituir-se em ator político. É verdade que a preservação, pela Constituição Federal de 1946, da restrição ao voto de analfabetos ainda mantinha fora da competição política a grande maioria de seus moradores, inibindo sua participação até mesmo em engrenagens de tipo clientelista (BURGOS,1998:29).

Como forma de frear o movimento dos favelados e do fantasma do comunismo nas favelas, a Prefeitura, e a Arquidiocese juntas criaram a Fundação Leão XIII em 1946, que teria como função a assistência material e moral dos habitantes de morros e favelas. A assistência moral era semelhante à domesticação encontrada nos parques proletários. Atuou, entre 1947-1954, em 34 favelas, realizando em alguns serviços básicos como água, luz, esgoto e rede viária.

Segundo BURGOS (1998), a Fundação pretendia diálogo e compreensão no lugar de conflito político, assistencialismo ao invés do acesso a bens públicos. Porém, este modelo de trabalho realizado pela Leão XIII não foi capaz de inibir uma articulação maior entre os favelados e outros segmentos da sociedade.

No ano de 1955 foi dado início a uma nova ação voltada para a urbanização das favelas a partir da criação da Cruzada São Sebastião, pela Arquidiocese do Rio de Janeiro. Esta realizou durante cinco anos melhorias de serviços básicos em 12 favelas, urbanizou uma e parcialmente outra. Concretizou, também, a única experiência de alojamento próximo à própria favela, a Cruzada São Sebastião, na Praia do Pinto (Leblon). A Cruzada São Sebastião ajudou, também, na resistência dos moradores do Esqueleto, Pasmado, Borél e Dona Marta na luta contra a remoção.

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

Sendo assim, em 1957, foi criada a Coligação dos Trabalhadores Favelados do DF. Este tinha como objetivo a luta por melhores condições de vida dos moradores das favelas, através do desenvolvimento de um trabalho comunitário.

Em 1960, o SERFHA – Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas, que fora criado em 1956 pelo Estado do Rio de Janeiro, passou a fazer parte da Coordenação de Serviços Sociais do Estado. Com isto, passou a ter maior aproximação com as favelas. Tinha a tarefa de estimular a criação de associação de moradores onde não havia. Segundo GOMES (2005), a idéia era de controle da população e de cooptação das lideranças das favelas. “Assim, na prática, a ação do poder público apenas acenava com a substituição da Igreja pelo Estado” (BURGOS,1998:33).

Como forma de reagir às ações assistencialistas, que não reconheciam os direitos de cidadania da população favelada, foi criada, em 1963, a Associação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) para agregar as associações de moradores já existentes no Estado.

Porém, em 1967, foi assinado o Decreto 870, que colocava as Associações de Moradores diretamente sob o controle da Secretaria de Serviços Sociais e das Administrações Regionais, que deveriam aprovar seus estatutos e relatórios financeiros. Tal decreto refletia o período de ditadura militar que o país atravessava desde o golpe de 1964.

Entre 1968 e 1973, já no governo de Negrão de Lima, diversas favelas foram derrubadas e milhares de moradores removidos, apesar de sua resistência. Como resposta, o governo fechou a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) e prendeu seus dirigentes. A política de remoção de favelas se fez, assim, pelo terror.

2.2 – O Programa de Remoção de Favelas

Durante o Governo de Carlos Lacerda (1960 – 1965) foi lançado o “Programa de Remoção das Favelas”. Este tinha como objetivo oficial transferir a população das favelas para conjuntos habitacionais, que seriam construídos pela COHAB-GB (1962-1975), Agência Habitacional que tinha como tarefa administrar os conjuntos que eram financiados pela USAID (United States Agency for International Development).

Localizados em regiões que distavam muito do centro da cidade, os conjuntos habitacionais eram compostos exclusivamente por casas. Os primeiros foram a Vila Kennedy em Senador Câmara, Vila Aliança em Bangu e Vila Esperança em Vigário Geral. Neste primeiro momento foram removidas 12 favelas.

Após o ritmo acelerado desta primeira fase, a COAHB se manteve inativa, até a construção do conjunto habitacional da Cidade de Deus, em Jacarepaguá, ocupada em 1966 e que abrigava além de casas, apartamentos e unidades de triagem.

A construção acelerada dos conjuntos só foi retomada pela COAHB a partir de 1968, quando o BNH – Banco Nacional de Habitação – passou a receber parte dos recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A COHAB tinha, ainda, a função de melhorar e urbanizar favelas, porém nunca a realizou.

Em 1968, sob a administração do Governo Estadual de Negrão de Lima, foi criada a CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidade, que preconizava a permanência dos moradores em seus locais de origem, visando sua integração com a cidade formal. Sendo assim, possuía três objetivos: regularização fundiária; infra-estrutura urbana de saneamento e pavimentação de ruas; assessoria técnica e fornecimento de materiais aos moradores para a transformação dos casebres em casas de alvenaria. Sendo assim a CODESCO reconhecia a:

(...) Importância da posse legal da terra, a necessidade de deixar que os favelados permanecessem próximos aos lugares de trabalho, e a valorização da participação dos favelados na melhoria dos serviços

No mesmo ano, porém, o Governo Federal criou a CHISAN – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana (1968-1973), um órgão do Ministério do Interior, que visava retomar e coordenar o programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro, através de uma política única para os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

A CHISAN era subordinada ao Ministério do Interior e ao BNH. No entanto, ao longo dos anos os órgãos foram se desestruturando, assumindo funções alheias, comprometendo o Programa.

A CHISAN pretendia eliminar todas as favelas da cidade do Rio de Janeiro até 1976. Para tal, se propôs a remover 92.000 moradores por ano a partir de 1971, porém não conseguiu atingir este objetivo, como é possível verificar no quadro I. Apesar do grande número de remoções, as favelas sofreram uma intensa expansão. No período de 1970 – 1974 cresceram 74% e suas populações 36,5%.

Tal fato pode ser justificado por diversos fatores. Primeiramente, o simples anúncio de que uma favela seria removida já era o suficiente para atrair novos moradores para o local, devido a chance de adquirir uma unidade habitacional da COHAB. Esse fato levou VALLADARES (1980) a observar que:

Nessas condições, o mercado imobiliário das favelas foi significativamente “sacudido”. Assim como alteradas foram sua densidade e composição demográfica. (Pg. 53)

Outro fator que contribuiu para o aumento das favelas foi o retorno dos moradores dos conjuntos habitacionais para as favelas. Esta volta foi ocasionada tanto pela escassez de serviços públicos na região onde foram construídos os conjuntos, que acabaram por impossibilitar o acesso ao emprego; pelo dismantelamento das redes de sociais existentes anteriormente nas favelas; quanto pela dificuldade dos moradores dos conjuntos de arcar com as despesas com a habitação, como o aluguel.

A experiência de remoção de favelas, por exemplo, além dos custos políticos e sociais envolvidos, não atingiu seus objetivos, uma vez que se verificou

uma substituição dos moradores dos novos conjuntos por populações de renda mais elevada e um retorno da população às favelas (VALLADARES, 1980).

Segundo VALLADARES (1980), moradores dos conjuntos habitacionais, que retornaram para as favelas, foram substituídos por outros de renda mais elevada, que puderam arcar com os custos de vida neste novo tipo de habitação.

2.3 – Os objetivos verdadeiros e as falácias da política de remoções

A política de remoção possui contradições quanto aos seus objetivos, pois ao mesmo tempo em que visava atender à demanda habitacional da população de baixa renda, pretendia alavancar o crescimento econômico, gerado pela construção civil e pela especulação imobiliária, principalmente na zona sul, onde a maioria das remoções aconteceu.

Segundo GOMES (2005), a liberação de lotes no centro da cidade e zona sul possibilitava a sua utilização de forma mais lucrativa com a construção de prédios de luxo. Já VALLADARES (1980:33) aponta que a construção, em larga escala, de unidades habitacionais para as famílias removidas, contribuiu para incrementar a construção civil. É inegável que, para alcançar esses objetivos, famílias inteiras foram retiradas de suas residências e redes solidariedade, sem direito à indenização pelas benfeitorias realizadas nos barracos. Transferidas para conjuntos habitacionais, construídos de forma precária e sem o acompanhamento de infra-estrutura básica, não tinham garantido o acesso aos serviços públicos. Se a preocupação fosse realmente a qualidade de habitação dos favelados, os conjuntos não teriam sido construídos desta forma.

O governo ocultou sua real intenção para com a remoção, justificando a intervenção como sendo uma política que resolveria o problema habitacional da cidade, garantindo moradia digna aos moradores das favelas, quando, na verdade, a intenção era retirá-los de áreas com grande interesse especulativo imobiliário.

Capítulo III

A política de urbanização de favelas

3.0 – Os debates sobre a urbanização nas favelas

No ano de 1972 a FAFEG organizou o III Congresso de Favelados do Estado da Guanabara, com a participação de 72 favelas e 132 associações de moradores. O slogan divulgado pela imprensa sobre este evento era: “urbanização sim, remoção nunca”.

Em 1976, ocorreu em Vancouver, no Canadá, a primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas. Neste foi criada a primeira Agenda Habitat que tinha como objetivo o tratamento de situações críticas de habitação ocasionadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos.

Este novo debate, somado às críticas que o programa de remoções de favelas recebia, fez que com a remoção em massa fosse retirada da pauta das políticas habitacionais. O debate sobre a viabilidade da urbanização das favelas ganhou espaço, e propiciou o surgimento de projetos pontuais de intervenção. Favelas e favelados começam, então, a ser vistos como parte integrante da cidade, e não mais uma ocupação e população provisória.

Dentro dessa nova abordagem, em 1979, o Banco Nacional de Habitação (BNH) inicia o Programa Pró-Morar do Governo Federal. O Programa pretendia solucionar o problema das habitações sub-humanas, urbanizando-as e erradicando quando não fosse possível outro tipo de intervenção urbanística. Foram atendidas seis favelas, localizadas em áreas com a ocorrência de palafitas, como na favela da Maré.

A crise do BNH, que culminou na sua extinção em 1988, impediu que a experiência na Maré fosse aplicada em outras favelas. No entanto, segundo Cardoso (2002:4), os governos estadual e municipal, eleitos no âmbito do processo de redemocratização que se instaurava no País, buscaram desenvolver iniciativas que tratavam dessa questão mesmo não contando com o apoio do governo federal.

Sendo assim, com a eleição do Governador Leonel Brizola (1983-1987), é desenvolvida uma política voltada para os interesses dos moradores das favelas. Entre 1983 e 1985, foi implantado o Proface (Programa de favelas da Cedae), que levou sistemas de água e esgoto a diversas favelas do Rio, além de viabilizar a coleta de lixo. A partir de 1985, também foi iniciado um programa de iluminação pública.

No mesmo período, foi realizado pela Prefeitura, por meio da SMDS/Fundo Rio, o

Projeto Mutirão, que foi uma das primeiras políticas públicas voltada para a integração urbanística e social das favelas à cidade. O projeto tinha como alvo pequenas obras de esgoto e contava com a participação dos moradores através de trabalho voluntário. Objetivava mais a promoção do desenvolvimento social do que a intervenção urbanística. Iniciou-se em 34 favelas, porém não obteve êxito, principalmente pela indisponibilidade da população em trabalhar sem remuneração.

Em 1985, foi criado o Projeto Urbanização Comunitária/Mutirão Remunerado, com o objetivo de realizar a integração das favelas e o desenvolvimento comunitário, através de intervenções multidisciplinares inter-relacionadas com a participação comunitária remunerada. O projeto tinha como premissa a criação de infra-estrutura mínima, melhoria ambiental, implantação de espaço físico para atendimento social e a participação da comunidade em todo o processo, incluindo-se capacitação profissional e geração de renda.

Tal projeto foi viabilizado por um decreto do ano de 1985 em que o Tribunal de Contas do Município, em casos de desenvolvimento social, dispensava a contratação de empresas construtoras para a execução de obras e remuneração de mãos-de-obra. Este decreto deu início ao afastamento do discurso de remoção, uma vez que a intervenção passava a ser legalizada.

3.1 – A urbanização de favelas e a legislação

Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada um marco do período de redemocratização da sociedade brasileira. O processo constituinte foi, com efeito, acompanhado por ampla mobilização de vários setores da sociedade organizada. No seu interior surgiu o Movimento pela Reforma Urbana, constituído por várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades de

pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano.

Este movimento teve papel destacado na elaboração e aprovação das ações previstas nas constituições estaduais, leis orgânicas e dos planos diretores. Seus princípios tornaram-se referência nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana no Brasil.

No ano de 1992 foi publicada a Lei Complementar 16/92, que instituiu o Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro. Esta previu a participação democrática dos órgãos públicos em consulta à população. Definiu ainda, diretrizes fundamentais para as favelas. O plano incorporava os princípios que norteavam o debate sobre reforma urbana, e indicava instrumentos que permitiriam o exercício da função social da cidade e da propriedade. Recomendava a integração das favelas aos bairros, incorporando os moradores no processo.

Para operacionalizar as indicações do plano, foi criado em 1993, o Grupo Especial de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP), composto pelas secretarias e empresas municipais da área, com o objetivo de propor uma Política Habitacional para o município e articular ações da Prefeitura neste campo.

Após a aprovação desta, foi instituída a Secretaria Extraordinária de Habitação, confirmada em 1994, como Secretaria Municipal de Habitação. A SMH passa, então, a executar sete programas³: Favela-Bairro; Regularização de Loteamentos; Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas, Vila e Cortiços; Morar sem Risco; Morar Carioca; Bairrinho, com os seguintes objetivos:

- Programa de Regularização de Loteamentos: promover a regularização urbanística, administrativa e fundiária dos loteamentos, a fim de obter padrões de salubridade e regularizá-los.
- Regularização Fundiária e Titulação: conceder o título de propriedade aos ocupantes e moradores, incorporando ao cadastro municipal um grande

contingente de imóveis que se encontram na ilegalidade.

- Novas Alternativas, Vilas e Cortiços: oferecer alternativas a terrenos com infraestrutura para receber empreendedores ou famílias. Revitaliza, também, vilas e cortiços do centro da cidade.
- Morar Sem Risco: reassentar famílias que residem em áreas de riscos, como palafitas, encostas, sob viadutos, quando não há a possibilidade de eliminar o risco. Elimina o risco de desabamentos e inundações em áreas habitadas.

³Web site. <http://www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/frames.html>, março de 2007

- Morar Carioca: Financiar imóveis para a classe média (profissionais e funcionários), através de cartas de créditos, em áreas infra-estruturadas. Estimula a participação de pequenos e médios empresários na produção das moradias. Apóia a formação de cooperativas habitacionais e a requalificação de conjuntos habitacionais.
- Bairrinho: programa similar ao favela-bairro, porém em favelas de menor porte (de 100 a 500 núcleos familiares).

3.2 – O Programa Favela- Bairro

O Programa Favela-Bairro, uma Política Habitacional do Município do Rio de Janeiro criado em 1993 pelo então Prefeito César Maia, com vistas a melhorias urbanísticas, previa basicamente obras de infra-estrutura urbana, acessibilidade a serviços públicos, a fim de obter ganhos sociais que permitissem a transformação da favela em bairro. Tinha como objetivos complementares a Regulamentação Fundiária e o Programa de geração

de renda a serem implementados posteriormente às obras de infra-estrutura.

O processo de urbanização teve por objetivo a construção e manutenção de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, circulação viária, drenagem pluvial, contenção e estabilização de encostas, coleta de lixo, limpeza e iluminação públicas, educação sanitária e ambiental. Foram abertos parques, praças e jardins.

Segundo dados do Instituto Pereira Passos, em sua primeira fase, iniciada em 1994 e concluída em dezembro de 2000, com intervenções em 62 comunidades, foram investidos U\$ 300 milhões entre recursos do BID e da Prefeitura.

A experiência acumulada durante todo o período da primeira fase apontou para a necessidade de agregar ações que contribuíssem especificamente para a inclusão social dos moradores das comunidades atingidas. À melhoria das condições de moradia e às obras de infra-estrutura urbana somaram-se serviços sociais de atenção à criança e ao adolescente, e programas de geração de trabalho e renda, numa ação ampla e integrada de combate à pobreza e exclusão.

Agregando quatro componentes – Urbanização Integrada, Atenção à Criança e ao Adolescente, Geração de Trabalho e Renda, e Desenvolvimento Institucional –, o Favela-Bairro II investiu outros U\$ 300 milhões em mais 89 favelas e 17 loteamentos. Sendo assim, 168 comunidades foram contempladas pelas intervenções do Programa.

Em 10 anos de programa foram realizadas 548 mil m² de redes de esgoto; 500 mil metros de redes de água potável; 1.691 mil m² de ruas e becos; 251 mil m² de obras de contenção de encostas, 8.400 coletores de lixo de 23 mil pontos de luz e 503 mil m² de áreas de lazer e paisagismo. Tais melhorias valorizaram o local e acabaram por modificar o perfil de seus moradores, como falarei a seguir.

3.3 – Avaliação sobre o Programa Favela-Bairro

Como parte do componente de monitoramento e avaliação⁴ da primeira fase do Programa, o Instituto Pereira Passos, ligado à Prefeitura do Rio, comparando os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1991 e 2000, buscou avaliar o impacto das intervenções do Favela-Bairro.

O universo de comparação compreendeu 34 favelas, com obras de urbanização concluídas até junho de 2000, época da coleta de campo do Censo 2000 e outras 17, com características similares às do grupo de estudo, que não sofreram intervenções. São favelas que efetivamente vieram a integrar a segunda fase do Programa, cujos critérios de elegibilidade permaneceram os mesmos. Elas formam o grupo de controle.

Foram observadas as mudanças ocorridas em três blocos – infra-estrutura, educação e renda da população. Em relação à infra-estrutura, a pesquisa obteve os seguintes resultados:

- A proporção de domicílios ligados à rede geral de água cresceu em torno de 14 pontos percentuais, variando de 81,24%, em 1991, para 94,87%, em 2000.
- Entre as variáveis de infra-estrutura, o esgotamento sanitário foi a que apresentou a melhoria mais significativa, embora o índice de cobertura do serviço de esgoto tenha ficado, em 2000, abaixo do de água e de lixo. A comparação entre os censos apontou uma diferença positiva de 20 pontos percentuais para o conjunto das 34 favelas: de 64,05% de cobertura, em 1991, para 84,04% , em 2000. O trabalho do Instituto revelou ainda que nas comunidades do Favela-Bairro, a rede aumentou 19,9%, entre 1991 e 2000. Entretanto, naquelas em que não houve intervenção do programa, a rede de esgotamento teve um aumento de apenas 2,9%. Uma diferença de 17 pontos percentuais.

⁴Cabe salientar que esta avaliação, como dito acima, foi realizada por um órgão ligado ao governo que promoveu o Programa. Sendo assim, os números tendem a enfatizar os fatores positivos e minimizar os

negativos. Porém, considero importante a inclusão destes dados a fim de esboçar a transformação das comunidades atendidas pelo programa, que acabaram por gerar a valorização do local.

- O serviço de coleta de lixo apresentou, nas favelas urbanizadas, uma melhoria de 18 pontos percentuais, saindo de 79,60%, em 1991, para 98,24%, em 2000. Em mais da metade das favelas, a cobertura atingiu 100% dos domicílios. Em 1991, a cobertura era de 80% e, em só uma comunidade, 100%. Nas comunidades do grupo de controle, a cobertura caiu em 0,87%.

Já a pesquisa sobre Mercado Imobiliário e Mobilidade Residencial nas Favelas da Cidade do Rio de Janeiro, realizada por Abramo, em 2003, revela que devido à intervenção urbanística, o perfil dos moradores as favelas atendidas pelo programa sofreram mudanças.

Nas favelas atendidas pelo programa, a renda do familiar dos compradores de imóveis é maior do que nas não-atendidas. O percentual de compradores assalariados é maior do que de autônomos (64,75% x 35,25%), e nas favelas que sofreram intervenções do favela-bairro esse percentual aumenta (70% x 30%).

Nas favelas onde houve Favela-Bairro, a maior fonte de recurso utilizada para a aquisição do imóvel é o empréstimo de parentes (35%), enquanto nas não-atendidas esse número cai para 25%, revelando, segundo ABRAMO (2003), que nas favelas onde houve o programa há um esforço maior para a aquisição do imóvel.

Como ocorre na cidade formal, nas favelas a origem predominante dos compradores também é a própria comunidade: 57% moravam antes na mesma favela. É interessante notar que, nas favelas onde houve o Favela- Bairro, esse percentual cai para 47,5%; sugerindo, de acordo com ABRAMO (2003), que o Favela-Bairro tem um poder de atração de moradores de outras favelas (11,2%), outro bairro (18,7%) ou mesmo de outra cidade (15%).

Segundo os números apresentados é possível perceber que o Programa Favela-Bairro trouxe mudanças significativas às favelas no que tange a infra-estrutura. Estas melhoraram a vida do morador e valorizam o local. Esta dinâmica teve como consequência, porém, a elevação do valor dos imóveis da área. Esta valorização está provocando, segundo a pesquisa, um processo de substituição gradual da população residente, por outra com maior poder aquisitivo, visto que

Os objetivos do programa (a integração) são tratados tão somente do ponto de vista físico-urbanístico. No entanto, enquanto política de integração social, essa iniciativa parece insuficiente e mesmo os programas sociais que são articulados na intervenção não têm a mesma primazia dos aspectos de infra-estrutura, o que coloca um obstáculo difícil na questão da integração social das populações faveladas. Um aspecto relevante, nesse sentido, diz respeito à questão da valorização imobiliária que decorre do investimento público, gerando processos de “expulsão branca”. A postura da Prefeitura foi de saudar os processos de valorização como resultados positivos, desconsiderando o problema da saída de moradores e sua substituição por camadas de renda mais elevada. Esse tema é de fundamental importância do ponto de vista da integração social. (CARDOSO, 2002:12)

Sendo assim, o Programa Favela-Bairro acaba por gerar um processo de “expulsão branca” dos moradores com menor poder aquisitivo.

Vale ressaltar, que a consciência e luta política dos favelados foi de extrema importância para que o programa de remoções fosse retirada da pauta política e cedesse

espaço para a intervenção urbanística. Porém, para evitar o processo de “expulsão branca”, os moradores das favelas têm que lutar para que a intervenção urbanística venha acompanhada de políticas sociais.

Capítulo IV

A regularização fundiária de favelas

4.0 – O panorama da informalidade habitacional

O censo de 2000, realizado pelo IBGE, apontou que o Brasil tem 12 milhões de domicílios irregulares. Este número representa mais que a quarta parte de todas as residências do País.

Este Censo ainda apontou que a cidade do Rio de Janeiro possui 513 favelas. E os bairros que possuem mais favelas são: Jacarepaguá com 68 Bangu, 21; Realengo, 14; Itanhangá, Recreio, Anchieta e Complexo do Alemão, 11 e Rio Comprido e Cordovil, 10.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Pereira Passos sobre a evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro (2002), a taxa de crescimento dos setores subnormais - que segundo o IBGE são grupos de mais de 50 unidades habitacionais dispostas de modo “desordenado e denso”, sobre solo que pertence a terceiros, e “carente de serviços públicos essenciais” - é de 2,4% ao ano, enquanto que o resto da cidade cresce apenas 0,38% ao ano. De acordo com estes dados é possível verificar que as favelas crescem em um ano o que o “asfalto” leva mais de seis anos para crescer.

De acordo com esses dados é possível perceber a complexidade do panorama habitacional da cidade e do país. Em vista disso, há mais de dez anos a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro reconheceu a importância da integração das favelas à cidade formal. A moradia e a utilização racional do espaço urbano passaram a ser percebidas como fatores fundamentais para a qualidade de vida dos cariocas. Passou-se então a investir em obras de urbanização e implantação de serviços através do Programa Favela-

Bairro e da regularização das ocupações populares.

4.1 – Primeiras experiências de regularização fundiária

Apesar de ser recente o reconhecimento da necessidade de integração entre favela e bairro por parte da prefeitura, ocorreram ainda na década de 60 algumas experiências de urbanização e regularização fundiária. A Favela Brás de Pina, juntamente com Mata Machado e Morro União, foram as escolhidas para integrar um programa experimental promovido pela CODESCO. As obras de urbanização foram concluídas no final da década de 60, porém a regularização dos lotes só foi efetivada na década de 80, devido a entraves burocráticos, após a inclusão das favelas no Programa Cada Família Um Lote.

No final da década de 70 é verificada outra experiência de regularização fundiária, desta vez em Copacabana, no Morro dos Cabritos. Aproximadamente 100 famílias que residiam no local se mobilizaram e decidiram adquirir em condomínio um terreno vizinho ao local, visto que estavam sofrendo ameaças de remoção pelo proprietário do terreno em que viviam. Para tal, recorreram a um financiamento da Cruzada São Sebastião. A regularização só foi possível, pois o dono do terreno, a construtora Pires e Santos, devido às ações consignatórias e de usucapião movidas pelo moradores, percebeu que a perícia judicial iria garantir a permanência por mais cinco anos dos moradores no local. Sendo assim, aceitou negociar e ofereceu indenização aos moradores e financiou o restante para a aquisição do imóvel vizinho.

Segundo COMPANS (2003), regularização fundiária em favelas feitas a partir da compra do imóvel em que se situam, quando o proprietário é particular, é mais ágil do que a desapropriação. Isto ocorre, pois nesses casos não há conflitos judiciais e nem negociações políticas entre município, estado e governo federal.

Conforma observa, esse que este tipo de regularização é indicada para intervenções pontuais ou a projetos-piloto, visto que a terra possui preços elevados nos

grandes centros, tornando a aquisição do imóvel através da compra inviável. A autora aponta ainda que o simples anúncio de implementação de um programa de regularização fundiária que implique na aquisição de grandes extensões de terra já se configura como combustível para elevação dos preços imobiliários devido ao movimento especulativo.

4.2 – O Programa Cada Família Um Lote

O Programa Cada Família Um Lote, do governo Brizola (1983-1986) foi criado com o objetivo facilitar a emissão de títulos de propriedade. Tinha como meta a distribuição de um milhão de títulos. Deste total, 400 mil deveriam ser destinados à regularização de favelas que passariam por obras de urbanização até se desenvolverem em bairro populares.

Neste programa, havia procedimentos diferenciados de acordo com a titularidade do terreno em que o imóvel a ser regularizado se situava. Se a propriedade tivesse como dono um particular, a ação era a de desapropriação por interesse social⁵. Caso a propriedade pertencesse ao Estado ou Município a ação era de transferência para o Patrimônio do Estado e deste para a Cehab, que era o órgão responsável pela implementação do programa. Nos casos das terras serem Estaduais, os moradores deveriam pagar uma quantia simbólica que não ultrapassava 15% do salário mínimo. E, por último, se a proprietária do terreno fosse a União, era solicitada ao órgão que detinha a propriedade a regularização da situação dos moradores.

Ao final de 1986, apenas 13.604 títulos haviam sido entregues a 15 favelas e 32.817 no total do programa em todo o Estado. Sendo assim, o programa teve grande fracasso. COMPANS (2003) aponta que o maior equívoco do programa foi ter estabelecido metas muito altas, visto que o programa dependia de fatores que dependiam de tempo e de dinheiro, além de outras variáveis, tais como: a difícil articulação

intergovernamental e a tramitação de ações judiciais de desapropriação.

Esta tramitação é complexa, pois apesar de não poder se opor tanto o expropriado quanto o judiciário, o primeiro pode sempre contestar o valor da indenização, que não pode ser convertida em títulos de dívidas pública resgatáveis em dez anos, por se tratar de regularização de favelas, conforme o previsto no artigo 182, artigo 4º da Constituição Federal. A fim de evitar que a ação se estenda por tempo indeterminado, o Poder Público acaba por pagar um valor elevado ao expropriado, sobrecarregando financeiramente o programa e colaborando para a elevação dos preços no mercado imobiliário em geral.

⁴ Este tipo de ação é realizada pelo Estado que expropria certo bem em função de interesse social. Este ocorre em casos que visem a manutenção de posseiros quando já formaram no terreno núcleos habitacionais e a construção de casas populares.

4.3 – Avanços jurídicos para a regularização fundiária

Um importante passo em relação à regularização fundiária foi dado em 1988 quando a Constituição Federal reconheceu o direito de todos os brasileiros à moradia e à cidade e estabeleceu o princípio da função social da propriedade.

Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamentou o artigo 182 da Constituição e instituiu novos instrumentos que poderão ser aplicados na implementação da política urbana, como a criação do usucapião especial urbano coletivo.

O usucapião especial urbano, até 2001, só poderia ser requerido individualmente

se tornando praticamente inviável no caso de favelas, uma vez que ficava impossível individualizar os lotes, devido à declividade dos terrenos que, em sua maioria, se encontram nas encostas dos morros, e pela ocupação desordenada que gera a superposição de unidades.

Através do artigo 10 do Estatuto da Cidade, este problema foi solucionado. Em áreas urbanas com mais de 250m², onde não for possível identificar o terreno ocupado por cada morador, a posse poderá ser contestada coletivamente. O resultado da ação é uma propriedade condominial indivisível com igual fração de terreno para cada possuidor.

Outro ponto importante previsto no Estatuto é a Medida Provisória 2.220 que instituiu a concessão de uso especial para fins de moradia, aplicáveis em terrenos públicos urbanos ocupados por assentamentos habitacionais até 30 de junho de 2001. Esta concessão é diferente da concessão de direito real de uso, pois pode ser requerida através de solicitação ou de ação judicial dirigida ao órgão público proprietário do terreno, por iniciativa dos moradores. O título concedido poderá ser registrado no Registro Geral de Imóveis.

O Estatuto determinou ainda a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público nas ações de usucapião. Instituiu, também, a gratuidade da assistência jurídica aos beneficiários, incluindo os custos com o registro de imóveis.

4.4 – A Política Nacional de Regularização Fundiária

Apenas em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal instituiu uma política nacional de regularização fundiária sustentável em áreas urbanas.

Tal política se concretizou através do Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que tem por objetivo apoiar estados,

municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.

A regularização fundiária sustentável se baseia em três eixos: regularizações urbanística, ambiental e administrativa e patrimonial. A primeira visa melhorias na infraestrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos, fazendo a integração da área irregular com a cidade formal. Já a regularização ambiental procura melhorar as condições do meio ambiente através do saneamento básico, controle de risco de desastres naturais, preservação e recuperação da vegetação e dos cursos d'água. E, por último, a regularização administrativa e patrimonial atua na parte legal, ou seja, reconhece o direito à moradia por meio de registro em cartório.

A meta definida pelo Programa foi iniciar até dezembro de 2006, a regularização fundiária de um milhão de domicílios no País e conceder 400 mil títulos. Para agilizar o programa e envolver os municípios e a sociedade, o Governo apoiou quem já atuava no assunto: estados, municípios e organizações não-governamentais (ONGs).

O município do Rio de Janeiro, em convênio com o Escritório UN-Habitat/ROLAC, implantou o Programa de regularização fundiária e Titulação de Assentamentos Populares. A política de regularização fundiária do Rio de Janeiro tem como público-alvo os moradores de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, conjuntos habitacionais e assentamentos populares promovidos pelo poder público.

O programa de regularização e titulação do município divide-se em: programa de regularização de loteamentos; regularização de ocupações informais situadas em terrenos municipais; regularização de ocupações de imóveis de propriedade privada, e propriedade pública, (esferas Municipal, Estadual e Federal) nas favelas atendidas pelo Programa APD/Rio (Convênio da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro com a união Européia) e o programa de reassentamento e regularização de moradores provenientes de áreas de

risco, vias públicas existentes ou projetadas.

Através de ações diretas e indiretas, o programa vem beneficiando 1.050.000 famílias em 26 estados e 220 municípios, abrangendo 1.394 assentamentos. Deste total, 220.000 famílias já estão com seus títulos concedidos.

O orçamento Geral da União destinou nos anos de 2004 e 2005, R\$ 15,5 milhões para estados, municípios e entidades da sociedade civil desenvolverem ações de regularização fundiária em 397 assentamentos (73 municípios em 21 estados). O orçamento de 2006 detém mais R\$ 15 milhões para a continuidade das ações.

Com a regularização fundiária se espera reconhecer a ocupação; receber mais investimentos em construção na área regularizada; mais acesso a obras e serviços públicos e um processo de inclusão social.

4.5 – Avaliação sobre o Programa de Regularização Fundiária

Por se tratar de um programa recente, não é possível fazer uma avaliação do seu impacto sobre os beneficiários. Porém, alguns podem já serem discutidos.

O simples fato de se regularizar um terreno, já acarreta a elevação do seu valor no mercado imobiliário. O aumento do preço, tanto da venda quanto do aluguel, dificultam a permanência e a transferência de moradores com menor poder aquisitivo para as favelas regularizadas. A valorização do terreno acarreta, também, o aumento do custo de vida no local.

A regularização e o conseqüente aumento de valor do terreno, porém, não podem ser vistos apenas como um fator positivo, que irá aquecer o mercado imobiliário, antes informal, das favelas, pois há pontos do Estatuto da Cidade que demonstram ambigüidades, já características dos programas habitacionais. Como o fato de o

condomínio adquirido através do usucapião especial urbano coletivo, só poder se extinto com a aprovação de pelo menos dois terços dos condôminos e somente após a realização de obras de urbanização.

Esta lei, segundo COMPANS (2003), pretende evitar a “expulsão branca” dos moradores, condicionando a venda do imóvel à urbanização e à vontade coletiva dos outros condôminos. Porém, esta lei pode servir ao capital imobiliário e às grandes construtoras, pois a estes não interessa apenas um lote, mas uma grande parte do terreno. E, somente esse grupo terá condições de realizar obras de urbanização quando o estado não as fizer.

Sendo assim, devido aos limites impostos pelos termos da lei, os moradores só os terão como alternativa legal de venda. Esta dinâmica, portanto, poderá acarretar uma nova “expulsão branca” dos moradores das favelas.

Apesar destas possíveis conseqüências, a regularização fundiária em favelas deve ser encarada como uma conquista dos favelados, uma vez que ela só foi possível de ser alcançada através da luta de seus moradores. Estes devem, porém, cobrar que esta regularização venha acompanhada de políticas sociais que garantam os direitos da população e permita a sua permanência no local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do século, as habitações populares eram os cortiços. Ao se configurarem como problema de saúde pública para a sociedade, foram condenados à demolição, deixando sua população sem moradia, tendo como alternativa a ocupação de espaços vazios na área urbana, formando, então, aglomerados de habitações modestas que vieram a ser conhecidos como favelas.

O surgimento das favelas transformou-se, com o tempo, em um novo problema a ser combatido pelo governo, uma vez que ocupava áreas nobres da cidade. A solução encontrada foi a remoção dessas favelas para áreas distantes. Porém a população favelada não aceitou facilmente essa política. Houve muitas resistências à remoção, estratégia que se estendeu por longo tempo e, em vista disso, os favelados conquistaram, através das décadas, um espaço cada vez mais significativo no campo da política. As conquistas dessa população e a sua constituição como ator político resultaram em mudanças ocorridas na forma de tratamento do governo para com as favelas.

Esta percepção deu forças à luta em favor de melhores condições, não só de moradia, mas de vida. Nessa caminhada, a intervenção e o apoio de órgãos do governo e da sociedade civil, como a Fundação Leão XIII e Cruzada São Sebastião, foram importantes para a tomada de consciência do favelado sobre seu papel como ator político.

Um dos resultados desta luta foi o abandono da política de remoções, culminando com o Programa Favela-Bairro, que não pretendia remover favelas, mas sim integrá-las à cidade formal através de intervenções urbanísticas e sociais. O Programa, porém, não foi efetivado em sua integralidade, uma vez que ocorreu uma priorização das reformas na parte de infra-estrutura em detrimento do investimento no social.

No entanto, as políticas habitacionais implementadas pelo governo nas favelas do Rio de Janeiro tiveram como uma das conseqüências a substituição de moradores de

baixa renda por outros com renda elevada. Este fenômeno ocorreu porque as melhorias geradas pela intervenção urbanística não vieram acompanhadas de políticas sociais eficazes, capazes de promover a garantia dos direitos sociais e, assim, a permanência dos moradores em suas favelas de origem.

A atual forma de intervenção no governo na questão habitacional das favelas, a regularização fundiária, tem por objetivo a concessão de título de propriedade a cada possuidor de uma unidade habitacional, que é o título definitivo e reconhecido na cidade formal. Este programa ainda está numa fase inicial, porém já é possível prever que se não for acompanhado de políticas sociais, provavelmente terá o mesmo resultado que os demais.

Sendo assim, é importante que o morador de comunidade tenha consciência da importância do seu papel na luta por melhores condições de moradia e vida. A sua organização foi e continua sendo fundamental para a conquista e cumprimento efetivo dos direitos sociais dos favelados.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRAMO, Pedro. **A Dinâmica do Mercado de Solo Informal em Favelas e a Mobilidade Residencial dos Pobres**. www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/abramo.pdf. (Acessado em 30/01/2007).

ABREU, Maurício. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro, IPLANRIO, 1997.

BURGOS, Marcelo Bauman. **Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro**. In: ZALUAR, A e ALVITO, M. Um século de favelas. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARDOSO, Adauto Lucio. **O Programa Favela-Bairro: Uma Avaliação**. <http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/44.pdf>. (Acessado em 14/02/2007).

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

COMPANS, Rose. **A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro**. www.lpp-uerj.net/forumrio/documentos/009_041.pdf. (Acessado em 10/03/2007).

COSTA, Cristina, **Sociologia – Introdução à ciência da sociedade**. São Paulo, Editora Moderna, 1997.

GOMES, Maria de Fátima Cabral. **Habitação e Questão Social – análise do caso brasileiro**. www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-26.htm. (Acessado em 04/07/2007).

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. **Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro**. <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>. (Acessado em 10/06/2007).

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. **Mercado Imobiliário Carioca: Algumas Conclusões**. www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/83_mercado%20imobiliario%20carioca%20algumas%20conclusoes.PDF. (Acessado em 30/01/2007).

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. **O Rio de Janeiro e o Favela-Bairro**. www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/64_o%20rio%20de%20janeiro%20e%20o%20favela-bairro.PDF. (Acessado em 12/01/2007).

LAMARÃO, Sérgio. Introdução. In ROCHA, Oswaldo, **A era das demolições**. Rio de Janeiro, Coleção Biblioteca Carioca, 1995.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1981.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. LAGO, Luciana Corrêa. **A Oposição Favela-Bairro no Espaço Social do Rio de Janeiro**. www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8598.pdf. (Acessado em 10/03/2007)

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

VALLADARES, Licia, **A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais.** <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf> . (Acessado em 13/09/2006).

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

ZALUAR, A e ALVITO, M. **Um século de favelas.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Regularização Fundiária 2.** Ministério das Cidades. Brasília, dezembro de 2005.

CARVALHO, Lia. **Habitação populares.** Rio de Janeiro, Coleção Biblioteca Carioca, 1995.

CRETTON, André Luiz Fontoura. ALEM, Adriano Reginaldo. **Mercado Imobiliário no Rio de Janeiro.** O uso dos cadastros técnicos municipais para acompanhar as mudanças da cidade. <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/indice/flanali.asp?codpal=396&pal=MERCADO%20IMOBILI%C3%81RIO>. (Acessado em 20/01/2007).

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. **Favelas e as organizações comunitárias.** Petrópolis, Editora Vozes, 1994.

ROCHA, Oswaldo, **A era das demolições.** Rio de Janeiro, Coleção Biblioteca Carioca, 1995.

ANEXOS

Quadro I

O PROGRAMA DE REMOÇÃO NO RIO DE JANEIRO

Remoções realizadas no período 1962 - 1974

Administrações e período das remoções	Total de favelas atingidas	Total de barracos removidos	Total de habitantes removidos
Carlos Lacerda	27	8.078	41.958
1962/1965 Negrão de Lima	s/resposta	s/resposta	6.685
1966/1967enchentes Negrão de Lima	33	12.782	63.910
Maio/1968			
-Março/1971 Chagas Freitas	20	5.333	26.665
Abril/1971-			
Março/1974			
Total	80	26.193	139.218

TABELA 1
Crescimento da População Total e Favelada
Município do Rio de Janeiro – 1950/1991

Anos	População	População	Crescimento Populacional		B/A (%)
	do Município (A)	Favelada (B)	a.a. (%) do Município	da Favela	
1950	2.375.280	169.305	-	-	7,13
1960	3.300.431	335.063	3,34	7,06	10,15
1970	4.251.918	565.135	2,57	5,37	13,29
1980	5.090.723	722.424	1,82	2,49	14,19
1991	5.480.768	962.793	0,67	2,65	17,57

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos; Iplanrio, 1991.