



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

A FORMAÇÃO DE FAVELAS NA PERIFERIA DO RIO DE JANEIRO A PARTIR DOS ANOS 80

**teresa cristina de almeida faria** (UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA) - [tcfaria.au@gmail.com](mailto:tcfaria.au@gmail.com)

ARQUITETA, DOUTORA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL PELO IPPUR/UFRJ, PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFV

## 1. Introdução

Entre as décadas de 40 e 70, a questão da pobreza urbana e das favelas estava relacionada à migração. O pobre urbano era o migrante recém-chegado, que tinha a favela como primeiro lugar de moradia. A favela era o mecanismo de integração na cidade, pois continha toda uma rede de relações sociais que garantiam a sobrevivência dos migrantes pobres recém-chegados, além de se localizar próximo ao mercado de trabalho que os inseria na economia urbana. Essa idéia alimentou todo o debate, nos anos 70, em torno da questão da moradia dos pobres.

A partir dos anos 80, configura-se uma nova questão social, com mudanças na esfera do trabalho e da sociabilidade, modificando as formas de inserção dos pobres na cidade. A crise econômica que se instaurou, revelou ao mesmo tempo, um aumento da pobreza urbana e o arrefecimento dos fluxos migratórios, colocando em questão a relação tradicional entre pobreza urbana, migração e favelização. Nessa época, observa-se, na cidade do Rio de Janeiro, o aumento expressivo do número de favelas, que teve como hipóteses explicativas, a retração do padrão periférico de crescimento, caracterizado pela produção de lotes populares, em decorrência da crise econômica dos anos 80 (inflação, achatamento salarial, instabilidade do emprego, encarecimento da terra); o aumento do número de pobres com renda mensal familiar de até dois salários mínimos na metrópole do Rio de Janeiro e o reconhecimento, pelo poder público, das favelas como solução para os problemas habitacionais, através políticas de urbanização e legalização fundiária, reduzindo as incertezas de remoção e criando expectativas de melhoria das condições de vida.

Este artigo apresenta o resultado da pesquisa que fundamentou minha tese de doutorado, sobre o processo de favelização de bairros periféricos da cidade do Rio de Janeiro, com perfis sócio-econômicos diferentes e lógicas de expansão urbana distintas. Buscamos avaliar o processo de ocupação e estruturação das favelas que surgiram, a partir da década de 80.

Nossa análise fundamentou-se na hipótese de que estamos diante de dois fenômenos: a desfavelização das favelas do núcleo, consolidadas, significando a perda das características que as definiam, até o final da década de 70, ou seja, acesso pela ocupação a custo zero de terreno de terceiros, predomínio de habitações rústicas e precárias, ausência de infra-estrutura, traçado urbano desordenado, com população constituída de migrantes pobres de outras regiões do país; e a favelização da periferia.

O primeiro processo, a desfavelização, decorre das mudanças na estrutura interna (espacial e sócio-econômica) que estão ocorrendo nas favelas devido à mercantilização dos imóveis e do direito de construir, aos programas de urbanização e regularização fundiária,

assim como às melhorias habitacionais empreendidas pelos moradores. Essas mudanças acarretam em valorização dos imóveis e, conseqüentemente, na mudança no perfil da população moradora em favelas, levando a repensar a noção de favela como espaço de moradia dos pobres urbanos.

O segundo processo, a favelização da periferia, é concorrente com o primeiro, mas as mudanças intrínsecas à dinâmica urbana na periferia também contribuem para o aumento no número de favelas na região. A principal delas é a expansão do mercado empresarial e dos serviços para a classe média.

Ao longo dos anos 80 e 90, houve poucas alterações nos mecanismos de acesso à moradia, mas os processos apontados acima têm se tornado em fatores de atração e expulsão, implicando em maior mobilidade espacial da população pobre. A mobilidade passa a ter grande importância no processo de inserção dos pobres no meio urbano.

As formas de acesso à moradia podem ter se alterado pouco, porque são inerentes aos processos de provisão da habitação; o que talvez tenha mudado são as estratégias de inserção ao urbano pela população pobre, especificamente no que diz respeito a sua localização residencial, devido às mudanças sociais que marcaram a década de 80, relacionadas à inserção no mercado de trabalho, como o crescimento do mercado informal, e a uma maior mobilização social envolvendo a luta pela cidadania. Nos anos 90, outro aspecto deve ser ressaltado nos estudos urbanos, principalmente os relacionados às populações carentes, que é a questão da violência urbana.

Essa mudança de estratégia de ocupação do espaço urbano corresponde a dois comportamentos distintos: i- o individual, de famílias que se deslocam seguindo estratégias autônomas e objetivas, que visam atender às necessidades imediatas — local para morar; ii- o coletivo, que poderia ser observado nas invasões, e que correspondem a ações coordenadas, visando determinado fim: ocupar para depois pressionar o Estado para regularizar e/ou urbanizar.

Diante do exposto, dois pressupostos permeiam o presente trabalho. O primeiro refere-se às formas de assentamento das ocupações recentes, segundo estratégias coletivas e organizadas, diferente do padrão das favelas antigas, ou seja, ocupação individual, gradual, desordenada e caótica, apresentando outras características de desenho urbano. O segundo refere-se aos mecanismos de acesso a terra e moradia pelos pobres, diante das mudanças no perfil da população e na conjuntura social e econômica, implicando em diferentes formas de inserção no meio urbano.

Este trabalho pretende abordar como se formaram as favelas na periferia e se apresentam mudanças em relação às consolidadas do núcleo da cidade. Apresentaremos o resultado da pesquisa em duas favelas que expressam a favelização periférica ao longo dos anos 80 e 90.

Os Casos localizam-se em áreas que tiveram aumento expressivo do número de favelas no período 80-91, mas com características sociais e urbanas diferentes: Jacarepaguá – área de expansão urbana, predominantemente ocupada pela classe média; e Senador Camará – área predominantemente ocupada pela classe de baixa renda.

## **2. Acesso a Terra e moradia – contexto latino-americano**

A urbanização acelerada, devido à industrialização emergente, ocorrida nas principais cidades latino-americanas a partir da década de 50, foi acompanhada de uma série de fenômenos desencadeados pela intensa migração de um contingente populacional com baixa qualificação profissional, que não foi absorvido no mercado de trabalho da cidade.

Nas décadas de 60 e 70, a expansão econômica gerou expectativas de ascensão social para muitos migrantes vindos, principalmente das regiões norte e nordeste do país, em direção às metrópoles do sudeste, destacando-se a cidade do Rio de Janeiro. Porém, a crise econômica da década seguinte, levou à redução no volume das migrações<sup>1</sup>, devido a perda de atratividade das metrópoles; ao fim da expectativa de mobilidade social; e à crise habitacional (diminuição da produção de apartamentos e lotes populares).

Com o desenvolvimento industrial, cresce a necessidade de adaptação do espaço urbano às exigências econômicas e políticas do capital. A grande concentração de operários no centro das cidades, em habitações precárias e anti-higiênicas denominadas cortiços foi combatida com sua remoção. Com a intensificação da urbanização, acirraram-se as desigualdades sociais características de um processo de crescimento econômico instável, cujas conseqüências mais marcantes foram a distribuição desigual da oferta de serviços urbanos; a concentração da pobreza nas favelas, cortiços e periferias das grandes cidades e o processo migratório.

A não integração à cidade através do trabalho teve conseqüências diretas nas suas condições habitacionais, que se perpetuam até os dias de hoje. Desse modo, na maioria das cidades latino-americanas, o acesso à terra urbana se dá por meio da informalidade fundiária e/ou urbanística.

Nas principais cidades brasileiras, a forma de ocupação do solo urbano se deu de forma mais ou menos coincidente, determinada, no início do século XX, pelos planos urbanísticos, que impôs limites à proliferação de habitações insalubres nos centros urbanos e definiram o tipo de uso e ocupação do solo. Essas normas, juntamente com a dinamização da produção capitalista, contribuíram para a intensificação do processo de segregação espacial da população pobre. Essa população, impedida de se localizar nas áreas valorizadas do núcleo urbano, diante do alto valor dos aluguéis de imóveis, ocupou os

loteamentos irregulares ou clandestinos da periferia, ou as áreas de pouco interesse do capital imobiliário, como as encostas dos morros e as margens dos córregos.

Em geral, na América Latina, os preços praticados no mercado de terras são extremamente superiores aos de produção, o que impede o pobre de ocupar as áreas mais bem servidas de infraestrutura da cidade. Além disso, a oferta de solo regular/legal por parte do Estado ou agentes privados ou sociais, competitivo com o ilegal, é praticamente inexistente. (CENECORTA E SMOLKA, 2000).

No Brasil, até meados da década de 80, o desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, a melhoria das condições habitacionais, estavam concentrados na adoção de regulamentos para planejamento, obras, registros e transferências de propriedade, cujos custos da institucionalização são inacessíveis aos pobres; e na construção de conjuntos habitacionais de baixo custo, com financiamento público, que são formas de impor padrões e maneiras de viver, além de também ser oneroso para os mais pobres, que não conseguem pagar as prestações, como foi comprovado em vários casos na cidade do Rio de Janeiro.

Até a década de 80, a solução para o problema habitacional da população de baixa renda alimentava os debates em torno da remoção ou urbanização de favelas; a partir daí, com o movimento de luta pela reforma urbana e moradia, esse debate se desenvolveu em torno da questão das políticas universais *versus* políticas focalizadas, orientadas pelo discurso de acesso à cidade para todos os habitantes, revertendo a situação de injustiça social.

Segundo CENECORTA & SMOLKA (op.cit.), a condição ilegal dos assentamentos de baixa renda deve-se, em grande parte, às normas e regulações urbanas impostas pelo Estado, que implicam em dificuldades na aprovação de projetos e licenciamento, constituindo-se em importantes obstáculos à acessibilidade e disponibilidade de terra urbanizada aos segmentos de baixa renda.

De acordo com CENECORTA (1984) *apud* CENECORTA & SMOLKA (2000), existe um ciclo vicioso quando o Estado regulariza assentamentos e provê serviços básicos: os preços da terra e as taxas que incidem sobre a infra-estrutura implantada aumentam. Surge desse modo uma pressão por mudanças no perfil dos moradores, provocando a migração dos mais pobres, que tendem a invadir ou adquirir um lote ilegal em outros locais, dando lugar ao processo cumulativo circular de segregação social.

A incapacidade econômica de acesso à moradia por grande parte da população urbana; a inexistência de mecanismos de controle público sobre o mercado de terras e, ao mesmo tempo, a tolerância ou fomento oficial da especulação da terra; e a debilidade econômica e política da estrutura agrária diante da urbanização acelerada são as causas apontadas para a formação do mercado ilegal do solo. O uso de poderes políticos e

econômicos no âmbito municipal são os dois eixos de sustentação da urbanização periférica ilegal. A dotação de serviços urbanos e outras formas de ajuda aos assentamentos recentes, se constituíram em importante aparato corporativo e de clientelismo político e eleitoral.

A questão da informalidade na ocupação do solo remete a outra questão, que é a da desigualdade sócio-econômica presente nos países latino-americanos, onde a *favela* é o exemplo mais contundente. Nesse contexto, a relação entre posse e propriedade tornou-se a tônica dos debates em torno da questão da distribuição e desconcentração de renda e da terra no meio jurídico<sup>ii</sup>.

Para OSÓRIO (2003), o padrão ilegal de crescimento urbano é consequência da forma como o Estado implementou políticas públicas e o planejamento das cidades. Até 1988, a legislação urbanística brasileira se mostrou fragmentada e incompleta quanto ao processo geral de urbanização. Além disso, sua aplicabilidade foi prejudicada pelas interpretações conflituosas quanto à competência legislativa e eficácia dos instrumentos. Por isto, a importância de se compreender a ilegalidade urbana também a partir do sistema jurídico, particularmente no que se refere à definição dos direitos de propriedade imobiliária urbana, e não apenas sob a ótica dos mercados de terra.

Nesse aspecto, FERNANDES (2003) aponta como causas do crescimento das favelas e loteamentos periféricos, a falta de uma política habitacional e ausência de opções acessíveis no mercado imobiliário. Por outro lado, o autor alerta que se deve destacar o papel da legislação, particularmente a natureza excludente da ordem jurídica em vigor (especificamente no que se refere aos direitos de propriedade), na produção da ilegalidade urbana. Outro aspecto importante destacado por FERNANDES (op. cit.) na produção da ilegalidade são as dificuldades em atender aos padrões técnicos e urbanísticos exigidos pela lei, o que resulta na reserva de áreas nobres e providas de infra-estrutura para o mercado imobiliário voltado para as classes alta e média, desconsiderando as necessidades dos mais pobres<sup>iii</sup>.

Outro aspecto importante, já mencionado anteriormente, a ser considerado como barreira ao acesso dos pobres a um lote formal são os custos com licenças, escrituras e certidões, que são bastante elevados. Soma-se a isso a falta de qualificação para a compra devido a sua inserção informal no mercado de trabalho, impedindo-os de terem acesso a crédito bancário. Segundo dados da OIT (Organização Internacional do Trabalho), desde 1990, 85% de todos os novos empregos na América Latina e Caribe foram criados no setor informal.

### 3. Expansão da Periferia do Rio de Janeiro

O município do Rio de Janeiro está dividido, administrativamente, em cinco áreas de planejamento – AP's, que encerram as RA's – Regiões Administrativas. O centro da cidade e seu entorno imediato, pertencem a AP 1, que apresenta desde 1980, perda de população residente. Segundo o Censo 2000, a região concentra aproximadamente 269 mil habitantes, equivalendo a menos de 5% da população total da cidade.

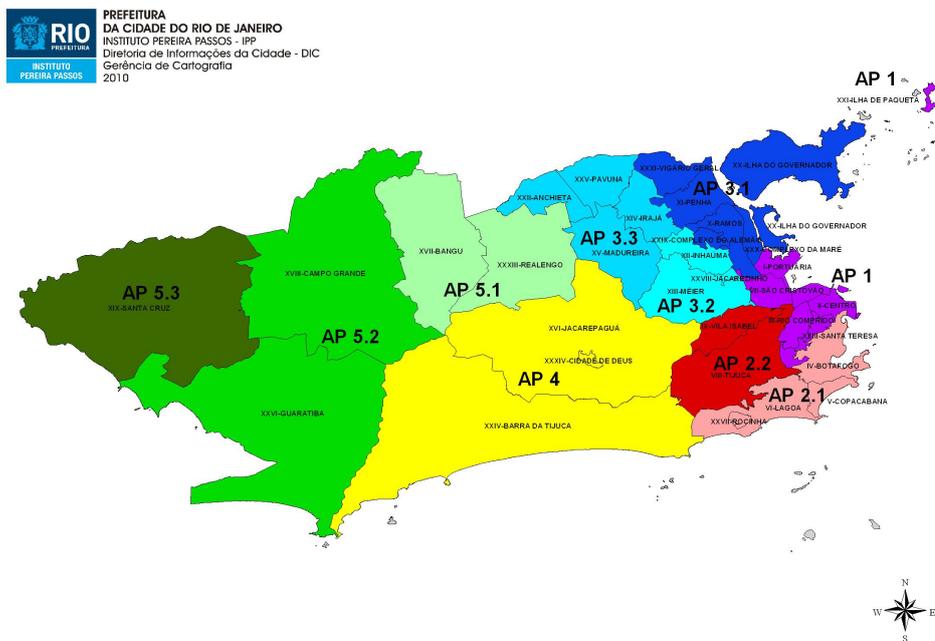
A AP 2 é formada pelas RA's que contêm os bairros das Zonas Sul e Norte, reunindo quase um milhão de habitantes em 2000. Nestas áreas reside uma população de maior nível de renda e escolaridade da cidade.

A AP 3 é a região com maior número de moradores, cerca de 2.400 mil distribuídos nas Regiões Administrativas que formam o subúrbio carioca, segundo o último Censo Demográfico, representando 40% da população total da cidade. Caracterizando-se pela concentração de indústrias, compõe-se de moradores das classes média e popular.

A Barra da Tijuca e a baixada de Jacarepaguá compõem a AP 4, vetor de expansão urbana a partir da Zona Sul. Na AP 4 residem 682 mil pessoas, aproximadamente 11% da população total, segundo o Censo IBGE 2000.

A AP 5 é formada pelos bairros que compõem a Zona Oeste, segunda área com maior número de habitantes. Nela concentram-se 1.556 mil pessoas, representando 27% da população total da cidade.

Figura 1 – mapa do município do Rio de Janeiro



Fonte: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro

Desde a década de 80, o Rio de Janeiro vem apresentando desaceleração no crescimento demográfico. As RA's (Regiões Administrativas) que apresentaram perda populacional mais expressiva são as da Zona Sul, na Área de Planejamento (AP) 2; do Centro e adjacências (AP 1), enquanto a RA 24 - Barra da Tijuca e RA 16 – Jacarepaguá (AP 4) e as da Zona Oeste<sup>iv</sup> (AP 5), apresentam índices de crescimento, desde 1980, de 8% a.a. em média, revelando-se como as principais frentes de expansão urbana do município. As AP 4 e AP 5 apresentaram incremento médio nas décadas de 1980 e 1990, de 47,69% e 27,23%, e em 1991/2000 de 20,59% e 20,46%, respectivamente, constituindo-se em vetores importantes de crescimento da cidade.

Nas últimas duas décadas, a Zona Oeste vem aumentando significativamente o número de empreendimentos imobiliários. Na primeira metade da década de 90, a produção empresarial de moradias na AP 4, passou de 36% para 78%; e na AP 5 os investimentos imobiliários aumentaram de 4% para 7% em relação à década anterior.

A partir dos anos 80, a retração da produção de loteamentos na periferia do município para a população de baixa renda, a crise econômica e a valorização de algumas áreas da periferia pela expansão das atividades imobiliárias na região, foram o ponto de partida para as mudanças, em curso, nas formas de acesso à moradia para os segmentos de baixa renda. Conseqüentemente, este processo teve repercussões na estruturação do espaço periférico, o que nos leva a repensar a clivagem entre favelas e loteamentos periféricos, que apresentam sinais de rompimento dessa distinção, que paradoxalmente, são explicados por processos de empobrecimento da população e melhoria das condições habitacionais na cidade como um todo.

#### **4. Evolução das Favelas a partir da década de 80**

Apesar do desenvolvimento industrial ocorrido nas últimas décadas, a partir do final da década de 70, a crise econômica mundial se intensificou, trazendo significativas conseqüências para a sociedade brasileira. A conseqüência mais marcante foi a baixa absorção do mercado de trabalho formal de grande contingente populacional e a depreciação do salário mínimo<sup>v</sup>. Esses processos acarretaram o aumento da favelização das cidades brasileiras, através da intensificação de ocupações coletivas, densificação e verticalização das favelas consolidadas, como alternativas habitacionais para as populações “sem-teto” e “sem-emprego”. O adensamento pode estar associado ao ciclo de vida familiar, ou fazer parte de uma estratégia de sobrevivência, através da construção de cômodos para alugar e venda de lajes.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, o processo de adensamento é concomitante ao de valorização do espaço interno, observado no aquecimento do mercado imobiliário nas favelas, cujo corolário é a mobilidade residencial, como observado por ABRAMO, 2003.

No Rio de Janeiro, desde o final da década de 70, vem ocorrendo um intenso processo de urbanização das favelas. Em 1979, o governo federal incluiu as favelas em programas desenvolvidos por dois Ministérios – Minas e Energia e Interior – e pela Prefeitura, reflexo dos tempos de abertura política. Nesta ocasião, foram lançados o PROMORAR a ser implementado pelo BNH; o Programa de Eletrificação por Interesse Social, a ser implementado pela Light; e é criada a SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, atuando na urbanização de favelas (CARVALHO, 1996).

O início da década de 80 marcou ainda, no âmbito político, a reestruturação do Movimento de Favelas, através da FAPERJ. Assim, a década de 80 foi marcada pela mobilização política e social, a institucionalização das relações em favelas e a valorização interna pelo processo de desfavelização, ou seja, a melhoria da infraestrutura básica e do padrão habitacional, através dos investimentos na moradia, instalação de equipamentos urbanos, entre outros. A mobilização social assumiria diversas formas: manifestações coletivas, contatos políticos e embates com a polícia, com o intuito de pressionar o Estado para a regularização da posse.

No final da década de 80, diante do agravamento da situação de acesso à moradia pela população de baixa renda, reforça-se a idéia de que a propriedade fundiária deveria exercer sua função social, através da subordinação do direito de propriedade ao de moradia (FERNANDES, 2003).

Nos anos 90, os governos perceberam a necessidade de integração de programas habitacionais para os pobres, com programas de geração de emprego e renda, saúde, educação e meio ambiente. Segundo FIORI e RAMIREZ, 1992 *apud* FIORI; RILEY e RAMIREZ, (2000:17), até a metade da década de 90 a trajetória da política habitacional considerou as seguintes questões na definição de paradigmas: significado e causas da pobreza; natureza dos processos de urbanização; relação com políticas setoriais; articulação de processos de desenvolvimento habitacionais e urbanos; o significado e importância da participação do usuário na habitação; e o lugar do projeto na política habitacional. A partir da segunda metade da década de 90, surge uma nova geração de políticas habitacionais que concentrou a atenção na redução e erradicação da pobreza através da abordagem habitacional participativa e a revalorização do projeto físico na política habitacional.

Embora ainda hoje as favelas sejam percebidas como um problema, as soluções propostas não mais enfatizam sua erradicação, e sim sua consolidação. Isso significa urbaniza-las, dota-las de serviços públicos e infra-estrutura. A entrada do Estado nas

favelas, não para removê-las, e sim para consolidá-las, possibilitou a entrada de um novo ator, as Organizações Não-Governamentais (ONG's), cuja atuação se intensificou a partir dos anos 90, com a inclusão das favelas em projetos que buscam sua inserção social, resgate da cidadania, combate à violência e redução da pobreza. Junto com o Poder Público, esses projetos contribuíram para alterar o perfil das favelas.

É nesse contexto, que se observa, a partir dos anos 80, o surgimento e expansão de novas favelas<sup>vi</sup> no município do Rio de Janeiro, em particular, nas áreas mais distantes do centro.

As áreas de expansão na periferia do município apresentam, a partir de 80, um grande número de pequenas favelas que se constituem de forma autônoma, ou através de invasão coletiva organizada, distinguindo-se do processo de ocupação das favelas tradicionais, que eram ocupadas de forma gradativa.

Tal processo aponta para uma alteração na forma de estruturação do espaço periférico, como este era definido nos anos 60 e 70, ou seja, local distante do centro, onde a classe trabalhadora se reproduzia em loteamentos irregulares e clandestinos, precários, sem infra-estrutura e equipamentos coletivos. Essa alteração é conseqüência de três processos: i-a retração do padrão de crescimento periférico caracterizado pela produção de lotes populares, ii-a atuação de novos agentes imobiliários para uma população de maior renda, geradora de demanda por serviços; e iii-a valorização dos imóveis nas favelas do núcleo/consolidadas. (LAGO, 2000).

As normas urbanísticas impostas pelos programas de urbanização de favelas, que restringem/coíbem a expansão e verticalização, impedem a principal forma de reprodução das famílias, que é a possibilidade de permanência dos familiares, seus descendentes, e gerações futuras no mesmo lote e/ou residência. Nossa hipótese é que parte da população que compõe as favelas recentes seja a segunda ou terceira geração de migrantes da década de 60 e 70.

Enquanto a população da cidade entre 1991 e 2000 cresceu 3,6%, a população residente em favelas cresceu 23,9% (IPP- Instituto Pereira Passos, baseado nos dados do Censo - IBGE 2000). Esse crescimento aconteceu principalmente na Zona Oeste e Baixada de Jacarepaguá. A AP 4 teve um crescimento de 8,0% a . a , e a AP 5 cresceu a uma taxa de 4,8% a . a na última década.

**Tabela 1 – Número de favelas e População residente – 1980-1991-2000**

Áreas de Planejamento	População residente em setor subnormal			Número de Favelas			Incr.Pop. 80/91 (%)	Incr. pop.91/00%
	1980	1991	2000	1980	1991	1996		
<b>AP 1-Centro</b>	92.119	85.588	77.245	45	42	58	-7,1	-9,7
<b>AP 2-Sul/Norte</b>	114.638	127.561	146.380	48	47	53	11,3	14,7
<b>AP 3-Suburbio</b>	417.268	479.661	545.011	196	184	242	14,9	13,6
<b>AP 4-Barra/Jacarep.</b>	26.548	72.182	144.298	39	86	113	171,9	100,0
<b>AP 5-Oeste</b>	70.644	117.491	179.849	46	81	108	66,3	53,1
<b>MRJ</b>	721.217	882.483	1092.783	374	440	574	22,4	23,8

Fonte: Faria, 2004

## **5. O Espaço da Favela: Asa Branca e Verde é Vida**

Historicamente, o fenômeno da favelização teve origem na cidade do Rio de Janeiro no período da reforma urbana modernizadora do prefeito Pereira Passos (1903-1907), que erradicou cortiços e moradias dos pobres no centro da cidade e construiu vilas operárias nos subúrbios. O preço da terra urbana, e conseqüentemente, o valor dos aluguéis, cresceu tanto no centro quanto no subúrbio, forçando parte dos pobres a se instalar nos morros da cidade.

A migração rural-urbana acentuou o fenômeno da favelização, que se proliferou por todas as Regiões Metropolitanas. Nesse contexto, a lógica da localização das favelas foi aproximar moradia e local de trabalho. Atualmente o desemprego, a informalidade no mercado de trabalho e o grande número de famílias chefiadas por mulheres têm contribuído para o contínuo crescimento dessas áreas, embora a lógica de proximidade ao mercado de trabalho já não exerça tanta influência nas decisões de localização.

Os Estudos de Caso foram selecionados entre as favelas que surgiram a partir da década de 80. Essa identificação teve como base empírica, o levantamento realizado pelo IPP – Instituto Pereira Passos, constante no SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda, disponível no aplicativo MOREI – Módulo de Recuperação de Informações, e levantamento de campo, com aplicação de questionários. O SABREN reúne os dados relativos à localização, histórico de ocupação, dados demográficos e da infraestrutura, dos assentamentos de baixa renda cadastrados pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Nesta abordagem, destacamos a importância dos diferentes mecanismos de acesso ao solo e à moradia (invasão a custo zero, mercado imobiliário, mercado de aluguéis,

compartilho, entre outros) no processo atual de estruturação dos espaços de moradia e do crescimento do número de favelas nas áreas de expansão da cidade.

Os Casos localizam-se em áreas que tiveram aumento expressivo do número de favelas no período 80-91, mas com características sociais e urbanas diferentes: Jacarepaguá – área de expansão urbana, predominantemente ocupada pela classe média; e Senador Camará – área predominantemente ocupada pela classe de baixa renda.

Das 200 favelas que surgiram na cidade a partir de 1980, selecionamos 9 na região do estudo – Barra da Tijuca/Jacarepaguá e Bangu/Senador Camará. O critério de seleção baseou-se no ano da ocupação, nas mais carentes (renda *per capita* da população variando entre  $\frac{1}{2}$  e 1 salário mínimo), e de preferência, que não tenham sido ou estivessem sendo objeto de programas de intervenção pública, como por exemplo: Favela-Bairro, Bairrinho, e outros. Dessa amostra, selecionamos, para estudo de caso, as favelas de Asa Branca, em Jacarepaguá, e Verde é Vida, em Senador Camará, pois estes bairros estão entre os sete mais informais da cidade. Em Jacarepaguá, 77,9% dos imóveis não estão na base cadastral tributária da prefeitura; em Senador Camará, esse percentual é de 71,5%.

Na favela Asa Branca, encontramos quatro etapas de ocupação. A área ocupada pela favela localiza-se na Avenida Salvador Alende, em Jacarepaguá. A propriedade da área nunca foi confirmada e a primeira ocupação ocorreu em 1981, na área lindeira ao canal do Rio Pavuninha. A maioria das pessoas que participou da primeira etapa da invasão ainda reside no local.

**Figura 2 – Favela Asa Branca**



Fonte: Google Earth, imagem de 2009

A segunda etapa ocorreu em 1991, pela segunda geração dos primeiros ocupantes. Invadiram a área próxima à atual Rua Asa Branca, com a intenção de vender os lotes. A propriedade da área foi reivindicada, mas os invasores resistiram, e como a propriedade não foi confirmada, eles permaneceram. Observa-se o planejamento da ocupação no traçado das ruas e delimitação de quadras, que se estendeu até a área que corresponde às ruas A, B e C, ocupadas em 1996, em uma terceira etapa.



A quarta ocupação, denominada “*Quinto dos Infernos*”, ocorreu em outubro de 2001, dois meses antes de nossa visita à favela. Ocuparam a área contígua a da primeira ocupação, à beira do canal do Rio Pavuninha; área alagadiça que recebeu aterro de entulhos das obras do Condomínio Rio 2, que faz limite com a favela.



Fonte: Acervo pessoal da autora

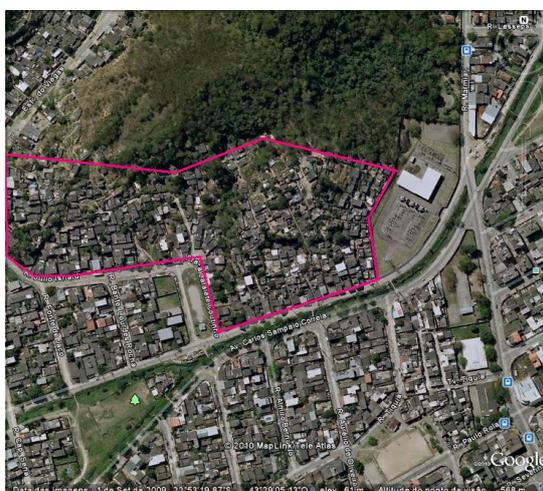
Na ocasião de nossa visita à Favela, em dezembro de 2001 haviam 60 barracos de madeira, localizados em lotes de 8x15 m. Quando retornamos, um ano depois, já haviam algumas casas de alvenaria substituindo os barracos de madeira, consequência da diminuição da ameaça de remoção.

A última ocupação foi organizada pela Associação de Moradores de Asa Branca, com a participação dos moradores, mas fica claro, no discurso da liderança local, a influência política no processo de ocupação, através de intermediação entre advogados que defendem os interesses dos supostos proprietários, a prefeitura e a polícia. O objetivo da

ocupação era atender aos que moravam de aluguel na própria favela e aos descendentes dos primeiros moradores, que já na fase adulta, estavam constituindo suas próprias famílias. Para se ter uma idéia da expansão da favela, em 1991 ela ocupava uma área de 27.946 m<sup>2</sup> e em 1999 a favela passou a ocupar uma área de 70.526 m<sup>2</sup>, segundo Sabren -IPP.

No caso de Verde é Vida, não conseguimos resgatar o histórico da ocupação, pois dos cinquenta entrevistados, apenas vinte e um responderam as questões referentes ao processo de ocupação e destes, apenas seis haviam participado do início da invasão. A favela está localizada no Morro da Fazenda do Viegas, no bairro de Senador Camará.

**Figura 3 – Favela Verde é Vida**



Fonte: Google Earth, 2009

Segundo o IPP, a invasão iniciou-se em 1990 de forma desordenada. O vice-presidente da Associação dos Moradores nos informou que a ocupação foi organizada por



famílias que residiam em um conjunto habitacional da COHAB, próximo ao local, impossibilitadas de continuarem pagando as prestações. Ele informou que quando chegou ao local, em 1998, teve que pagar pelo lote, mas atualmente, a Associação de Moradores

tem doado barracos a muitas famílias em condições de pobreza extrema (sem emprego e condições mínimas de sobrevivência).

Tradicionalmente, as favelas se formavam com a ocupação gradativa da área, em um processo de crescimento em etapas. A característica freqüente era o traçado irregular das vias de acesso e distribuição dos lotes. A subdivisão de lotes configura o processo de adensamento, fazendo com que o acesso à favela seja através de becos e vielas tortuosas.

A partir dos anos 80 surgem, no Brasil, as invasões coletivas organizadas. Essa mudança na forma de ocupação, e portanto, de estruturação do espaço favelado, é atribuída por alguns autores, segundo VALLADARES (1983), à política de abertura política e às conquistas dos movimentos sociais e de partidos políticos como o PDT e PT, a partir da década de 80.

Para SILVA (1997), o processo de ocupação na periferia metropolitana no final da década de 80 e início de 90, desencadeado pelos movimentos sociais, com apoio de políticos locais e da Igreja Católica, impulsionou uma mudança na configuração espacial dos assentamentos informais.

Observa-se no Rio de Janeiro, a partir da década de 80, a ocupação de terrenos mais planos, mais fáceis de urbanizar, mais amplos e com boa acessibilidade. Em geral, a ocupação consiste em três etapas, segundo CARVALHO (op. cit.):

1. Convocação – o movimento de bairro, composto por líderes comunitários e políticos locais, chama para o cadastramento;
2. Cadastramento – são cadastradas famílias que moram de aluguel em favelas ou cortiços;
3. Ocupação – é feita com respeito às regras do movimento de bairro e compromisso de não vender os lotes, que são distribuídos por sorteio.

### ***Perfil sócio-demográfico dos moradores***

Os anos 80 caracterizam-se pelo crescimento do subemprego e aumento da informalidade, que impede o acesso à moradia através dos programas governamentais e pela iniciativa privada.

Em nossa pesquisa, dos 137 chefes de domicílio entrevistados, 47,4% estavam desempregados, sendo 46% moradores da Favela Asa Branca, e 53% moradores da Favela Verde é Vida. Dos desempregados em Asa Branca, 87,2% sobrevivem de biscates, e dos que declararam estar empregados, apenas 59,4% têm carteira assinada. Somados aos que sobrevivem de biscates, temos que em Asa Branca, 54,0% dos chefes de domicílio, pertencem ao setor informal de trabalho.

Em Verde é Vida, a situação não é diferente; 53% dos entrevistados se declararam desempregados. Em Verde é Vida não podemos afirmar que seus moradores encontram-se no setor informal, o que se observa é um estado de desemprego total, e a sobrevivência das

famílias é garantida com a ajuda de vizinhos e da Associação de Moradores, segundo afirmou seu vice-presidente.

Segundo DRIANT (1991), a relação entre o crescimento do setor informal, a degradação das condições de vida e o aumento da precariedade do emprego é complexa. O autor observou em estudo de caso em favela do Peru, que a principal consequência da informalidade no trabalho são as dificuldades de acesso aos programas e linhas de crédito do Estado para acesso à moradia, porque não contribuem com os fundos públicos destinados a apoiar os programas habitacionais.

Analizamos o rendimento nominal mensal do total dos responsáveis pelo domicílio nas favelas dos estudos de caso, *Asa Branca* e *Verde é Vida*, e comparamos com favelas consolidadas, *Morro do Sossego*, em Senador Camará, *Rio das Pedras*, em Jacarepaguá, e *Pavão-Pavãozinho*, em Copacabana.

Observamos na tabela abaixo, que as favelas localizadas em Senador Camará são as que apresentam percentuais altos de chefes de domicílio com menor renda e sem rendimento (35,4% em Morro do Sossego e 40,5% em Verde é Vida). Em Morro do Sossego, 41,6% dos responsáveis pelo domicílio percebem de 1 a 2 salários mínimos; em Verde é Vida, 21,5% dos chefes de domicílio ganham até 1 salário mínimo.

Em Pavão-Pavãozinho, observa-se maior inserção dos responsáveis no mercado de trabalho, pois apenas 9,0% não têm renda. Esse percentual também é baixo em Rio das Pedras (11,6%); já em Asa Branca, 18,5% dos responsáveis pelo domicílio não têm rendimento algum; em Verde é Vida esse percentual chega a 40% dos chefes de domicílio.

**Tabela 2 - Percentual de Pessoas Responsáveis pelo Domicílio em Favelas selecionadas, por rendimento nominal mensal em salários mínimos\* – 2000**

Favela	Total	Até ½ sm	De ½ a 1 sm	De 1 a 2 sm	De 2 a 3 sm	De 3 a 5 sm	De 5 a 10 sm	Acima de 10 sm	Sem renda	Total
<b>Morro do Sossego</b>	113	0	4,4	41,6	15,0	3,5	0	0	35,4	100,0
<b>Pavão-Pavãozinho</b>	1273	0,9	7,6	31,8	22,1	18,2	9,6	0,7	9,0	100,0
<b>Rio das Pedras</b>	5444	0,3	10,1	28,4	21,8	17,7	8,5	1,5	11,6	100,0
<b>Asa Branca</b>	567	0,2	10,0	21,0	16,9	19,7	11,5	2,1	18,5	100,0
<b>Verde é Vida</b>	121	3,3	18,2	19,0	7,4	7,4	4,1	0	40,5	100,0

Fonte: Faria, 2004

### ***Formas de Acesso à Favela***

Diante da valorização das favelas consolidadas e da falta de programas habitacionais que garantam acesso à moradia à população de baixa renda, os segmentos mais pobres só teriam a opção de invadir terrenos para construção de um abrigo. Dos entrevistados em Asa Branca, 63,2% pagaram pelo lote; 25,3% invadiram; 8% moravam em imóvel alugado e 2,3% em imóvel cedido. Em Verde é Vida, do total dos entrevistados, 56,0% pagaram pelo acesso a terra ou moradia; 40,0% ocuparam ou ganharam o lote ou moradia, 1 ganhou de herança do avô e 2% não responderam.

Este resultado demonstra as dificuldades encontradas pelos mais pobres para conseguir um lugar para morar. O acesso ao lote e/ou casa por este segmento, muitas vezes depende da rede de solidariedade constituída nestes espaços.

Em Asa Branca, nas quatro etapas de invasão, mencionadas anteriormente, e principalmente na última invasão, chamada de “Quinto dos Infernos”, encontramos características de invasão coletiva, seja pelo traçado dos “lotes”, seja pela forma como os moradores vêm se organizando para permanecerem no local, exercendo uma “administração” compartilhada.

Em Verde é Vida, apesar de, a princípio, ter sido organizada por moradores do Conjunto Habitacional da COHAB, localizado próximo à área ocupada, que decidiram ocupar a área para deixarem de pagar aluguel e/ou prestação da unidade residencial no conjunto, não houve preocupação, na época da invasão, em se formar uma comunidade organizada para reivindicarem melhorias e regularização. A maior parte dos primeiros ocupantes, não morava em favelas, como já mencionamos, vieram do conjunto habitacional. Os subseqüentes vieram aos poucos, configurando um processo de ocupação semelhante ao encontrado nas primeiras favelas da cidade. Isso é percebido quando identificamos que em Asa Branca, 51,7% dos entrevistados afirmaram conhecer as pessoas que participaram da invasão; em Verde é Vida, apenas 40% disseram conhecer os primeiros ocupantes, não porque participaram do processo, mas sim ficaram sabendo da possibilidade de acesso àquela área, por parentes e amigos.

Embora diferentes na forma de organização da ocupação, os dois casos são semelhantes na forma de acesso ao lote e/ou moradia na favela. A maior parte dos entrevistados teve que pagar pelo acesso; 63% em Asa Branca e 56% em Verde é Vida. Ou seja, as favelas recentes, podem apresentar diferenças/mudanças na forma de ocupação em relação às favelas formadas até os anos 80, porém, tão logo passe a primeira fase, quando os primeiros ocupantes chegam ao local e “demarcam” seu lote, passa-se a se constituir um mercado imobiliário informal. Alguns invadem apenas para garantir alguns lotes e depois vende-los. Com a evolução da ocupação da favela, esta entra em processo de consolidação com o aumento das unidades habitacionais, através da verticalização e

adensamento (subdivisão dos lotes); surgimento de comércio e serviços, ela passa a apresentar as mesmas características das favelas antigas. Ou seja, o acesso à moradia passa a ser via mercado (compra e venda ou aluguel de imóveis).

No caso de Asa Branca, a última invasão, “Quinto dos Infernos”, foi subdividida em lotes de 8 x 15 m, que foram vendidos em 10 (dez) parcelas de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

### ***Motivos para a Ocupação***

Em função do crescimento das cidades, a forma espacial tende a mudar para atender a reorganização de localização de atividades. A ocorrência de inflexibilidade da forma espacial gera desequilíbrio no sistema urbano. Por exemplo, a descentralização de oferta de emprego não é acompanhada pela oferta de moradias. Assim, o critério de localização mais importante para os pobres – a proximidade entre moradia e trabalho para minimizar custos de deslocamento – passa a não ter efeito. Essa é uma das possíveis explicações para o aumento do número de favelas/ocupações nas áreas de expansão urbana da cidade. Devido à inflexibilidade locacional na oferta de moradias para a população de baixa renda, esse segmento tem pouca oportunidade de acesso nas áreas de expansão urbana, mercado em ascensão para as camadas média e alta, ao mesmo tempo em que as opções nas áreas centrais e subúrbio estão cada vez mais restritos, devido aos altos preços, inclusive nas favelas.

Em nossa pesquisa, 51,2% dos chefes de família entrevistados em Asa Branca, empregados, trabalhavam no mesmo bairro da favela. Em Verde é Vida a relação casa-trabalho também se confirma, pois 50% dos chefes de família empregados trabalhavam próximo à favela. No entanto, devemos considerar que a maior parte dos moradores das favelas estudadas, já residia anteriormente, próximo ao endereço atual.

## **6. Considerações Finais**

No processo de ocupação, observamos diferenças entre os dois casos. A tese de que as favelas recentes, formadas a partir de 80, principalmente no final dos anos 80 e início dos anos 90, se constituíram, a partir de invasões coletivas organizadas, por lideranças comunitárias, com ajuda da Igreja Católica e políticos locais, se confirma para Asa Branca; para o caso de Verde é Vida, não.

A partir dos anos 80, se conforma uma nova forma de ocupação ilegal da terra urbana, organizada por pessoas com maior grau de consciência das implicações políticas de seus atos, e do que podem alcançar junto ao poder público. Quanto mais organizados e conscientes de seus direitos, mais facilmente conseguem obter resultados em suas reivindicações. É o caso de *Asa Branca*, que tem maior poder de mobilização da

comunidade, desenvolvendo atividades de melhoria na infraestrutura, atividades assistencialistas (distribuição de cestas básicas), educacionais e culturais. Em *Verde é Vida*, a configuração da favela e o padrão habitacional espelham o tipo de relação entre a comunidade e sua liderança. Apesar de haver atendimento aos mais carentes (que são muitos) e cooperação entre os vizinhos, a Associação de Moradores é controlada pelo tráfico de drogas, impedindo-a de ter atuação mais efetiva na melhoria das condições de vida comunidade.

Não podemos entender a especificidade e dinâmica da formação de novas favelas na cidade, sem relacioná-las com o conjunto da dinâmica urbana, pois esses assentamentos são parte da dinâmica da cidade, e reflexo das decisões dos atores que a produzem.

A partir dos anos 80, a estruturação do espaço periférico é explicada pela retração da produção de loteamentos, crise econômica e valorização de algumas áreas pela expansão das atividades imobiliárias, implicando em mudanças nas formas de acesso à moradia pelos segmentos de baixa renda.

## Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. A dinâmica do mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres. **Coleção Estudos Cariocas**: Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. 2003.

AGUIAR, Douglas V. Revisitando Turner. In: ANAIS DO XIII ENANPUR. Florianópolis, SC, 2009.

CARVALHO, Regina Maura. **A expansão das favelas na cidade do Rio de Janeiro na década de 80**. 1996. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.

CENECORTA, Alfonso Iracheta. Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por meio de la recuperación de plusvalías. In: CENECORTA, Alfonso Iracheta; SMOLKA, Martim Oscar. (orgs.). **Los Pobres de la Ciudad y la Tierra**. México: El Colegio Mexiquense e Lincoln Institute of Land police, 2000. p. 13-40.

CENECORTA, Alfonso Iracheta & SMOLKA, Martim Oscar. (orgs.). **Los Pobres de la Ciudad y la Tierra**. México: El Colegio Mexiquense e Lincoln Institute of Land police, 2000.

DRIANT, Jean-Claude. **Las Barriadas de Lima**: historia e interpretación. Lima: DESCO-IFEA, 1991. 217 p.

FARIA, Teresa C. **Favelas na Periferia**: reprodução ou mudança nas formas de produção e acesso à terra e moradia pelos pobres urbanos. Tese de Doutorado. IPPUR/UFRJ, 2004.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey e Lincoln Institute of Land Police, 2003. 512 p.

FIORI, Jorge; RILEY, E.; RAMIRÉZ, R. Redução da pobreza urbana por meio de melhoria ambiental no Rio de Janeiro. RELATÓRIO DE PESQUISA, University College London, 2000. Mimeografado.

LAGO, Luciana Correa do. **Desigualdades e Segregação na MetrÓpole**: o Rio de Janeiro em tempo de crise. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000. 240 p.

OSÓRIO, L.M. Parcelamento, urbanização e regularização do solo no Rio Grande do Sul. In: ABRAMO, Pedro. (org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Editora Sete Letras, 2003. p. 95-114.

SILVA, Rachel C M da. Movimentos locais organizados e o processo de urbanização em favelas e invasões na periferia do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO INTERNATIONAL GUADAJARA, 20, 1997, México, Anais do Latin American Studies Association, México, 1997. p. 17-19.

VALLADARES, Lícia; KAYAT, Regina. Invasões de terra no Rio de Janeiro de 1983: uma cronologia. Rio de Janeiro: Série Estudos, IUPERJ, 1983. 43 p.

VIAL, Adriana & CAVALLIERI, Fernando - O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro IPP/Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – **Coleção Estudos Cariocas** Nº 2009050, Maio - 2009

---

<sup>i</sup> Na década de 50, a cidade do Rio de Janeiro recebeu 714 mil migrantes, em 1960 esse número caiu para 565 mil, na década de 70 o número de migrantes foi de 525 mil pessoas, e na década de 80 caiu para 385.779. Fonte: Lago, 2000.

<sup>ii</sup> O tema é discutido por vários autores no livro *A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*, Ed. Del Rey e Lincoln Institute – BH – 2003, que tem Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin como coordenadores e co-autores.

<sup>iii</sup> Para uma discussão mais detalhada ver Rolnik (1997) e Maricato (1996).

<sup>iv</sup> As RA's que compõem a Zona Oeste são a RA XVII – Bangu; RA XVIII – Campo Grande; RA XIX – Santa Cruz; RA XXVI – Guaratiba; e RA XXXIII – Realengo.

<sup>v</sup> O salário mínimo depreciou 75% em relação à década de 50. Segundo dados do IBGE, no início dos anos 90 55% dos trabalhadores chefes de domicílio ganhavam menos que 2 salários mínimos, e 2,2% ganhavam mais de 20 salários mínimos

<sup>vi</sup> Entre 1980 e 2000, surgiram 200 favelas na cidade do Rio de Janeiro, cadastradas pelo IPP – Instituto Pereira Passos, sendo que 136 estão nas AP's (Áreas de Planejamento) 4 – Barra da Tijuca e Jacarepaguá, e 5 – Zona Oeste.