



# XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído

Avanços no desempenho das construções – pesquisa, inovação e capacitação profissional

12, 13 E 14 DE NOVEMBRO DE 2014 | MACEIÓ | AL

## A DUALIDADE DAS AÇÕES PÚBLICAS COMO INDUTORA DA SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL CARIOCA

SOUZA, Gabriel C. S. (1); BARBOSA, Gisele S. (2)

(1) UFRJ/POLI/PEU, e-mail: gcssouza@gmail.com ,

(2) UFRJ/POLI/PEU/DEG, e-mail: giselebarbosa@poli.ufrj.br

### RESUMO

O presente estudo tem como foco a habitação popular na cidade do Rio de Janeiro, uma questão que se agrava com o passar dos anos, como pode ser observado no elevado quantitativo populacional dos Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010). Trata-se de uma parte da dissertação no Programa de Engenharia Urbana da UFRJ que pretende analisar de forma sucinta os avanços das políticas habitacionais no Rio de Janeiro. A partir da investigação dessas políticas, a pesquisa tem como objetivo avaliar se tais ações públicas favorecem ou minimizam a segregação residencial, assim como identificar as consequências destas ações para a engenharia urbana. Fruto de uma metodologia comparativa entre as políticas públicas atuais e suas antecessoras, o trabalho é desenvolvido com o apoio de uma bibliografia interdisciplinar. No intuito de contextualizar a questão da habitação popular carioca fez-se necessário explorar algumas das ações urbanas realizadas, como por exemplo, a reforma de Pereira Passos e o reconhecimento das favelas, pela aprovação da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988. No período deste último acontecimento, a política habitacional passa a priorizar a urbanização em relação a remoção “direta”, um avanço das políticas do Parque Proletário e CoHab’s para as do Favela-Bairro e Morar Carioca. Assim como retoma a construção de moradias para as classes sociais mais populares, através do Programa Minha Casa Minha Vida. O resultado parcial levantou a hipótese de que parte das políticas habitacionais empreendidas no momento, estão induzindo à segregação residencial, fonte parcial dos problemas enfrentados pela engenharia urbana, através da expulsão da população de baixa renda “das zonas centrais” em direção às periferias. Seja diretamente, através da construção de novas moradias distantes do centro ou indiretamente, pelo aumento dos custos nas favelas urbanizadas.

**Palavras-chave:** Segregação Residencial, Habitação Popular, Políticas Habitacionais, Rio de Janeiro.

### ABSTRACT

*The present study focuses on popular housing in the city of Rio de Janeiro, an issue that is getting worse over the years, as can be seen in the high quantitative population of clusters subnormal (IBGE, 2010). It is a part of the dissertation in the Program of Urban Engineering at UFRJ that you want to analyze briefly the progress of housing policy in Rio de Janeiro. From the investigation of these policies, the research aims to assess whether such public actions favor or minimize residential segregation, and identify the consequences of these actions for urban engineering. Result of a comparative methodology between the current public policies and their predecessors, the work is developed with the support of an interdisciplinary bibliography. In order to contextualize the issue of Rio’s popular housing became necessary to explore some of the urban actions carried, such as the reform of Pereira Passos and recognition of the slums, by approval of the social function of property in the Federal Constitution of 1988. The period of the latter event, the housing policy is to prioritize urbanization in relation to “direct” removal, an policy advance the Proletarian Park and CoHab’s for the Favela-Bairro and Morar Carioca. As resumes construction of housing the most popular social classes, through the Minha Casa Minha Vida. The partial result raised the possibility that part of the housing policies undertaken at the time, are inducing the residential segregation, partial source of the problems faced by the urban engineering, through the expulsion of the low-income population “the central areas” toward the peripheries. Either directly, through the construction of new houses distant from the center or indirectly, by increased costs in urbanized slums.*

**Keywords:** Residential Segregation, Popular Housing, Housing Policies, Rio de Janeiro.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como foco a habitação popular na cidade do Rio de Janeiro, uma questão complexa que se agrava com o passar dos anos. A Tabela 01 abaixo baseia-se nos dados estatísticos que consideram a população total, a população residente em aglomerados subnormais<sup>1</sup> das capitais brasileiras e a porcentagem que este grupo representa para suas cidades. Constata-se a gravidade do problema carioca, cidade com grande número de moradores de baixa renda (1.393.314), superando outras 17 cidades, além de possuir mais de um quinto (22,16%) de seus moradores em tais aglomerados.

**Tabela 01 – Populações totais e em aglomerados nas capitais brasileiras**

CAPITAIS	TOTAL	AGLOME- RADOS SUBNORMAIS	%	CAPITAIS	TOTAL	AGLOME- RADOS SUBNORMAIS	%
<b>RIO DE JANEIRO</b>	<b>6.288.588</b>	<b>1.393.314</b>	<b>22,16%</b>	JOÃO PESSOA	719.737	<b>91.351</b>	12,69%
SÃO PAULO	11.216.559	<b>1.280.400</b>	11,42%	NATAL	802.128	<b>80.774</b>	10,07%
SALVADOR	2.668.078	<b>882.204</b>	33,07%	MACAPÁ	397.170	<b>63.771</b>	16,06%
BELÉM	1.392.332	<b>758.524</b>	54,48%	ARACAJU	570.417	<b>61.847</b>	10,84%
FORTALEZA	2.448.920	<b>396.370</b>	16,19%	CUIBÁ	548.042	<b>51.057</b>	9,32%
RECIFE	1.531.394	<b>349.920</b>	22,85%	PORTO VELHO	421.223	<b>47.687</b>	11,32%
BH	2.368.846	<b>307.038</b>	12,96%	RIO BRANCO	334.142	<b>33.721</b>	10,09%
MANAUS	1.799.213	<b>295.910</b>	16,45%	VITÓRIA	326.841	<b>26.484</b>	8,10%
SÃO LUÍS	1.012.856	<b>232.912</b>	23,00%	FLORIANÓPOLIS	418.811	<b>17.573</b>	4,20%
PORTO ALEGRE	1.398.109	<b>192.843</b>	13,79%	GOIANIA	1.300.383	<b>3.495</b>	0,27%
CURITIBA	1.744.807	<b>162.679</b>	9,32%	CAMPO GRANDE	782.100	<b>1.482</b>	0,19%
BRASILIA	2.558.865	<b>133.556</b>	5,22%	BOA VISTA	282.896	<b>1.157</b>	0,41%
TERESINA	812.194	<b>131.451</b>	16,18%	PALMAS	228.297	<b>0</b>	0,00%
MACEIÓ	930.363	<b>114.659</b>	12,32%				

Fonte: Tabela desenvolvida pelo autor a partir dos dados do Censo Demográfico IBGE (2010)

Identificado o problema habitacional carioca, o trabalho volta-se para ações públicas que podem ter gerado e/ou agravado tal problema, sobretudo às políticas habitacionais. Não se pretende descrever, nos limites deste trabalho, a evolução da política habitacional, apenas identificar nas ações públicas, as dimensões do problema em cada época, bem como suas consequências e formas de mitigação. Vale ressaltar que a demanda por habitações foi intensificada com a separação dos locais de trabalho e moradia, movimento forçado que se deve ao “capitalismo industrial, pela reorganização do processo de trabalho e pelo advento do sistema fabril” (HARVEY, 1982:7). Esta separação foi seguida pela tendência da divisão sócio espacial da cidade, implicando em diferenças consideráveis no desenvolvimento dos territórios urbanos ocupados pelos pobres e pelos ricos no meio urbano.

Em seguida, o estudo direciona-se para o habitat das habitações populares. Desta forma, é realizada uma sucinta comparação entre as políticas habitacionais de maneira a identificar os avanços alcançados. O objetivo é investigar as realocações populares a partir das ações públicas geradoras da segregação residencial e identificar as suas consequências para a engenharia urbana do Rio de Janeiro. Nesse sentido é apresentada a hipótese de que as políticas habitacionais expulsam a população de baixa renda em

<sup>1</sup> “conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.” (IBGE, 2010, P.19).

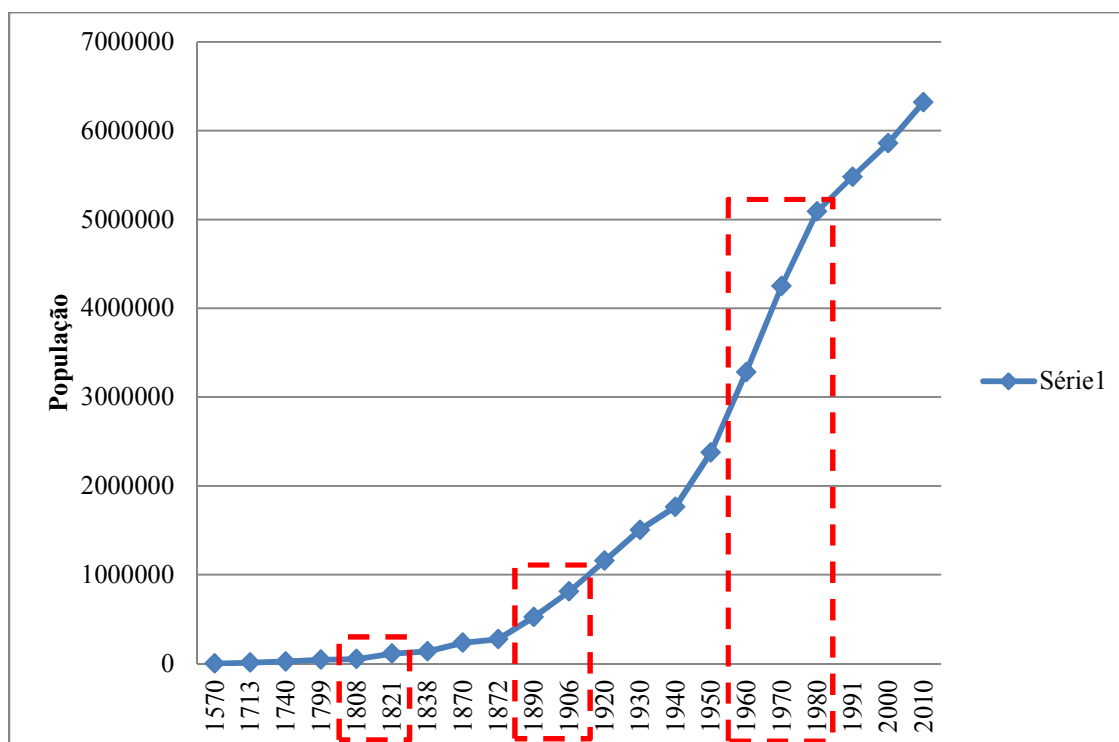
direção às periferias, tanto diretamente, pela construção de novas moradias distantes do centro, como indiretamente, pelo aumento dos custos nas favelas urbanizadas.

## 2 PROBLEMÁTICA HABITACIONAL

Através de uma sucinta avaliação da evolução populacional da cidade do Rio de Janeiro é possível apurar a demanda por habitações. Como se observa na Tabela 02, o crescimento populacional desta cidade não foi linear, apresentando momentos de acréscimo acentuado em alguns períodos de sua história. Vale esclarecer que não se pretende fazer uma investigação histórica sobre a sociedade, tampouco uma criteriosa análise de sua evolução, mas sim identificar períodos de “saltos” decorrentes dos fatores que aceleraram deslocamentos populacionais em direção à cidade e contribuíram para a formação do problema habitacional carioca.

Nesse sentido, faz-se relevante a análise do quantitativo populacional de cada período com o objetivo de esboçar a intensidade do aumento da mancha urbana carioca<sup>2</sup>, uma vez que o aumento de população acomoda-se no território provocando sua expansão. Tal crescimento urbano e populacional tem impacto direto na questão habitacional, especialmente a das camadas menos favorecidas, problema originado pelo excesso de moradores e pobreza crescente, agravado pelos sucessivos “saltos” populacionais e falta de investimentos em infraestrutura urbana. Para este estudo são identificados na Tabela 02 três momentos de acentuado crescimento: o início do século XIX, a virada de século e meados do século XX.

**TABELA 02 – Crescimento Populacional Carioca**



FONTES: Tabela desenvolvida pelo autor a partir dos dados da Evolução Urbanística da cidade do Rio de Janeiro – IPP e do CENSO 2010 IBGE

O primeiro momento destacado por seu acentuado crescimento deve-se à chegada da

<sup>2</sup> O critério da densidade urbana foi desconsiderado por não se pretender uma análise precisa do tamanho da mancha urbana, mas sim sua ordem de grandeza.

Corte Portuguesa ao Brasil, que além de seus próprios membros, aumentou a demanda por postos de serviços na capital da colônia. Serviços gerados tanto pelos novos equipamentos criados e exigências de consumo da elite que se transferiu para o país, como também em consequência das ações políticas, como, por exemplo, a abertura dos portos às nações amigas e a criação do Reino Unido Portugal, Brasil e Algarves, entre outros. Assim, a cidade do Rio de Janeiro contou com significativo aumento populacional, principalmente de mão-de-obra escrava.

O segundo momento, virada do século XIX-XX, está relacionado aos avanços na locomoção urbana e as reformas empreendidas pelo Prefeito Pereira Passos. Um tornou mais rápido e eficiente o deslocamento na cidade, enquanto o outro investiu recursos públicos para melhorar a então capital da República. A finalidade das melhorias em infraestrutura, segundo ABREU (1986), era atrair investimentos internacionais, evidenciado na Exposição Universal do Rio de Janeiro em 1910, logo após as obras de melhorias urbanas. Tais ações resultaram na ampliação e criação de novos postos de trabalho, atraindo assim mais pessoas. Tal movimento de atração também foi potencializado pela necessidade de substituição da antiga mão de obra escrava, após a abolição da escravidão.

O terceiro período de acentuado crescimento estendeu-se por quase três décadas. Observa-se nesta fase um crescimento da população urbana brasileira tão intenso, que ultrapassou a população rural. Este processo é o resultado de um duplo movimento: o desenvolvimento da industrialização no Brasil, que demandava cada vez mais força de trabalho nas cidades; e da mecanização do campo que “otimizou” a produção rural reduzindo a demanda por trabalhadores rurais. O maior impacto deste movimento se deu nas grandes cidades, especialmente no eixo Rio-São Paulo, sobretudo nos seus territórios periféricos e de ocupações irregulares, destino do grande contingente de migrantes, dada a maior facilidade de acesso à moradia nestas áreas.

Ao compararmos tais momentos históricos, nota-se que as causas da aceleração na atração populacional para o Rio de Janeiro se relacionam aos novos postos de serviços criados, direta ou indiretamente, por determinadas ações e processos produtivos. A oferta de emprego estava inicialmente vinculada às questões políticas, como por exemplo, os novos serviços resultantes da transferência da corte ou pela necessária substituição da mão de obra escrava, e, paulatinamente, passam a também se vincular aos interesses econômicos, como investimentos públicos para atração de capitais e estímulos à industrialização, que resultam na criação de mais postos de trabalhos.

Em resumo, resultaram de ações motivadas por fatores políticos e/ou econômicos, que corroboraram a concentração populacional e, conseqüentemente, o agravamento dos conflitos sociais. Seguindo o recorte habitacional adotado, o estudo se restringe às disputas entre as classes pela localização das respectivas moradias na cidade, marcada por fatores de localização fortemente influenciados pela proximidade com os equipamentos e serviços urbanos (centro da cidade), como na época da transferência da Corte Portuguesa. Esses fatores foram amenizados pelo aprimoramento do sistema de transporte, impulsionado pela crescente mancha urbana, que possibilitou residir mais longe da área central, gerando em contrapartida, fortes diferenciações espaciais entre centro (superequipado) e periferia (carente de infraestrutura e equipamentos públicos).

Foi com o aparecimento dos bondes e dos trens da Estrada de Ferro D. Pedro II que a dinâmica de expansão urbana se modificou. A partir deste período nota-se a distribuição socioeconômica da população pelo território da cidade, a partir da capacidade aquisitiva, ao lado de um processo de desconcentração da área central que passa a

localizar os cidadãos em função da sua capacidade de pagamento dos sistemas de transporte (ABREU, 1986:48), como também em adquirir o seu “solo” ou moradia. Este fato provocou duas vertentes de crescimento opostas e em direção contrária ao centro: de um lado a população de maior renda, guiada pelos bondes para a zona sul, e, de outro, segmentos de população de modesta renda, que seguiram com os trens rumo ao subúrbio, movimento que terminou por resultar na concentração da população de menor renda no centro, em função da impossibilidade em custear seu transporte.

É nesta divisão da cidade em áreas socialmente distintas que a segregação residencial se consolida enquanto realidade, tornando-se conceito chave na análise das consequências sociais das políticas habitacionais. Isso porque sua intensidade de ocorrência é diretamente proporcional às disparidades sociais na cidade, uma vez que essa “segregação é a espacialização da estratificação da sociedade” (RIBEIRO, 2003:165).

Segundo CORRÊA (2013), a segregação residencial é o “processo espacial que se manifesta por meio de áreas sociais, relativamente homogêneas internamente e heterogêneas entre elas [...que materializam a] existência diferenciada e a reprodução dessas diferenças” (CORRÊA, 2013:56). Esta situação é evidenciada na cidade do Rio de Janeiro pela proliferação dos condomínios fechados e dos aglomerados subnormais. Conforme apresenta Nunes (2008):

“enquanto a população dos condomínios escolhe este modelo como modo de vida, sendo altamente significado pelo mercado imobiliário, no caso da favela, a cidade é que a torna condomínio [...] na favela o fechamento tem o significado de conter os ‘de dentro’ pelos ‘de fora’. No condomínio verifica-se o oposto, os ‘de fora’ é que devem ser contidos, evitando a ameaça de invasão. Em resumo, o que no condomínio é proteção e abrigo, na favela é confinamento e segregação.” (NUNES, 2008:197)

No caso de Rio de Janeiro, os aglomerados subnormais não estão concentrados somente nas periferias, como acontece na maioria das grandes cidades latino-americanas. Devido ao relevo acidentado da cidade, muitos morros foram ocupados irregularmente por favelas. Inicialmente esses locais eram pouco ocupados formalmente devido aos altos custos da obra e difícil acesso, e, posteriormente, partir de 1988 a lei nº 1331 estipulou que essas áreas seriam áreas de proteção ambiental (APA). No entanto, a distinção entre os dois extremos também se faz presente nestes morros com boa localização, principalmente na Zona Sul da cidade. De acordo com artigo publicado no Jornal O Globo em março de 2009, uma pesquisa do Instituto Pereira Passos (IPP) revela que 69,7% das áreas ocupadas acima da cota 100 são de propriedade da classe média alta e alta, enquanto os 30% restantes, ocupados por favelas, concentram 73,5% do total de moradores acima de tal cota (Jornal O Globo, 2009).

Identificada a existência da dualidade habitacional, uma das responsáveis pela fragmentação da cidade em grupos sociais de ricos (condomínios) e de populares (favelas), serão abordadas as políticas públicas voltadas à moradia, tendo como fio condutor o enfoque no habitat<sup>3</sup> do segundo grupo.

### **3 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO RIO DE JANEIRO**

Antes de abordar as políticas habitacionais do século XX, faz-se necessário compreender determinadas ações urbanas pretéritas que agravaram o problema das

---

<sup>3</sup> Trata-se de um novo foco para o problema a partir da não resolução de um anterior, ou seja, “a questão da habitação popular [...] deslocou-se da forma da habitação popular para se centrar agora no espaço da habitação popular” (ABREU, 1986: 55-56).

habitações populares, sobretudo no período anterior à reforma de Pereira Passos, marcado principalmente por profundos acontecimentos decorrentes da mudança do sistema político Imperial para a República, a abolição da escravidão, o auge da economia cafeeira, o desenvolvimento do sistema de transporte, entre outros.

A antiga capital da República, principal “porta de entrada” brasileira pela influência do seu porto no cenário mundial, foi impactada por essas mudanças, principalmente no que diz respeito à insalubridade das habitações de baixa renda, com grande procura em decorrência do aumento populacional. Conforme descreve ABREU: “O Estado também era responsabilizado pelas condições higiênicas dos cortiços” (ABREU, 1986:49). Ou seja, ao mesmo tempo em que o poder público criava leis que proibiam a construção de novos cortiços e as reformas dos existentes, não fazia valer tal proibição, e conseqüentemente, agravava as condições de insalubridade nos cortiços existentes e permitia brechas para a construção de novas edificações ilegais.<sup>4</sup>

Segundo Abreu (1986), é nessa época que pode ser observado, através da Reforma Passos, a “intervenção direta, maciça e abrangente do Estado” motivada a “adequar o urbano [...] às necessidades de criação, concentração e acumulação de capital”. (ABREU, 1986:52) Conforme o autor revela, tal ação pública dividiu-se em dois eixos de controle: o da circulação e o urbanístico. O primeiro, conjugava a construção do novo porto à melhoria da acessibilidade viária para agilizar a comercialização das mercadorias, enquanto o segundo buscava regular a ocupação do solo e controlar a forma de habitar. Ao derrubar as edificações do centro (em sua maioria cortiços), a política de Pereira Passos prejudicou duplamente a população de baixa renda, por meio da eliminação da sua moradia e pela redução dos serviços de traslado de mercadorias. Segundo ABREU (1986), o incentivo ao setor imobiliário neste período “beneficiou amplamente uma série de frações do capital, entre eles o financeiro, com os empréstimos para a obra; o fundiário, pela valorização do solo urbano; a construção civil, pela transformação em importante fração de acumulação de capital; e o capital como um todo, pela redução dos custos com a circulação.” (ABREU, 1986:53)

Esta reforma contribuiu para o desenvolvimento das áreas ocupadas pelas camadas da burguesia em detrimento da população de baixa renda, ao investir maciçamente na “melhoria” urbana desacompanhada de uma visão holística da cidade que identifique os possíveis problemas oriundos da ausência de assistência aos locais e habitações populares. Em outras palavras:

“Separando usos e classes sociais que estavam anteriormente próximas [... a reforma Pereira Passos] definiu precisamente os espaços de produção e os espaços de consumo da cidade, separando definitivamente os locais de trabalho dos locais de residência, agora ligados por modernos, eficientes e controláveis espaços de circulação” (ABREU, 1986: 54)

Intervenções públicas desta ordem reforçam duplamente a segregação residencial, ao redefinir os espaços urbanos e ao demolir as moradias populares insalubres e irregulares sem prever o reassentamento de seus moradores, gerando grande contingente de desabrigados. Seu impacto recai justamente na parcela popular que, para sobreviver, necessita residir próximo ao centro, e passa a ocupar principalmente as encostas dos morros. Esta modalidade de habitat popular – favela – não tardou a multiplicar-se pela cidade. Segundo SILVA, sua consolidação foi decorrente da modificação dos processos

---

<sup>4</sup> O “Parecer da Inspeção Geral de Higiene sobre as estalagens ou cortiços”, de 1886, atribuía a proliferação das moradias populares coletivas à Câmara Municipal, pois “continuava a deixar edificar cortiços no perímetro da cidade (...) não obstante a Portaria de 5 de Dezembro de 1873, que proibia tais edificações” (Apud ABREU, 1986:49)

urbanos, tais como a expansão imobiliária, a industrialização, a crise habitacional e as novas modalidades de migrações. (SILVA, 2005:98-100)

Observa-se que os problemas anteriormente atribuídos aos cortiços, como insalubridade e maus hábitos de higiene, foram redirecionados para as favelas, muito em função da analogia atribuída pela composição social. E pior, com o aumento populacional, tais habitats cresceram pela escolha destes locais de moradia por boa parte dos migrantes atraídos pelos novos postos de trabalho (domésticas, construção civil, entre outros).

O fenômeno favela evidencia esta dualidade, ao constituir-se simultaneamente em “problema a ser resolvido” (VALLADARES,2005:36) e “solução de moradia para a baixa renda”, (LEEDS e LEEDS,1978). As favelas modificam conflitos entre classes economicamente opostas que, apesar dos discursos e campanhas contrários a este novo habitat popular, não chegaram a impedir seu crescimento pela cidade no início do século XX. As favelas da cidade foram enfocadas, inclusive, no Plano Agache (1930), que, apesar de não implantado, trouxe novos argumentos ao tema favela.

Conforme assinala VALLADARES (2005), Agache inovou ao apontar outras questões como o surgimento de um mercado imobiliário nas favelas, a formação de atividades econômicas e o desenvolvimento de laços sociais entre os moradores que poderia constituir-se como um fator indutor deste tipo de moradia não relacionado à pobreza. No que tange às soluções propostas, defende que a destruição das precárias moradias deve ser posterior à construção de novas habitações, para não correr o risco de repetir a situação que levou o favelado a ocupar tal local (VALLADARES, 2005:47).

Uma proposta de alojamento adequado aos favelados foi desenvolvida somente no governo Vargas, entre os anos de 1941-44, com a construção de três Parques Proletários: Gávea, Caju e Praia do Pinto. Conforme relata VALLADARES (2005), para o regime populista de Vargas era necessário considerar a população residente nas favelas para intervir em tais territórios, dada a importância do apoio popular à manutenção do seu regime. Desta forma são construídas moradias de caráter provisório com objetivos pedagógicos, de forma a educar e dar assistência aos seus habitantes, para que os mesmos melhorassem suas práticas, valorizando a figura do trabalhador (VALLADARES, 2005:61-62).

Segundo essa mesma autora, o regime de Vargas inovou ao ter uma visão positiva das camadas populares. Reduziu o estigma da escravidão pela valorização do operário, através da criação do salário mínimo e outras leis sociais. Apesar destes avanços, o regime populista restringiu sua proteção aos “operários inseridos no mercado de trabalho formal, deixando à parte uma considerável massa de homens e mulheres sem emprego assalariado” (VALLADARES, 2005:126).

Os parques proletários marcaram uma nova postura intervencionista ao considerar a população residente de territórios problemáticos da cidade, apesar do baixo número de conjuntos habitacionais implementados e ao descumprimento do compromisso de fixação por parte de alguns moradores, ao retornarem para as áreas originais. Porém, a política populista de Vargas decorre em duas consequências de destaque para esse estudo: o aumento da segregação residencial e a organização política dos favelados. A primeira é gerada pela fragmentação da camada popular, resultante da diferenciação entre trabalhadores assalariados e desempregados, enquanto a segunda, dada pelo contato entre favelados e o Estado, desencadeou um “processo embrionário de organização dos moradores das favelas [...] despertados pela intervenção do poder público ante a ameaça de perderem suas casas e suas redes sociais pelo deslocamento forçado” (BURGOS, 1998:28-29).

Como resposta a este movimento organizativo é criada, pela Arquidiocese e Prefeitura do Rio de Janeiro, a Fundação Leão XIII (1946), a qual passou a atuar nas favelas em direção contrária à política de remoção (BURGOS, 1998:29). Segundo esse autor, duas perspectivas – remoção e urbanização – coexistem até pouco depois do golpe militar de 1964, quando a política de erradicação das favelas é proposta, sendo iniciado “com recursos do BNH, [...] um programa maciço de construção de conjuntos habitacionais, a serem ocupados por moradores de favelas” (BURGOS, 1998:36).

Ocorre que tais práticas não resolveram o problema habitacional na medida em que fortaleceram a segregação residencial, tanto pela nova forma da moradia popular - o conjunto habitacional - como pela sua localização: distante do centro. O deslocamento populacional gerou novos conflitos, como por exemplo, o aumento das distâncias a serem percorridos por trabalhadores moradores das áreas periféricas e empregados no centro. Muitas insatisfações e a crise econômica enfrentada pelo país nas décadas de 80 e 90 contribuíram para o crescimento da inadimplência de pagamento das moradias perante o BNH, que por sua vez passou a investir em financiamentos para as classes média e alta, fato que esvaziou a política de remoção (BURGOS, 1998:38).

Outro aspecto que enfraqueceu as remoções na década de 1970 foi o isolamento do governo da ditadura, afastado dos anseios populares e que ganha novas adesões no período. Como o exemplo do Promotor, do governo federal, na tentativa de oferecer à população um programa mais próximo às expectativas, cujas ações nas favelas passaram a ser de urbanização, redirecionando a discussão para “como integrar as favelas à cidade” (BURGOS, 1998:40). Estas duas ações públicas - abandono da classe de baixa renda pela política habitacional do BNH e programa de urbanização de favelas - geraram um momento de abandono da política de remoção e transferência da população para Conjuntos Habitacionais, assim como colaboraram para a prática do clientelismo. Porém, ao coincidir com o período onde a população urbana brasileira ultrapassou a rural, consistiu em momento marcado principalmente pelo “crescimento das favelas, dos loteamentos periféricos sem qualquer infraestrutura [...], conferindo ao fenômeno da pobreza urbana uma amplitude sem precedentes” (VALLADARES, 2005:127).

Aumento da pobreza urbana que reforça ainda mais a segregação residencial, pois aumenta a disparidade entre os habitats das classes sociais, ao omitir direitos aos mais pobres, e não conseguir urbanizar as favelas no mesmo ritmo em que elas surgem, fragmenta-se cada vez mais as áreas sociais das classes de baixa renda. Apesar deste aumento segregacionista, a redemocratização é um momento de vitória para os movimentos sociais, dado o reconhecimento da favela com um território da cidade e a aprovação da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988. Esta representou importante conquista para a moradia popular, que após décadas de disputas pela permanência na cidade, passa a estar respaldada na legislação federal e, em alguns casos, recebe intervenções urbanísticas mais consistentes, como os programas Favela-Bairro, na década de 1990, e, mais recentemente, o Morar Carioca. Outra “conquista” foi a retomada da construção de moradias para as classes sociais de menor renda, sem programa habitacional específico desde a extinção do BNH, através do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O avanço é também acompanhado pela dualidade das políticas habitacionais, que por um lado ampliam os mecanismos de expulsão da população mais pobre para as regiões mais distantes e de menor interesse, implicando, por outro lado, na valorização das habitações centrais e, como consequência, o reforço do distanciamento social pelo elevado custo de localização dos mais pobres. A exceção deste distanciamento são as favelas situadas nas regiões valorizadas, cujos limites com o tecido formal são ainda



facilmente identificados. Habitats populares, que vêm sendo objeto de urbanizações, como o Favela-Bairro e o Morar Carioca, pela forma que estes têm sido conduzidos, resultam na gentrificação popular rumo à franja urbana. Tendência também seguida pelo MCMV, cuja maioria dos empreendimentos populares (0 a 3 salários mínimos), na cidade em estudo, localizam-se distantes do centro, onde o custo do solo urbano é menos oneroso e as possibilidades de lucro, por parte da construtora, maiores.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez urbanizada por uma ação pública, como o Morar Carioca, o custo de vida na favela aumenta, seja em função das novas taxas pelos serviços urbanos implantados ou em decorrência da própria qualificação do ambiente construído. Esta tendência assume proporções desastrosas ao expulsar os moradores mais pobres, empurrando-os para outra região da cidade, provavelmente em outro aglomerado subnormal. Sem entrar no mérito do critério para a escolha das favelas a serem urbanizadas prioritariamente, essa tendência à gentrificação agrava a segregação residencial contra as camadas sociais de menor renda, propiciando a formação de regiões com a presença cada vez menor de pobres sem necessariamente expulsá-los explicita e diretamente.

Deslocamento físico de moradias populares presente na maior parte das políticas habitacionais cariocas, as quais dificultam a efetivação da engenharia urbana adequada, não apenas pelo crescimento da sua área de atuação para as periferias (ampliando a demanda por redes de saneamento, transporte, equipamentos, entre outros), mas também por implicarem em um “grau devastador de degradação ambiental provocado por loteamentos ilegais e ocupações sobre áreas protegidas e solos frágeis” (ABIKO, 2011:23). Carente de um olhar sistêmico sobre a cidade, a indução da segregação residencial pelas “políticas municipais [que] reservam as áreas mais centrais e com acesso à melhor infraestrutura às classes média e alta” (ABIKO, 2011:21), ignoram as graves consequências resultantes para toda a cidade. A elite social privilegiada que deseja manter sua moradia valorizada, comporta-se conforme expõe Harvey:

“O caráter fixo e imóvel do ambiente construído acarreta a produção e o uso de mercadorias sob condições de competição monopolista espacial, com fortes efeitos de “vizinhança” ou de “externalidades”. Muitas das disputas que ocorrem referem-se a externalidades (o valor de uma residência é determinado em parte pelas condições das que a rodeiam) e cada proprietário está, portanto, muito interessado em assegurar que a vizinhança em conjunto seja bem conservada.” (HARVEY, 1982:9)

A partir da comparação entre as políticas públicas habitacionais, observa-se a defesa pelo valor da moradia das camadas sociais privilegiadas através da evolução da segregação residencial, sobretudo na localização e transferência das habitações populares para as periferias. Localização justificada pelo baixo potencial de lucro dos empreendimentos destinados às classes médias e altas, afastando os incorporadores e construtores, dadas as carências no sistema de saneamento, as longas distâncias para o deslocamento diário para o trabalho, entre outros fatores que desagregam valor à venda da mercadoria habitacional. Localização transformada em atraente pelo programa MCMV, que ao realizar, através da Caixa Econômica Federal, a compra de todos os imóveis produzidos em empreendimentos oferecidos, transformou a construção habitacional para classe baixa nestas localidades em excelente negócio, pelo baixo custo do solo urbano e a garantia de venda.

Verifica-se que a maioria das políticas habitacionais são promotoras - mesmo que a Constituição Federal preconiza o contrário - do aumento das disparidades sociais e da continuidade de práticas de existência da população de menor renda, que em sua

maioria são prejudiciais ao meio ambiente e, conseqüentemente, à sociedade, que se manifestam na ausência de tratamento do esgoto sanitário, a poluição dos corpos hídricos, a impermeabilização do solo resultando em enchentes, descarte inadequado dos resíduos sólidos, maior vulnerabilidade a doenças como a tuberculose dada as condições insalubres das moradias, entre outros fatores que dificultam o estabelecimento e manutenção dos serviços de engenharia urbana. Outras graves conseqüências dessas transferências populacionais - que não se restringem ao saneamento básico - dizem respeito a diversos aspectos, desde a maior disputa pelos equipamentos urbanos periféricos, como escolas, creches e hospitais, até a intensificação dos congestionamentos dos sistemas de transporte.

Dados os impactos prejudiciais à engenharia urbana carioca, essa crescente dualidade entre o problema a ser resolvido e a ação das políticas habitacionais tem na segregação residencial o mecanismo que, ao mesmo tempo, fragmenta a cidade em áreas sociais destinadas a distintas classes, direciona as camadas populares às periferias. Tal realidade intensifica os conflitos urbanos, uma vez que as ações públicas, financiadas por todos, terminam por privilegiar regiões onde residem as classes hegemônicas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. Da habitação ao habitat: A questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. In: **Revista do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº2, p.47-58, 1986.
- BURGOS, M. Dos Parques Proletários ao Favela- Bairro – as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A., ALVITO, M. **Um século de Favela**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CORRÊA, R. L. Segregação Residencial: Classes Sociais e Espaço Urbano. In: VASCONCELOS, P.A., CORRÊA, R. L., PINTAUDI, S.M. (orgs). **A Cidade Contemporânea – Segregação Espacial**. São Paulo, Editora Contexto, 2013.
- HARVEY, D. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço & Debates n.6, p.6-35, Jun/Set 1982.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**, Aglomerados Subnormais primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- Jornal O Globo. Artigo **O morro não é só dos pobres**. Alfredo Sirkis, Março de 2009.
- LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. Favelas e comunidade política: a continuidade da estrutura de controle social. In: **A sociologia do Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SECRETARIA MUNICIPAL URBANISMO, INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS. **Evolução Urbanística da Cidade do Rio de Janeiro**. Publicação IPP, 2008.
- NUNES, M.J. Sobre favelas e condomínios. In: LUCARELLI, F.; DUARTE, C.F.; SCIARETTA, M. (orgs). **Favela & Cidade**. Gianini Editore, Napoli, p.179-199, 2008.
- RIBEIRO, L. C. Q. . Segregação Residencial e Políticas Públicas: análise do espaço da cidade na gestão do território. In: NETO, E. R., BÓGUS, C. M. (Org.). **Saúde nos aglomerados urbanos: uma visão integrada**. Série Técnica Projeto de Desenvolvimento de Sistemas e Serviços de Saúde. Brasília/DF: OPAS/OMS, v. 3, p. 155-180, 2003.
- ROMANELLI, C., ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil**. Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28. São Paulo: EPUSP, p.34, 2011.
- VALLADARES, L. P. **A invenção da favela – Do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005.