

POLÍTICA HABITACIONAL NO RIO DE JANEIRO:
DEZ ANOS DE MORAR SEM RISCO (1994 a 2004)

Roberto Jansen das Mercês

O artigo trata especificamente de um momento na história da política habitacional no município do Rio de Janeiro, o Programa Morar Sem Risco desenvolvido no período de 1994 a 2004 – desde sua criação até o referido ano; sendo extinto em 2006 – pela Secretaria Municipal de Habitação (atual Secretaria do Habitat a partir de 2006), órgão da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. É importante ressaltar que o Programa, inserido dentro da política municipal de moradia, volta-se para a população de baixa renda, cujo alcance da remuneração mensal, em sua maioria, não ultrapassa aos três salários mínimos. Podemos aqui observar a única preocupação de maior importância dentro deste universo que a cidade conheceu durante o período assinalado.

Inicialmente as manifestações da crise da moradia são percebidas nas primeiras décadas do século XIX – habitação popular assunto atual e problema muito antigo – na paisagem das cidades brasileiras, mais do que do déficit habitacional e a inadequação de domicílios, dão evidência que expressam a permanência da questão, mesmo com o esforço da prefeitura aquém da efetiva dimensão do problema. A questão habitacional atinge de forma aguda as camadas de baixa renda e é ainda incipiente em enfrentar a base de sua explicação de natureza profundamente injusta, a desigualdade da formação social brasileira, a mais conhecida e reconhecida é a da renda, que mantém um contingente da população excluída, além de padrões mínimos de cidadania e com pouco alcance no resgate social.

A cidade tem graves problemas para enfrentar no campo da habitação e da infra-estrutura urbana, a partir da ocupação pela população pobre das áreas ainda disponíveis, encostas, margens de rios, em cima de túneis, embaixo de pontes e viadutos, estabelecendo-se desde o início, relações de interdependência econômica, política e social. Nos dez anos do período de estudo do presente artigo, a administração municipal enfrentou o desafio de reverter o quadro de degradação dos espaços públicos da cidade. No que diz respeito às questões de moradia e habitação, o problema já vinha sendo observado mais detalhadamente desde a década de vinte, quando o Plano Agache foi desenvolvido, apesar das realizações não terem sido tão eficientes na solução do problema.

A questão da habitação, no contexto social brasileiro, vem apresentando uma série de políticas setorizadas, com a finalidade de “sanar” essa problemática. As primeiras tentativas de resolução iniciaram-se no governo populista de Vargas e tiveram prosseguimento, mas sem êxito. Em, 1964, durante a ditadura militar, surge o Banco Nacional de Habitação – BNH – “criado com a competência de orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação e promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda” (COVRE, 1995:48). Esse propósito não foi efetivamente consolidado durante a sua execução, mas é considerado um marco histórico na trajetória das políticas habitacionais brasileiras.

Outro problema relacionado ao “morar”, foi o surgimento e desenvolvimento de áreas favelizadas ocasionadas pelo êxodo rural e gerando um inchaço urbano (a partir da década de 30) como um problema social. E, no Rio de Janeiro, houve a criação de uma série de programas destinados a modificar esse quadro social; foram criados os parques proletários, conjuntos habitacionais e órgãos como a Cehab, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidade – o Codesco –, o Chisam, além de programas como Promorar, Cada família um lote, entre outros.

Inicialmente foram articuladas políticas de remoção das favelas (a partir da década de 60), mas como essa atuação gerou animosidades, conflitos e reivindicações dos próprios moradores, o poder público reformulou seu objetivo e adotou então a política de urbanização das favelas (a partir da metade da década de setenta até nossos dias), cujo destaque refere-se ao Programa Favela-Bairro. O quadro habitacional também possui outra nuance: a partir de meados de noventa, com a consolidação das políticas neoliberais, a ausência de políticas públicas e o corte nos gastos sociais, observa-se um contexto de acirramento da pobreza e conseqüente agudização do quadro de exclusão social, que atinge as grandes metrópoles.

Logo, verifica-se que “dentre a população de mais baixa renda do município, inclui-se uma parcela que (sobre) vive em condições de extrema pobreza, para a qual até mesmo o morar autoconstruído, do mercado informal, se torna inacessível. Restam então as calçadas, praças e viadutos, espaços da rua que vão sendo cada vez mais ocupados por aqueles que não têm onde morar” (RELATÓRIO IPLANRIO, 1988). Essa é a população-alvo do programa Morar Sem Risco, além daqueles que se encontra em favelas situadas em área de risco, sendo a proposta principal a melhoria da qualidade de vida.

INTEGRAÇÃO URBANA

As várias ações governamentais, no Rio de Janeiro, voltadas para a melhoria de vida das populações de baixa renda como ponto de partida mais recente o final dos anos setenta. A partir desta década, inúmeras famílias em processo acelerado de pauperização começaram a ocupar as encostas dos morros da cidade fugindo dos altos aluguéis e em busca de novas modalidades de moradia. Nos anos seguintes, a especulação imobiliária chega às favelas impedindo a muitos esta alternativa, levando-as a moradias em áreas altamente degradadas e de risco como viadutos, beiras de rios, encostas com risco iminente de desabamento e logradouros públicos. Ainda hoje, existem no município milhares de famílias ocupando estas áreas.

As ocupações em áreas de risco caracterizam-se por condições de vida abaixo dos padrões mínimos. Fatores sócio-econômicos e culturais empurram as populações pobres para espaços totalmente degradados, sem qualquer infra-estrutura, onde a precariedade das moradias e a agressão ao meio ambiente formam um quadro dramático de miséria absoluta. Fruto de vários fatores, mas principalmente do acirramento da pobreza, o número de favelas saltou de 372, em 1983, para 623, uma década depois, num crescimento seis vezes maior que o da população do município do Rio de Janeiro. Foi neste contingente, que o número de famílias em áreas de risco, foi estimado em sete mil, sobrevivendo em 324 áreas em situação de risco, incluindo dezesseis viadutos. Diante da inviabilidade de soluções cabíveis para

a permanência das moradias nos locais citados acima e a falta de recursos próprios da população envolvida, criou-se o Programa Morar Sem Risco que visa atender a estas populações, reassentando-as em locais seguros, preferencialmente próximos aos já ocupados, a partir de uma ação conjunta entre prefeitura e moradores.

Vale lembrar como amadureceu este processo de oferecer a população alternativa para a solução de seu problema habitacional em função da situação de risco em que se encontra, proporcionando condições mais seguras de habitação, buscando assim a melhoria da qualidade de vida.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) foi criada, em 1979, com o objetivo de atuar na promoção do bem-estar social “com vistas a eliminar ou reduzir os desequilíbrios sociais existentes” (Lei Municipal nº 110, de 23/08/1979). Para operacionalização de suas atividades, a SMDS foi dotada de uma estrutura interna formada por órgãos de direção superior, órgãos de apoio administrativo e três coordenações – Desenvolvimento Comunitário, Bem Estar Social – que deram origem ao Programa de Educação Comunitária e ao Projeto Mutirão Remunerado, respectivamente – e Regiões Administrativas.

A criação da SMDS ocorreu numa época em que tomava impulso o processo de redemocratização da sociedade brasileira. Diversos setores sociais, particularmente nas grandes cidades como o Rio de Janeiro, voltaram a se organizar e reivindicar maior participação nos frutos do desenvolvimento econômico. Pode-se concluir que a criação daquela secretária surge do processo de redemocratização e da necessidade do poder público carioca de fazer face ao crescimento das reivindicações dos setores mais desfavorecidos da sociedade. Também durante este período, o acúmulo dos mais variados programas e projetos em áreas distintas – educação, saúde, saneamento básico, geração de renda, reflorestamento, entre outras – gerou críticas feitas às ações da secretaria. Ela estaria servindo para consolidar uma situação de injustiça social, na medida em que implicavam um tratamento discriminado às populações de baixa renda. Esta crítica quanto à qualidade dos serviços que presta e ao seu papel na administração pública municipal. Era tida como uma Secretaria dos Pobres que incorporava várias mini secretarias para atender a população desfavorecida naquelas diversas áreas. A crítica faz sentido quando se leva em consideração que o modelo econômico adotado no Brasil foi altamente concentrador de rendas e que a prestação de serviços públicos em geral atingiu apenas parcelas reduzidas da população.

Apesar deste quadro ela representou um primeiro esforço no sentido de levar os serviços públicos a essa parte da população, o que por si só já representava uma mudança na orientação da administração pública. Caso houvesse a opção de não criar um órgão como a SMDS, muito provavelmente a carência de serviços públicos por parte das comunidades de baixa renda do Rio de Janeiro teria se agravado, e não teria ocorrido a inegável melhora que se verificou. E sem dúvida este tipo de trabalho continuará sendo necessário enquanto perdurarem as enormes disparidades sociais econômicas que se verificam no país. A maior prova disto foi à iniciativa desta Secretaria gerar o desdobramento de duas outras Secretarias: a do Meio Ambiente e a da

Habitação. A que era uma virou três. Estas iniciativas ganharam impulso com o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, de 1992, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que estabeleceu parâmetro que fundamentam a ação do Poder Público.

BASES DA POLÍTICA HABITACIONAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A política habitacional do município do Rio de Janeiro se estrutura na compreensão que a moradia é um direito do cidadão; a habitação não é só a casa, mas integração à estrutura urbana. Compatibilizar o direito individual com as possibilidades coletiva, na construção de uma cidade melhor. O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, cuja elaboração é fruto de um amplo debate que extrapola os órgãos da administração municipal, mobilizando diversos setores da sociedade, torna-se a partir de 1992, ano de sua promulgação. A recomendação central é o reconhecimento da favela e a busca de integração desses aglomerados aos bairros cariocas, com a participação de seus moradores no processo de urbanização. A política habitacional tem seus objetivos estabelecidos no Plano Diretor Decenal da Cidade (cap.II – art. 138):

- I. utilização racional do espaço através do controle institucional do solo urbano, reprimindo a ação especulativa sobre a terra e simplificando as exigências urbanísticas para garantir à população o acesso à moradia com infra-estrutura sanitária, transporte e equipamento de educação, saúde e lazer;
- II. realocação prioritária das populações assentadas em áreas de risco, com sua recuperação e utilização imediata e adequada;
- III. urbanização/regularização fundiária:favelas/loteamentos de baixa renda;
- IV. implantação de lotes urbanizados e moradias populares;
- V. geração de recursos para o financiamento dos programas definidos no artigo 146, dirigidos à redução do déficit habitacional em melhorias da infra-estrutura urbana, com prioridades para a população de baixa renda

Para alcançar esses objetivos, serão observados alguns procedimentos básicos tais como: os investimentos públicos devem direcionar-se àquelas ações próprias da coletividade (infra-estrutura e ambiência urbana); bem como em unidade habitacionais devem se dar quando necessários à melhora da ambiência urbana e para enfrentar situações de risco; e oferecimento de condições para construir em terra infra-estruturada.

Como a questão habitacional, no Rio de Janeiro, é de expressão metropolitana, sugere políticas municipais coordenadas. A implementação foi da seguinte forma através dos programas abaixo relacionados:

- Regularização Fundiária: - regularização e saneamento
- Favela Bairro: urbanização e integração
- Novas Alternativas: vazios, fraldas e recomposição do tecido
- Morar Carioca: legislação e estímulo
- Morar Sem Risco: recompor e reassentar

MORAR SEM RISCO

A eleição de Cesar Maia para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em 1993, pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atual Democráticos – DEM), marcou uma inflexão em um longo período de domínio da centro-esquerda e da esquerda na cidade e no Estado. A marca da passagem de Brizola pelo Rio de Janeiro é tão forte que os principais políticos em ação no estado e na cidade são egressos do seu partido (Cesar Maia também é das fileiras do PDT), como os ex-governadores Marcelo Alencar, hoje no PSDB, e Anthony Garotinho, hoje, no PMDB. O prefeito Cesar Maia se elegeu com um discurso que acionava elementos do “lacerdismo”, com fortes ecos nas camadas médias da cidade. No seu programa de governo, ele enfatiza o discurso sobre a ordem urbana. Cabe lembrar que o prefeito conseguiu eleger o seu sucessor, o ex-secretário de Urbanismo, arquiteto Luiz Paulo Conde. O prefeito Conde manteve, em linhas gerais, a mesma política elaborada pelo seu antecessor, dando continuidade às suas iniciativas. Depois em disputa entre os dois, Cesar Maia como oposição é vitorioso para o segundo mandato, totalizando o período que é objeto do presente estudo.

Para desenvolver e pôr em prática as medidas sugeridas pelo Plano Diretor foi criado, em 1993, o Grupo Executivo de Assentamentos Populares – GEAP, composto por titulares dos órgãos municipais envolvidos de algum modo com a questão da moradia. O Grupo concebeu os vários programas que estruturam a política habitacional aprovada pelo prefeito em dezembro de 1993. Em março de 1994, foi criada a Secretaria Extraordinária de Habitação e, em dezembro de 1994, a Secretaria Municipal de Habitação (SMH). O quadro técnico foi composto por funcionários e técnicos da SMDS, que lidavam com favelas, por uma parte dos quadros da Secretaria de Urbanismo (SMU) – ligados com loteamento –, da Rio Urbe, entre outros técnicos. O novo governo soube aproveitar-se da capacidade técnica e administrativa acumulada em anos de intervenção sobre as favelas e sobre os loteamentos populares, aumentando as possibilidades de maior efetividade das ações.

A partir daí, a prefeitura definiu um plano de ação em tudo diverso da timidez com que o Poder Público, até então, tratara os problemas habitacionais da Cidade nas décadas anteriores. Realizaram, simultaneamente, vários programas abrangentes voltados para diferentes aspectos da questão habitacional. Como linhas de atuação foram criados os programas Favela-Bairro (que acrescentaria Bairrinho e Grandes Favelas), Morar Carioca, Regularização de Loteamentos, Novas Alternativas e Morar Sem Risco (eliminar o risco de desabamento e/ou inundações; reassentar as populações que moram em áreas de risco, isso quando não for economicamente viável a eliminação dos riscos; recuperação de espaços públicos comprometidos com ocupações irregulares (viadutos, calçadas), reassentando também os ocupantes destas áreas, através de uma política de reassentamento).

Para o reassentamento das famílias, a Prefeitura como opção, na maioria dos casos, utiliza as chamadas casas “evolutivas” – que dão condições de espaço para que os moradores, com o tempo possam ampliá-las, acrescentando mais um quarto ou uma área aberta. Outras possibilidades são o oferecimento de “kit material de construção” ou o “lote infra-estruturado mais kit” (opções em vias de revisão de atuação) e, em alguns casos, o auxílio

habitacional – uma ajuda de custo para a aquisição de uma nova moradia em outro local – e as famílias que aguardam o reassentamento, o auxílio aluguel.

Os reassentamentos são feitos preferencialmente em locais já dotados de água, luz e rede de esgoto, pertencentes, em sua maior parte, à própria Prefeitura, ou em terrenos resultantes de desapropriação. Estes locais são, geralmente, próximos das antigas residências, para que, desse modo, seja atenuado o impacto inerente às mudanças no cotidiano das famílias. Com o mesmo intuito, a distribuição das novas casas mantém as antigas relações de vizinhança. O envolvimento da população é fundamental em todas as etapas do trabalho, pois é ela que ajuda a encontrar as soluções que minimizam os inevitáveis conflitos que surgem com a transferência das moradias.

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A primeira intervenção do Programa nasceu de uma parceria entre as Secretarias Municipais de Habitação e de Governo (SMG). Foi à conjugação de necessidade das duas Secretarias, em atuar nas áreas de risco, localizadas por toda cidade; e por parte da SMG superar impasse quanto a situações de risco e insalubridade de diversas favelas situadas na Área de Planejamento 1 (AP1), principalmente na 1ª Região Administrativa, assim como trabalhar no sentido de intensificar e promover o uso residencial do bairro do Caju, nessa Área de Planejamento, catalisando o processo de reestruturação urbana.

A favela localizada naquela Região Administrativa, chamada de Parque Conquista, se encontrava espremida entre um vazadouro de entulho (área de propriedade da Companhia de Limpeza Urbana - COMLURB), os muros do terreno da Viação 1001, um canal e alguns containeres. Esta comunidade que em 1985 contava com setenta barracos de madeira, sofreu intensa expansão e em 1993 apresentava o dobro de moradias. Inicialmente ocupando uma área de quatro mil quadrados, espalhava-se por mais do que o dobro da ocupação inicial, subindo pelo monte de entulho, e ocupando parte da pista por onde um dia circularam os caminhões que ali derramavam os entulhos. Foi constatado que a Comlurb detinha uma extensa área no bairro do Caju que por motivos diversos não atendia aos objetivos da Companhia.

A disponibilidade desta área veio de encontro às necessidades dos dois programas do poder municipal. Para a Companhia foi apresentada uma proposta que contemplava assentamentos, que atenderia às famílias da favela Parque Conquista, além das populações de favelas instaladas em todos os viadutos situados na AP1, Francisco Bicalho e Praça da Bandeira, e os moradores da Rede de Linhas Férrea Federal, ramal de Arará no Caju.

Ante esta primeira implementação, o Programa tem como função principal recompor as áreas consideradas de risco – vias públicas (praças e viadutos); encostas com problemas geológicos; margens de rios, canais e lagoas; áreas de proteção ambiental e florestal; emboque de túneis; faixas de proteção de via férrea e de linha de transmissão de energia – e reassentar famílias, liberando o espaço comprometido pela ocupação irregular. Atua ainda numa interface com a Defesa Civil – COSIDEC – e a Fundação Instituto GEO-RIO, sempre precedido de um levantamento sócio-econômico – cadastramento – das famílias ocupantes de área de risco.

Enfim, visa atender uma população que sobrevive em condições de estabilidade duvidosa, cuja perda do seu referencial social, econômico e cultural, do qual precisa recuperar a sua cidadania para que consiga se administrar e, conseqüentemente, administrar sua habitação. É necessário, então, trabalho de promoção humana e social, buscando a integração destas famílias na sociedade. O programa Morar Sem Risco objetiva parceiros para esta função junto à Sociedade Civil, Entidades Filantrópicas, Igreja, Organizações Não Governamentais e Comitês contra a Fome, entre outras.

ATUAÇÕES DO PROGRAMA EM VIAS PÚBLICAS, TÚNEIS E VIADUTOS

A retirada de mais 1.634 famílias, que viviam sob dez grandes viadutos da cidade e seu reassentamento, é uma marca expressiva da ação do Programa Morar Sem Risco. Os viadutos Figueira de Melo, em São Cristóvão, Ana Nery, em Triagem, Noel Rosa, em Vila Isabel, Viaduto de Bonsucesso (Vila Verde), e Santo Cristo, foram desocupados em 1996. As famílias foram reassentadas. Viaduto de Coelho Neto e local conhecido como Viaduto Malvinas – ocupação sob a linha do metrô e calçada de via pública – (Maria da Graça/Jacarezinho), em que as famílias também viviam em situação de risco, foram desocupados em setembro de 1995 e no seguinte ano, sendo reassentados nos Empreendimentos Habitacionais.

As famílias que moravam sob os viadutos Francisco Bicalho, na Praça da Bandeira e da via férrea (ramal ferroviário de Arará), foram transferidas para os empreendimentos Parque Conquista e Parque Boa Esperança, respectivamente, ambos no bairro do Caju. O emboque do túnel Rebouças que foi ocupado por construções irregulares, o programa fez a desocupação da área, em agosto de 1995, reassentando as duzentas e cinquenta famílias também no Empreendimento Habitacional Portus. Na saída do túnel Zuzu Angel (na época Dois Irmãos), em direção ao bairro da Rocinha, junção com São Conrado, foram retiradas famílias que viviam sobre aquele túnel. Elas receberam auxílio habitacional para a compra de casa.

QUESTÃO FUNDIÁRIA: ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

Conforme a elaboração dos projetos nos empreendimentos habitacionais nas áreas de especial interesse social dos reassentamentos incluídos no programa Morar sem Risco, onde a titularidade da terra é municipal, foi considerada a necessidade de se estabelecer procedimentos específicos para a simplificação da aprovação e legalização dos projetos de parcelamento do solo e habite-se das unidades habitacionais em áreas declaradas em lei como área de especial interesse social (AEIS).

Com a implementação do programa de Regularização e Titulação da SMH, instituído pelo Decreto Nº20.312, de 31 de julho de 2001, e com a atuação da administração municipal na urbanização e regularização urbanística e fundiária dos reassentamentos populares do Rio de Janeiro. A Coordenação de Regularização Fundiária trata da averbação das certidões e respectivos memoriais descritivos aos cartórios de registros de imóveis. As normas de uso e ocupação do solo cabem a Coordenadoria de Programação, bem como a elaboração, apresentação, análise e atendimento as exigências técnicas de projeto solicitadas pelo setor de aprovação. Obtém ainda a licença de obra de urbanização e/ou edificações na unidade da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) que atende a área onde está localizado o projeto.

Com base neste procedimento o município pretende imprimir um ritmo de regularização fundiária que dê atenção às demandas da população de baixa renda. Entretanto diversos motivos são apresentados na questão fundiária – assunto complexo –, onde aproveitamos para discorrer sobre o tema através de análise da arquiteta urbanista Clarissa Moreira para os terrenos no bairro do Centro da cidade do Rio de Janeiro, relativo ao programa Novas Alternativas, cujos rumos são bastante pertinentes ao Morar sem Risco.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O redirecionamento do desenvolvimento das cidades brasileiras para a busca de modos de proporcionar melhor uso da estrutura urbana construída ao longo dos anos, através da reabilitação urbana, é uma alternativa possível e desejável. Principalmente, frente à incessante e desregulada expansão e construção nova nos moldes cada vez menos qualificados da construção civil brasileira, em termos de qualidade de espaço urbano e arquitetônico. No entanto, esta nova forma de desenvolvimento urbano implica rever instrumentos de regulamentação urbanística, fundiária, de formas de financiamento, de procedimentos administrativos e mesmo, de atuação dos governos e da sociedade civil. Trata-se de uma grande transformação no modo de fazer e de gerir a cidade. O processo de reabilitação urbana implica dotar a cidade de condições favoráveis à realização e ao desenvolvimento de usos e atividades, e ainda, estimular sua implantação. Uma das condições fundamentais, neste contexto, é a solução de pendências em relação à propriedade do parque imobiliário consolidado, através da regularização fundiária. E é ela um dos principais impedimentos ao processo de retomada das áreas – aqui se pode abrir um paralelo – ao Programa Morar Sem Risco quanto à implantação de novos usos e, sobretudo, do uso habitacional, uma vez que irregularidades de propriedade e pendências jurídicas dificultam, senão impossibilitam transações imobiliárias.

Estas pendências geram obstáculos, uma vez que as exigências para financiamento e outros tipos de transação financeira normalmente compreendem a total regularidade do imóvel, ou seja, a propriedade deve estar registrada, livre de dívidas, hipotecas ou quaisquer pendências sejam em nome do proprietário ou do imóvel. Numa breve análise da questão fundiária como impedimento à realização de empreendimentos habitacionais no Rio de Janeiro foi verificado no contexto da promoção de empreendimentos habitacionais no Centro da cidade, a partir da reabilitação de imóveis. Os seguintes exemplos de impedimentos fundiários estão entre os mais comuns:

- Imóveis sem registro. Diversas ordens religiosas ou mesmo órgãos públicos, ao lado de proprietários privados, não registraram seus imóveis ou as pesquisas fundiárias não os localizaram, o que demanda uma organização específica neste sentido, do ponto de vista cartorial; Estes tipos de impedimentos legais normalmente só podem ser solucionados através de desapropriação. Seria aconselhável rever a lei em função do Novo Código Civil Brasileiro, que determina a apropriação ao patrimônio municipal de imóveis com dívidas de IPTU, em estado de abandono.
- A especulação imobiliária embora não seja uma questão de regularidade fundiária, diz respeito a um dos maiores obstáculos à disponibilidade de imóveis para empreendimentos;

Neste sentido, a questão da especulação imobiliária e da dimensão “intocável” da propriedade privada precisa ser abordada pela legislação urbana, considerando a questão da função social da propriedade, prevista pelo Estatuto da Cidade. Prioridade junto à gestão de patrimônio imobiliário público (compreendendo órgãos federais, municipais e estaduais) para projetos habitacionais para baixa renda e média baixa, sobretudo em áreas centrais ou circunvizinhas. Utilização de medidas como IPTU progressivo e outras (taxação da valorização imobiliária, etc.), a fim de desencorajar a especulação imobiliária. O objetivo da presente análise não é sintetizar o tema da regularização fundiária em áreas centrais, mas reiterar a necessidade de realização de um diagnóstico aprofundado da questão fundiária e dos temas diretamente relacionados, a fim de possibilitar a construção de uma política adequada para a implementação de operações de reabilitação urbana. O enfrentamento da questão fundiária e dos aspectos a ela relacionados, como os citados anteriormente, é uma pré-condição para uma política de reabilitação urbana na escala necessária à constituição de uma ação com a amplitude capaz de possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população e o melhor aproveitamento do patrimônio urbano construído.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

O atual desafio para os gestores públicos é estruturar programas com o objetivo de minimizarem os efeitos do processo da desigualdade social, que gera uma massa crescente de pessoas destituídas dos direitos humanos básicos, como o direito à saúde, educação, trabalho, segurança, moradia, etc. Sempre lembrando que a habitação é um direito básico da cidadania.

O respaldo está no debate internacional, desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, até a declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1996, que reafirmou o compromisso dos governos nacionais com a “completa e progressiva realização do direito à moradia adequada” e estabeleceu como um objetivo universal que se assegure abrigo adequado para todos e que se façam os assentamentos humanos mais seguros, mais saudáveis e mais agradáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos”. Este processo deve ser reduzido a partir da constituição de dispositivos de inclusão social, onde a assistência não seja sinônimo de assistencialismo, mas sim possibilidade de emancipação social.

Neste contexto, investir em programas de moradias é um passo fundamental para o resgate dos direitos sociais subtraídos, assim como para a reconstrução de um novo lugar para o indivíduo no mundo. O novo lugar é compreendido como a possibilidade de afirmação da singularidade deste contingente de pessoas “sem voz”, “sem direitos”, a partir da ruptura com as relações de tutela (com as instituições, com o Estado, com o mundo) a reconstrução da autonomia e das redes de suporte social. É importante também, ao pensarmos na moradia, definir este conceito. Pensar a questão do morar implica em redefinir sobre a relação que os indivíduos estabelecem com o espaço em que vivem, que sentidos atribuem a ele e de que forma dele se apropriam. Entendemos existir diferenças entre estar em espaços de moradia e habitá-los. Esse processo que caracteriza a experiência do morar.

E apesar das tendências – intervenções de urbanização e regularização fundiária nas favelas – terem sido ampliados, na medida em que se tornaram mais escassos os recursos financeiros disponíveis para aplicação em projetos habitacionais destinados às famílias de baixa renda, ficando mais restritas as condições operacionais e institucionais dos tradicionais agentes promotores habitacionais. Mesmo sendo legítima e necessária a permanência dessa linha programática, que promove a urbanização e a regularização, não devem ser excluídas alternativas de ação na promoção de moradia. E estas alternativas e programas como Morar sem Risco, assim como em todos os países que conseguiram, ao longo dos anos, combater a falta de moradias para a população de baixa renda, o fizeram através da concessão explícita de subsídios à aquisição das unidades. Inclusive em países mais desenvolvidos, cujas populações têm maior capacidade de pagamento, há a destinação de recursos a fundos perdidos para modelos com o mesmo objetivo.

Por fim, o município do Rio de Janeiro só se beneficiará em termos de ganhos ambientais, sociais e urbanos, através de uma implementação efetiva do Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, com sua missão de encontrar saídas no tocante à concepção e à forma de implantação de empreendimentos habitacionais, principalmente, voltados tanto para as comunidades de baixa renda como para os demais segmentos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AZEVEDO, Sérgio de. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** 25 p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Programa Favela-Bairro—Uma Avaliação.** p.37-50. In: Anais Seminário de Avaliação de Projetos IPT:Habitação e Meio Ambiente: Assentamentos Urbanos Precários. São Paulo: Coleção Habitare, IPT, 2002.

_____. **Política Municipal de Habitação.** In: **Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID.** Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 2001. v.1, 118 p.

_____. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas.** 11 p.

_____. **Desigualdades urbanas e políticas habitacionais.** 6 p.

FARIAS, Joyce Guedes de. **Reassentamento de 41 famílias no bairro de Bangu. 2002.** 51 f. Trabalho de graduação de final de curso (arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Instituto Metodista Bennett. Rio de Janeiro, 2002.

LEME, Maria Cristina da Silva, coord. (1999). **Urbanismo no Brasil.** São Paulo: FUPAM/Studio Nobel. Apresentação; A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965, p. 16-38.

MOREIRA, Clarissa da Costa. 2003, 6 p. **A importância da regularização fundiária na reabilitação de áreas centrais.** Rio de Janeiro, 2003.

OLIVEIRA, Maria Cristina Bley da S. **Política de habitação popular no Brasil: passado e presente. 2000.** 300 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Uso do Solo Urbano) – IPPUR. UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.