

Da favela à comunidade: Formas de classificação e identificação de populações no Rio de Janeiro

João Paulo Macedo e Castro¹

Resumo

A proposta deste texto é coligir alguns elementos necessários para pensar as inter-relações entre a produção de saberes, os dispositivos de demarcação de populações e as práticas administrativas no que se refere às relações com o que se convencionou denominar de “favelas”. O exercício do poder da administração pública e privada sobre as populações faveladas, e sobre os espaços das favelas, é o objeto de análise deste texto.

Palavras-chave: favelas, administração pública, políticas sociais, comunidade.

Abstract

The proposal of this text is to collect some elements which are necessary to think inter-relations between knowledge production, population demarcation devices and administration practices in what refers to the relations conventionally named as “favelas”

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS/MN/UFRJ). E-mail: joao.castro@terra.com.br

(urban squatter settlements). The power practices of the private and public administration over slum populations (“favelados”), as well as social spaces in “favelas”, are the object of this analysis.

Key words: squatter settlements, public administration, social politics, community.

Introdução

O interesse deste trabalho é retomar algumas questões que foram abordados na minha dissertação de mestrado (Castro 1998) e, posteriormente em um artigo publicado em Souza Lima (2002), no que se refere a diferentes estratégias de intervenção através do poder público na organização e gestão das populações faveladas. A proposta é reunir discursos fragmentados e dispersos para pensar as inter-relações entre a produção de saberes, os dispositivos de demarcação de populações e as práticas administrativas.

Os discursos que se transformam em ações de políticas públicas, assim como aqueles que têm um caráter de denúncia ou acadêmico, criaram tipologias e modalidades de identificação do que representam os assentamentos urbanos em especial as favelas. Neste sentido, este artigo visa realizar uma reflexão ainda preliminar de identificação destes discursos.

Com este objetivo, o texto pretende abordar três momentos distintos e três percepções, constituídas historicamente por diferentes campos de saber, sobre as populações faveladas e seus locais de moradia. No primeiro momento constitui-se uma percepção de que as populações faveladas deveriam ser removidas. O ‘problema’ das favelas é identificado e sua erradicação é proposta. No segundo, a urbanização das fave-

las é anunciada. Este momento é marcado pelo reconhecimento do 'outro' e da constituição de redes de comunicação. O terceiro momento se caracteriza pela busca da integração, não basta identificar o problema e nem reconhecer o outro, mas integrá-lo em uma organização urbana.

O aparecimento das políticas sociais enquanto prática governamental é, como sugere Norbert Elias, consequência de um processo histórico de longo prazo. As políticas sociais, ou de proteção social, são concebidas como mecanismos para administrar e gerir os efeitos da expansão das nações. De acordo com alguns autores, como De Swaan (1988), Hobart (1993) e Mandani (1996), as ações coletivas de proteção social em sociedades modernas se constituiriam como alternativas às soluções individuais e/ou voluntárias, sendo o Estado Nacional o principal gestor destas ações. Para outros autores, em especial Arturo Escobar (1995) e Crush (1998), a proteção social aparece como uma modalidade de controle e de exercício do poder que pode ser encontrado nos discursos sobre desenvolvimento, territorialidade e gestão de populações. Para estabelecer os parâmetros desejados de desenvolvimento, ou seja, aferir ordem ao *caos*, era preciso identificar e ordenar os territórios. A tendência de dividir territórios e atribuir características morfológicas específicas a cada um deles é, para estes autores, o que unifica os diferentes discursos sobre desenvolvimento e as práticas administrativas advindas destas concepções (Crush 1998:15).

A necessidade de aferir ordem ao *caos*, como lembra Escobar, está associada na sua origem ao discurso de colonização e de formação de impérios. Tais discursos, formados a partir da visão de que *o caos*, a *desintegração* residia extra-muros são re-apropriados pelo poder público na elaboração de programas de desenvolvimento internos.

A institucionalização da proteção social e a constituição de políticas públicas – em especial as direcionadas às favelas – correspondem a um processo de incorporação de diferentes técnicas de poder (disciplina,

controle, dominação, exploração) oriundas de *diferentes saberes* (Foucault (1997). Isto por que, como assinalou Souza Lima (1995), “*gerir populações colocaria as disciplinas para fora das instituições em que se engendraram (escolas, oficinas, exércitos, etc.), pois com técnicas diversas redefiniriam os indivíduos (e os grupos sociais) no espaço e no tempo, permitindo a observação generalizada da sociedade.*”

Nessa perspectiva é possível pensar a intervenção pública como fato social no seu processo de *interdependência* e *correlações*, operando uma síntese entre os diferentes saberes constituídos em esferas e momentos diferentes. Para tal, é preciso identificar, por um lado, como uma determinada formação discursiva, no caso o discurso sobre proteção social e sobre favelas conseguiu reunir as condições necessárias para seu aparecimento e para sua operacionalidade como forma de dominação. E, por outro, pensar a correlação entre uma formação discursiva e outros tipos de saberes oriundos de práticas diversas tais como, sanitaristas, higienistas, ou outras.

Estas questões permitem problematizar os processos que conduziram a passagem de uma forma discursiva para outra e, finalmente, levantar novas questões que dê instrumentos para a condução de uma análise acerca do discurso sobre proteção social e mais especificamente sobre a questão das favelas. Para a análise do caso concreto proposto neste texto, um breve histórico a respeito das políticas de intervenção em favelas é necessário para compreender a maneira como se deu as interconexões entre diferentes saberes que levaram a formulação do discurso sobre “o problema das favelas”.

Como se constrói uma favela

A preocupação com a habitação e principalmente a habitação dos

“pobres” existe pelo menos desde o século passado, adquirindo ao longo do tempo diferentes significados e sendo alvo de múltiplas abordagens. Em 1886, o Conselho de Saúde do Distrito Federal redigiu um relatório condenando as condições dos cortiços existentes na então capital nacional, afirmando que estes eram higienicamente perigosos, devendo-se remover seus moradores para os arredores da cidade. Tal relatório coadunava-se com um movimento mais amplo de reforma sanitária iniciado na Europa e nos Estados Unidos em meados do século XIX ². Segundo Leeds & Leeds (1978), o engenheiro Everardo Backheuser, na administração Rodrigues Alves, entregou, em 1906, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores um relatório chamado de *Habitações Populares* cujo conteúdo descrevia as condições das “habitações proletárias”. A precariedade das habitações e a falta de higiene das mesmas davam ao relatório um tom assustador quanto às possibilidades da transmissão de doenças contagiosas. O relatório alertava, também, para o fato do crescimento destas habitações estarem diretamente relacionado à migração cada vez maior de “*camponeses, que trocavam seu serviço na roça por ocupações de operários [...]. A população pobre aumentou sem que aumentasse o número de casas*” (Backheuser 1906:7 *apud* Leeds & Leeds 1978: 191). Entretanto, apenas em 1930, o tema das *habitações proletárias* retorna a cena diante do aumento da atividade industrial, acompanhado do crescimento da migração para a capital da República que provocou o crescimento das *favelas* e das *habitações proletárias*. Surgem, então, os projetos de reconstrução urbana implementados pelo arquiteto Alfred Agache.

² As primeiras ações de reforma sanitária implementadas na Europa e Estados Unidos eram baseadas em uma concepção “anticontagionista” propondo um programa de “*remoção dos elementos locais, considerados agentes difusores de doenças epidêmicas: lixo, esgoto, água poluída, habitações superlotada e pouco ventiladas*”. (Hochman 1998:55). Tal programa gerou a associação entre doença e péssimas condições de vida, criando os primeiros serviços públicos urbanos baseados na promoção de saneamentos (distribuição de água, coleta de lixo, tratamento de esgotos, etc.).

Em 1937 o governo federal criava o Código de Obras, procurando impor limites para a expansão das *favelas*. A importância do Código de Obras reside no fato de ser o primeiro documento oficial a reconhecer a existência das favelas, propondo sua erradicação. Nas *favelas* existentes, o Código proibia tanto a construção de novas casas, quanto a sua ampliação. As favelas passaram então a ser percebidas como “doença social”, sendo cada vez mais submetidas ao controle federal. Em 1940, o então prefeito do Distrito Federal, Henrique Dodsworth, nomeou o médico Victor Tavares de Moura, diretor do Albergue da Boa-Vontade e chefe do Serviço Social, para a tarefa de realizar um *estudo sistemático* das condições de saúde e de saneamento das favelas.

Entretanto, os levantamentos realizados pela comissão presidida por Moura mostraram que existia nas favelas uma vida associativa intensa e um forte sentimento de integração social. As conclusões do relatório apontavam para uma visão que se diferenciava dos mitos, até então existentes, sobre a vida nas favelas tais como um *lugar de marginalidade, de desorganização social, promiscuidade, ausência de coesão social, etc*.

Como salienta Hochman (1998), esse período é caracterizado pela preocupação das elites a respeito *da ampliação dos elos de interdependência social* e pela necessidade de ações coletivas para combater as *causas das doenças epidêmicas*. As políticas de saúde implementadas no final do século passado e início do século XX tiveram papel importante na constituição e demarcação do território brasileiro, assim como na constituição das primeiras políticas de proteção social. Como destaca Hochman (1998:29) “as etapas fundamentais na constituição das políticas de proteção social seriam função das disputas entre as elites sobre como administrar os efeitos externos, controlar os destituídos e explorar as oportunidades que tais políticas gerariam”.

Discursos que evocam idéias de desintegração social, perda de valores, ausência de mecanismos de controle coletivo levam a diferenciação

de espaços sociais e a demarcação de territórios criando e justificando um tipo de intervenção. O governo federal aparece como a instância que deve garantir a regulação das conseqüências da interdependência. Se no início do século as políticas de proteção social intervinham diretamente sobre os setores marginalizados em forma de intervenção sanitária (Hochman 1998; Carvalho 1991; Leeds & Leeds 1978; Parisse 1969; Perlman 1977), na década de 30, em especial no ano de 1937, com a formulação do Código de Obras, a questão do saneamento das favelas é percebida como um “problema nacional” e de infra-estrutura básica, e, por ser de tal natureza, deveria ser submetida aos mecanismos de controle e de ação do poder público. A presença deste poder fez-se sentir através dos diferentes órgãos incumbidos de solucionar “o problema da favela”, através do investimento de relevantes fundos financeiros para tratar de tal *problema*, que consistia, na época, na sua erradicação. A primeira tentativa neste sentido foi a construção dos “parques proletários”, nos anos 40. Concebidos como espaços fechados, ordenados e controlados foram transferidos para estes espaços as famílias residentes nas favelas. No primeiro parque (Gávea 1) foram construídas casas de madeira enfileiradas em terreno cercado e isolado do resto do bairro. As pessoas portavam um cartão de identificação, às nove da noite era servido um “chá” e feita uma pregação pelo administrador do parque. Às 22 horas os portões eram fechados. A construção dos parques proletários pode ser considerada o primeiro grande momento de identificação, demarcação e classificação das populações faveladas.

A segunda grande preocupação deste período era estabelecer um controle político da *massa proletária urbana* que representava, cada vez mais, uma parcela significativa de votos e era alvo de atuação dos diferentes partidos políticos constituídos a partir do fim do Estado Novo.

Uma das alternativas encontradas para estabelecer aproximações com as populações faveladas, foi a criação, em 1946, da Fundação Leão

XIII que tinha como objetivo declarado “recuperar os favelados” proporcionando-lhes “*orientação*” para o bem estar social. Os objetivos não declarados da instituição voltavam-se para impedir a *expansão da influência dos comunistas nas favelas*³.

No mesmo ano de criação da Fundação Leão XIII, o Presidente Dutra cria uma comissão federal para realizar um “estudo extensivo das causas de formação das favelas e de suas condições atuais”. Em resposta, o então prefeito do Distrito Federal Mendes de Moraes cria uma outra comissão para a realização de um censo das favelas no Rio de Janeiro nos anos de 1947/48. As principais propostas desta comissão visavam fazer com que o favelado voltasse para seu local de origem; os moradores maiores de 60 anos ficariam sob tutela de uma instituição do Estado, os moradores cujo salário estivesse abaixo de um número valor estipulado seriam expulsos das favelas. As medidas repressivas, entretanto, não contaram com apoio de setores importantes da cidade do Rio de Janeiro, como os diretores da Lloyd de Navegação⁴, assim como do chefe de polícia do Distrito Federal e dos governadores dos estados de origem dos moradores.

As dificuldades em lidar com o problema das favelas e de seus moradores, assim como as constantes troca de acusações entre governo federal e distrital, levaram em 1948 o jornalista Carlos Lacerda a iniciar uma campanha, pela imprensa, de combate às favelas, afirmando que estas não eram mais um *problema localizado* ou *apenas de habitação*, mas um problema que atingia dimensões sociais, psicológicas, sanitárias e educa-

³ Em minha dissertação de mestrado, chamo atenção para as diferentes relações que são estabelecidas entre os moradores das favelas e os partidos políticos, tanto os da chamada esquerda, essencialmente o PCB, e os outros partidos existentes neste período (Castro 1998).

⁴ O grande percentual da mão-de-obra do Lloyd de Navegação era composto de moradores favelados (ibidem).

cionais. O movimento liderado por este jornalista, que contou com apoio maciço da imprensa, conhecido como “Batalha do Rio”, propunha pela primeira vez a criação de uma coordenação para tratar o *problema das favelas* não mais de forma isolada, mas centralizada. As iniciativas desencadeadas pelo jornalista tiveram um papel importante do ponto de vista da consolidação de uma visão sobre as populações das favelas.

Mas, foi apenas em 1956, com a criação do SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas), que os programas de intervenção passaram a contar, de fato, com um órgão centralizador. Diferentes órgãos, com atuação localizada, como o Departamento de Higiene, a Fundação da Casa Popular, a Polícia de Vigilância, o Departamento Sanitário e a Fundação Leão XIII ficaram submetidos ao SERFHA. A grande novidade introduzida por esta instituição foi a idéia de que os favelados eram responsáveis pela melhoria das condições de vida da favela. Para isso era necessário que “*que os moradores concordem em trabalhar espontaneamente sem nenhuma imposição da parte de técnicos ou do poder público*” (Perucci 1962:40). A partir desse pressuposto, portanto, os favelados deveriam cooperar com os órgãos públicos e, juntos, trabalhar para a melhoria das condições estruturais das favelas. Segundo Leeds & Leeds (1978) o principal objetivo do SERFHA era capacitar o morador à não depender de *políticos*, e *orientá-lo* para tratar suas questões diretamente com os *órgãos competentes*. A forma de atuação da instituição era baseada no processo que ficou conhecido como “Operação Mutirão”, cabendo às favelas organizarem associações de moradores que cooperariam com os representantes do SERFHA ⁵.

Em seis anos de atuação foram realizados trabalhos em 75 favelas que assinaram o acordo de cooperação. O processo de cooperação atraiu

⁵ O acordo entre as partes, SERFHA e associações, era firmado por um contrato que estabelecia os direitos e deveres de cada parte. O modelo do contrato pode ser encontrado em Leeds & Leeds (1978, *Apêndice I:248*).

olhares entusiásticos de técnicos e “especialistas em questões urbanas” que viam neste tipo de relação (contratual) uma forma de superarem os efeitos negativos das relações fundadas em obrigações de reciprocidades que estava identificado com práticas *dientelistas*. Entretanto, vale ressaltar, que o SERFHA aceitava negociar apenas com uma única associação de moradores, o que gerou em alguns casos disputas internas nas favelas que tinham mais de uma associação. É importante ainda salientar que em muitas favelas os técnicos e assessores tornavam-se mediadores de conflitos, apoiando explicitamente, em alguns casos, certos grupos ou indivíduos em detrimento de outros. Tais fatos, entretanto, não são tratados pela literatura como negativos, visto que o trabalho do SERFHA é avaliado como inovador por ter permitido a criação de novas formas associativas nas favelas possibilitando, desta maneira, o surgimento de canais de interlocução, dificultando a *manipulação* dos moradores pelos políticos.

A partir da criação do SERFHA foi dado mais um passo para a percepção das favelas como unidades sociais. Demarcadas territorialmente com fronteiras geográficas, moralmente por apresentarem códigos de condutas e costumes identificando um tipo de *estilo de vida*, e etnicamente por serem imigrantes, negros e pobres.

Em 1962 o SERFHA foi desativado pelo ex-jornalista e então prefeito Carlos Lacerda que continuava a defender suas idéias de erradicação das favelas. As funções do SERFHA passaram a ser desempenhadas para outros órgãos, principalmente pelo o Serviço Social das Favelas. Neste mesmo período, modifica-se o *status* da Fundação Leão XIII, passando de instituição para instituição estatal, subordinada à Secretaria de Serviços Sociais. Esse fato merece um pouco mais de atenção já que representou uma fórmula, encontrada pelo então governo da Guanabara, para receber recursos internacionais, via instituição privada sem fins lucrativos. Como já foi dito, as atividades da Fundação Leão XIII haviam sido incorporadas a SERFHA, sendo seus principais recursos advindos do

Estado. Apesar de ainda existir enquanto pessoa jurídica vinculada à igreja católica, as atividades da Fundação eram, de fato, coordenadas e dirigidas pelas orientações da SERFHA. Em 1961, o governador do Estado escolhe esta instituição para representar o Estado e tornar-se o principal órgão responsável pelos projetos de urbanização, surgido no acordo Brasil – Estados Unidos (AID), conhecido como “acordo do trigo”, e apta para captar os recursos oriundos deste acordo. Desta forma, como salientaram os Leeds, a Fundação Leão XIII “*tornou-se, por curto espaço de tempo, o instrumento oficial de urbanização, e o receptor dos fundos internacionais concedidos ao Estado*” (1978:223).

Em 1962, a Fundação integra a Companhia Estadual de Habitação Popular da Guanabara (COHAB)⁶, que tinha como objetivo erradicar as favelas e construir casas de baixo custo (proposta que já existia no Conselho Federal de Habitação [ver nota 5]). A COHAB passou então a coordenar as entidades que tratavam da questão das favelas e, portanto, a receber os recursos do Acordo do Fundo de Trigo. O princípio que norteou a atuação da COHAB foi o de que a melhoria das condições dos favelados implicava sua remoção para outras áreas. A proposta defendida em 1946 pelo então jornalista Carlos Lacerda começava a se materializar via a ação da COHAB.

No mesmo período, e paralelo ao trabalho de remoção que vinha sendo realizado pela COHAB, foi criada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (CODESCO) – originária do GT 3.881⁷.

⁶ No mesmo ano, o presidente João Goulart cria por decreto (Decreto Federal nº. 1, 281, 1962) o Conselho Federal de Habitação (CFH), com o objetivo de criar canais de abertura aos pobres, e de procurar adquirir certo controle sobre os recursos advindos do exterior, em especial dos EUA, em um momento onde os estados e municípios tinham autonomia para estabelecimentos de convênios e contratos internacionais. Em resposta, Carlos Lacerda no mesmo ano, criaria a COHAB como forma de se contrapor à iniciativa do governo Goulart.

⁷ “Criado em maio de 1966 pelo Governo Estadual, através do decreto nº. 3.881,

Atuando em sentido contrário à política implementada pela COHAB, a idéia de urbanização para esta entidade passava pela constatação de que a transferência de moradores para conjuntos habitacionais ou vilas, trazia novos problemas e não solucionava o essencial, a criação de novas moradias. O projeto da CODESCO objetivava valorizar a construção local, preservar os laços e redes estabelecidos entre os moradores, e, junto com estes, planejar as intervenções, transformando-se em uma referência crítica à atuação da COHAB/BNH no trato da urbanização e da habitação popular, pois visava a integração (do morador com o meio ambiente) e não a exclusão pela remoção. Entretanto, dos três projetos iniciais de urbanização baseados nos princípios propostos pela CODESCO, dois (Morro União e Mata Machado) tiveram suas obras apenas iniciadas. Brás de Pina foi à única considerada “urbanizada” (Heye 1979).

O ‘caso’ de Brás de Pina, onde, segundo pesquisas da época, foram urbanizados 75% da área total, é, sem dúvida, a experiência de intervenção da CODESCO mais significativa e que atraiu os olhares entusiastas de alguns cientistas sociais. A intervenção em Brás de Pina privilegiou a “parceria” dos poderes públicos com os moradores locais. Criaram-se canais para a participação dos moradores, sendo estes responsáveis pela própria concepção da urbanização. Vale notar que o fator fundamental para que esta experiência fosse considerada positiva foi a existência de uma associação de moradores participativa e reconhecida internamente como órgão representativo.

Um outro aspecto interessante do caso Brás de Pina refere-se a

o Grupo de Trabalho que originou a CODESCO cuidou, entre outras coisas, de elaborar a seleção de amostra representativa do problema global das favelas e de executar seis tipos de pesquisas: sócio-econômica, urbanística, habitacional, artesanal, jurídica, e de viabilidade econômico-financeira, que serviram não só para definir alternativas de intervenção técnica, objetivando transformações físico-sociais, como também para levantar as condições de vida de áreas faveladas” (Blank 1980:96).

forma como a favela foi incorporada ao projeto de Urbanização da CODESCO e não no projeto de remoção da COHAB.

Em 1964 a favela estava entre aquelas que iriam ser removidas para conjuntos habitacionais. Entretanto, no dia da remoção, a mobilização da associação de moradores, com auxílio do pároco do bairro, conteve a ação de transferência, e a favela foi incluída no programa de urbanização da CODESCO. A remoção havia sido marcada para o dia 24 de dezembro de 1964, véspera de natal. Tal fato poderia ter sido desprovido de importância se no evento não estivessem presente um número considerável de personalidades com destaque para o Governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda e para o cardeal D. Jaime de Barros Câmara, além de 50 padres mobilizados pelo pároco do bairro, 800 famílias moradoras do local e um efetivo policial de mais de 180 homens. A presença da imprensa e de diversos outros anônimos participantes fizeram fracassar a remoção das 800 famílias. A briga dos moradores da favela para não serem removidos e o enfrentamento com o poder público no dia 24 de dezembro foi amplamente noticiada pela imprensa contrária ao governo. A favela Brás de Pina passou a ter uma história. Afinal de contas, quem eram aqueles moradores que enfrentaram as forças repressivas em um momento onde a mobilização popular estava sendo reprimida? O que havia na favela Brás de Pina que mobilizou padres, jornalistas e intelectuais? Pelo que lutavam? Estas perguntas como lembrou Carlos Nelson dos Santos (1981), ajudaram a criar uma história para a favela e para seus moradores. De outro lado, a experiência vivida pelos moradores (a mobilização contra a remoção) criou um sentimento de unidade e de pertencimento a um grupo.

Este pequeno retrospecto histórico mostra como de 1930 – 1964 foi o período em que, por caminhos diversos e por projetos e propostas variadas, o poder público esteve presente como agente regulador e re-

pressivo na vida dos moradores das favelas. Assim, como salientaram os Leeds, “*a política relativa à favela, apesar de marcada por variações externas na forma, é essencialmente a continuação de uma política de controle [...]*” (Leeds & Leeds 1978:188).

A constituição dessa política de controle sobre as populações faveladas passava, em primeiro lugar, pela tentativa de identificar quem era esta população, qual sua característica, seus hábitos, costumes, formas de sociabilidade etc., procurando encontrar (ou criar) um padrão de comportamento que atendesse as imagens e representações esperadas ou desejadas por diferentes setores e grupos sociais. Percebe-se que, nesta tentativa, os termos “favela” e “favelado” passaram a identificar uma determinada população através dos seus hábitos e costumes em oposição a outros grupos populacionais. É, portanto, neste período que se constitui um saber normativo que fundamenta a classificação jurídica das favelas enquanto unidades territoriais e sociais detentoras de comportamentos e de sociabilidades específicas.

Da favela à comunidade: como se constrói uma comunidade

Nas décadas de 60/70, muito influenciada pela experiência de Brás de Pina, houve um crescente envolvimento da *intelligenza* nas discussões tanto sobre a definição do que seria uma favela, assim como na própria caracterização e definição de qual seria seu *problema*. Pobreza e desenvolvimento tornam-se categorias importantes neste período. Segundo Valadares (1981), os trabalhos produzidos no final dos anos 70, voltados para o estudo da *pobreza*, tinham como preocupação a *periferia*, sendo a oposição integração x não-integração o eixo ordenador do que ficou

conhecido como *Teoria da marginalidade* (Kowarick 1981), que orientou alguns estudos em favelas da época. Estes estudos buscavam compreender o ‘problema’ da favela, ou seja, o fenômeno da ‘ocupação ilegal’ do solo, inserindo-o em um contexto mais amplo de desenvolvimento do capitalismo, procurando desvendar as conseqüências e características dos diversos projetos de intervenção do poder público. Desta forma, como apontado por Segala (1991), as análises inspiradas na *teoria da marginalidade* reafirmavam teses do início do século, de acordo com as quais os “favelados” eram vistos como *desajustados, desviantes, marginais*.

O paradoxo do processo histórico da organização social das cidades brasileiras era a percepção da existência de duas sociedades: uma integrada e outra que deveria ser integrada. Esta oposição moldou (e continua em moldando) diferentes programas e projetos de intervenção pública, visando a idéia de “integração”.

Para os planejadores e técnicos administrativos dos anos 70, as favelas eram caracterizadas como “*aglomerados subnormais*” (CODESCO 1970, *apud*. Blank 1980 ⁸), enquanto a cidade representava os aglomerados “*normais*”. Desta forma se estabelecia um tipo de relação das favelas com a cidade por meio da qual a cidade é percebida como o *locus* da civilidade e do moderno, enquanto as favelas são percebidas como o lugar do atraso em suas diversas modalidades.

Nos diversos processos de remoção ou urbanização implementados pelo poder público naquele período, as representações sobre os favelados passaram de uma identificação do indivíduo com o local de moradia (a favela, o conjunto habitacional), que estaria fora dos “padrões” considerados como “normais”, até a identificação do favelado com um tipo específico de comportamento, como bem observou Grabois (1973).

⁸ Vale ressaltar que o termo “aglomerado” foi formulado pelo censo realizado pelo IBGE em 1940.

Desta forma, a divergência entre os programas de remoção e de urbanização era de caráter meramente técnico, prevalecendo a idéia de exclusão de determinados estratos sociais. É importante salientar que tais formulações refletiam um tipo de percepção sobre as populações que habitavam as favelas e sobre o seu estilo de vida. Neste sentido, vale lembrar o que mostrou Silva (1971) em relação ao “mercado não-formalizado”. Esta categoria, utilizada para expressar um tipo de relação de trabalho, propiciou também uma nova forma de classificar e ordenar o espaço urbano. O trabalho “não formalizado” (chamado hoje pela literatura de trabalho informal), muitas vezes chamado de “*marginal*” correspondia, ou era associado, geralmente, às atividades realizadas pelas “camadas mais pobres”, que na maioria das vezes habitavam as favelas. Se o termo “informal”⁹ identificava uma situação de trabalho, o termo favelado identificava comportamentos e atitudes, consideradas muitas das vezes como “negativas”, ou contrárias ao ideário de modernidade.

Nos anos 90, o olhar sobre as populações faveladas mudou. Estas não são mais vistas como um grupo homogêneo, mas compostas de trabalhadores, pobres, vagabundos, bandidos, marginais e traficantes. Estabelece-se um novo modo de diferenciação e uma nova retórica de estratificação social. No entanto permanece a oposição “integração” x “não-integração”, “cidade” x “não-cidade”, “aglomerado subnormal” x “aglomerado normal”, “mundo legal” x “mundo ilegal”, reafirmando no plano ideológico a demarcação e o estabelecimento de fronteiras. Recentemente surgem novas dicotomias (“cidade partida” e/ou “cidade sitiada”, “cidade cerzida”) a partir da idéia de que é a violência o elemento que hoje separa e demarca populações urbanas. A partir desta percepção é que surge o Programa Favela-Bairro no ano de 1994, como forma de

⁹ Ver Silva, L. A. M. (org.) (1997) “Qualificação e informalidade” *Revista Contemporaneidade e Educação*.

“integrar a cidade ilegal à cidade legal”.

O Programa Favela-Bairro era um dentre os seis projetos propostos pelo Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamento Popular (GEAP) de programas habitacionais, que tinha como objetivo “complementar (ou construir) a estrutura urbana principal (saneamento e democratização dos acessos); oferecer condições ambientais de leitura da favela como um bairro da cidade” (DO 20/06/1994). Como pressuposto para a realização do programa, foi criada em dezembro de 1993, a Secretaria Extraordinária de Habitação (SEH), que seria transformada a seguir, no ano de 1994, em Secretaria Municipal de Habitação (SMH), com o intuito de coordenar os programas habitacionais. Em meados de 1994, a SEH tomou algumas iniciativas para a implementação do Favela-Bairro como a seleção das favelas a serem atingidas, enfatizando-se as consideradas de porte médio (com 500 a 2.500 domicílios, com populações entre 2 mil a 2500 habitantes).

No documento publicado pelo Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM-RIO), conhecido como *Cadastro das Favelas Cariocas – Índice de Qualidade Urbana*, são definidos os critérios técnicos para classificar o grau de urbanização das favelas e para medir o grau de facilidade de execução do projeto¹⁰. A partir desse documento, que é fruto da sistematização dos diversos levantamentos sócio-econômicos realizados pela administração municipal e pelo IBGE, estavam definidos os *critérios técnicos* que possibilitariam a seleção das favelas a serem “beneficiadas”. Quarenta favelas atendiam aos critérios técnicos, sendo 16 selecionadas pelo prefeito, subprefeito, e demais indivíduos ligados diretamente ao gabinete do prefeito¹¹.

¹⁰ Para a medição do índice de qualidade urbana foram utilizados indicadores estabelecidos pelo IBGE que são: *Índice Ambiental, Índice Habitacional, Índice Educacional, Índice de Renda* (IPLAM-Rio 1994).

¹¹ Foram selecionadas as 16 favelas seguintes para fazer parte da primeira fase do

A segunda iniciativa foi a abertura de concurso público para a seleção de projetos urbanísticos de empresas interessadas em participar do programa. Em 1995, a prefeitura do Rio de Janeiro assinou um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 300 milhões, cabendo a prefeitura o desembolso de US\$ 120 milhões. O financiamento do BID estava vinculado à criação de um órgão centralizador, (exigência da instituição financeira), com o objetivo de integrar as diferentes secretarias e instituições públicas e privadas que atuavam na área de habitação. A exigência foi cumprida com a criação, em novembro de 1995, do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-Rio), através do decreto 14.323.

Em minha dissertação de mestrado, realizada em uma das 16 favelas selecionadas para participar da primeira fase do Programa Favela-Bairro, pude perceber que o Programa aglomerava um conjunto diversificado de agentes “interventores”, tais como, escritórios de arquitetura, responsável pelo projeto de “urbanização”; empreiteiras, responsáveis pela execução das obras; CEDAE, Secretaria Municipal de Obras (SMO), responsável pela infra-estrutura; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), responsável pelo treinamento de agentes comunitários. A presença destas instituições, e indivíduos conformava processos interativos diferenciados, fazendo com que a realização do Programa fosse objeto de negociação entre as partes envolvidas¹² (Castro 1998).

Programa: Parque Royal, Canal das Taxas/Vila Amizade, Parque Proletário de Grotão, Serrinha, Lad. Dos Funcionários/PQ. São Sebastião, Morro do Escondidinho, Morro da Fé, Vila Candido/Guararapes/Cerro-Corá, Chácara Del Castilho, Mata Machado, Morro dos Prazeres, Morro União, Três Pontes, Conj. Res. Fernão Cardim (Castro 1998:132).

¹² Em uma outra favela pesquisada, localizada no Recreio dos Bandeirantes, o processo de negociação da intervenção foi submetido a um conjunto mais amplo de instituições e indivíduos, associação de moradores, empreiteiros, imobiliárias, advogados, vereadores e deputados, constituindo estes os principais responsáveis pela forma que tomaria a intervenção naquela localidade.

A falta de diretrizes mais definidas quanto ao papel de cada instituição fez com que o monitoramento (como aparece no decreto 14.332), de responsabilidade da administração pública, fosse gerador de conflitos e tensões internas, visto que não havia um centro coordenador do monitoramento, prevalecendo a capacidade individual dos técnicos, secretários, gerentes etc. em conciliar e negociar junto aos escritórios e junto à população, o processo de intervenção (IBAM, 1996).

A primeira diferença deste tipo de intervenção em relação aos das décadas precedentes reside no desenho institucional do Programa Favela-Bairro, que pressupunha uma ampliação dos agentes interven-tores, procurando seguir uma recomendação da agência financiadora (BID) de separação das competências técnico-científicas das político-administrativas. Cabia aos escritórios selecionados definir os procedimentos da intervenção, o método de execução, os interlocutores, assim como estabelecer planos de ação para responder aos objetivos traçados no decreto 14.332. Desta forma, o Programa Favela-Bairro procurava legitimar-se no fato de ser um projeto não de conteúdo “político”, “eleitoreiro” ou “assistencial”, mas técnico, realizado por “profissionais experientes e competentes”¹³. Além do mais, era preciso atender às

¹³ A literatura sobre favelas produzida nas décadas de 70/80 (Leeds & Leeds 1978; Parisse 1969) analisava as relações entre favelados e políticos como uma relação clientelista, onde se efetuava a troca de benfeitorias públicas por votos. Tal perspectiva tende a destacar os aspectos materiais que são objetos de negociação negligenciando outros elementos como prestígio, poder, gentilezas (Mauss 1995 e Elias 1985). Entretanto, pode-se perceber que tal perspectiva é compartilhada pela mídia em geral, e por alguns integrantes de partidos políticos. Vale ressaltar que no senso comum o termo “clientelismo” está associado a práticas políticas consideradas “tradicionais”, “atrasadas” e “negativas”. A tentativa de desassociar determinadas práticas políticas do termo “clientelismo”, em especial na relação entre ações do poder público e moradores de favelas, constituiu um dos eixos da campanha do candidato do PFL (César Maia) ao governo do Estado do Rio de Janeiro. No programa eleitoral exibido no dia 15/10/98 (dedicado essencialmente ao Programa Favela-Bairro), os termos “profissionais competentes”, eram

expectativas de diferentes agentes sociais como o Banco Mundial, Governo Federal, empresários, movimentos sociais, ONGs, entre outros. Em certa medida o Programa estava de acordo com as novas percepções acerca das políticas públicas ligadas a idéia de “socialização da política” e do estabelecimento de “parcerias” para a realização de trabalhos de cunho social.

A idéia de “parcerias” corresponde a um dos aspectos do conceito de “governança” (Azevedo e Guia 1988; Cardoso e Valle 1999) que está associado ao aumento da eficiência na elaboração de políticas públicas e à transferência de determinados compromissos do estado para instituições privadas e organizações não governamentais. A este processo de reestruturação das bases das ações governamentais, Doimo (1995) chamou atenção para o fato de que isto fez com que o indivíduo “o cidadão comum” fosse chamado a, de um lado reivindicar “aquilo que a ele foi posto como um direito” e de outro a tornar-se um “ator social diretamente relacionado com as coisas da política” (*ibidem* 55). A idéia de “socialização da política” corresponderia a este duplo movimento de transferência de responsabilidades e de co-responsabilidade do *cidadão comum*. E neste sentido, os movimentos sociais dos anos 80 contribuíram para uma maior visibilidade de certos atores sociais.

Nos centros urbanos, as associações de moradores assumiram uma nova postura, tornando-se entidades mais participativas nos processos de negociação e confronto com outros setores sociais. Tornaram-se um espaço privilegiado de interlocução e de intermediação entre as “comunidades” e “bairros”, tanto com os poderes públicos, quanto com outras formas associativas. Segundo pesquisa realizada por Santos (1991) no Rio de Janeiro, entre os anos de 1971 e 1987, foram fundadas 65% das

utilizados para enfatizar o caráter técnico e não político do Programa Favela-Bairro.

associações existentes. Os então chamados “movimentos populares” (que compreende todas as entidades civis de caráter não estatal – Sader 1988; Diniz 1982) tiveram uma participação importante nas chamadas “lutas sociais” por equipamentos e serviços públicos¹⁴.

Apesar de muitos autores enfatizarem o caráter de inovação das formas associativas surgidas neste período – enfatizando-se a “autonomia” (administrativa e organizativa) destas instituições, pode-se constatar, como já assinalado, que pelo menos desde 1946 já havia se formado um canal de interlocução junto aos poderes públicos. Entretanto, vale ressaltar que a eleição para prefeitura da cidade do Rio de Janeiro do candidato pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT), Saturnino Braga, propiciou um outro tipo de aproximação entre os setores associativos e as instâncias governamentais¹⁵. Durante o governo Saturnino Braga, foi criada uma esfera direta de interlocução com as associações existentes nas favelas, o que ficou conhecido como os “Conselhos Governo-Comunidade”. Tais Conselhos eram compostos por integrantes das Regiões Administrativas (RAs) e representantes das associações de moradores.

Esta “parceria” ou “cooperação” entre poderes públicos e associações civis permitiu uma maior participação dos representantes das associações na elaboração de programas e projetos sociais, instaurando-se a partir daí, uma nova modalidade de relação entre as “favelas” – agora tomadas como “comunidades” – e os poderes públicos.

Como dito acima, os temas elencados no decreto 14.332, como “democratização de acessos” e “oferecer condições ambientais de leitura

¹⁴ No final dos anos 50 foi fundada a Federação das Associações de Favelas do Estado (FAFERJ), que tinha como principal questão a luta contra a remoção promovida pelo então governo da Guanabara.

¹⁵ Vale lembrar que o vice-prefeito era o ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ).

da favela como bairro da cidade”, se associam a um processo generalizado de conceber um novo *status* às áreas de favelas e suas populações. Reconhecidas então como “unidades sociais” era preciso atribuir um novo conteúdo a estas “unidades” visto que o termo “favela” já era essencialmente carregado de imagens e representações informando pouco sobre os processos sociais existentes. Além do mais, a literatura específica sobre o tema já vinha chamando atenção para as ambigüidades e heterogeneidades (comportamental, social, hierárquica) existentes nas favelas. Tal movimento propunha um novo olhar sobre o espaço urbano assim como de suas demarcações geográficas, morais e sociais. Repensar as próprias categorias construídas de identificação e classificação dos agrupamentos sociais. Era necessário, portanto, fornecer novos conteúdos às práticas políticas e administrativas. E, como corolário deste repensar, o termo “comunidade” aparece como uma expressão capaz de atribuir positividade a estes aglomerados humanos, pois o termo é resgatado das experiências ligadas aos chamados “trabalhos comunitários”. Sua valorização é explicada por Fernandes (1994:33). *“Trabalho comunitário, é uma expressão das mais correntes entre aqueles que circulam pelo terceiro setor. Denota a concretude de uma atividade localizada, de dimensões razoavelmente pequenas, em que o relacionamento é personalizado. Ser local, pequena e personalizada são características que, nesses meios, emprestam valor á <comunidade>.”*

Desta maneira, o termo “comunidade” foi adquirindo pouco a pouco aura não apenas de categoria analítica para descrever e analisar determinados aspectos da realidade social, mas passou a indicar padrões de comportamento, e *estilos de vida*. A valorização da proximidade, de relacionamentos personalizados e familiares são vistos como padrões de comportamento e formas de interação social ditas “comunitárias”, em oposição às relações impessoais, distantes, anônimas, características dos centros urbanos. Passa-se a considerar agora como positivos os comportamentos, costumes, valores, hábitos, estilos de vida, que no passado

serviam para desqualificar certos locais de moradia, assim como seus moradores.

O que se observou nas últimas décadas é que os projetos de intervenção em favelas tinham como pressuposto a eliminação do “mal” e o isolamento dos aspectos que constroem os ideários de desenvolvimento ou da modernização das esferas e práticas sociais. Entretanto, a definição de quais aspectos eram responsáveis pelo “mal” variou tanto em função dos acúmulos e experiências anteriores, quanto pela pressão maior ou menor daquilo que Weber chamou de “ação comunitária”.

Pode-se sugerir que o processo de intervenção do poder público nas favelas no Rio de Janeiro foi formulado não só a partir da conjunção de diferentes saberes, mas do estabelecimento de diferentes formas e dispositivos de controle das populações faveladas. Passando do controle sobre o tipo de habitação e sobre o uso do solo, para um controle sobre os próprios mecanismos de organização (via associações de moradores, ou conselhos deliberativos). O que a análise das práticas de intervenção pública do passado e do presente pode revelar, é que para além do que salientou Hochman, de que as políticas de proteção social visavam a administração dos efeitos negativos da formação do Estado Nacional, estava em jogo a construção, nos termos de Foucault, da inserção dos sujeitos sociais, das suas histórias, comportamentos e costumes, não só como mecanismo de ampliação da ‘cidadania’, mas também de aprimoramento das formas de controle e de gestão das populações por parte dos poderes públicos. As favelas e os favelados são construídos como unidades sociais detentoras de uma variedade de características: vida sociativa, organização familiar forte, solidariedade, etc., como sugere o relatório de Moura em 1940, e os diferentes trabalhos produzidos sobre o tema a partir da década de 60 (Perlman 1977; Valladares 1978; Leeds & Leeds 1978; Parisse 1969, entre outros).

Em todos os tipos de intervenção, o elemento comum era a idéia de que as “favelas” ou “comunidades” eram identificadas como “unidades sociais”, embora o elemento identificador que caracterizam essas unidades varie: ora por que os favelados têm formas próprias de solidariedade, ora por que são populações carentes; outras vezes por habitarem locais onde inexitem serviços públicos ou locais insalubres e propagadores de doenças; e ainda seja por que são locais que abrigam marginais e são focos de violência.

Neste sentido a substituição de um termo por outro, não contribui para a compreensão da dinâmica dos processos sociais, para a compreensão do significado e da forma como os diferentes dispositivos acionados por indivíduos e coletividades respondem a processos de interação. A utilização do termo *comunidade* só pode ser compreendida se levarmos em conta que o objetivo de tal formulação é a constatação da existência do “outro”, do diferente. E, como dispositivo de interação, como sugere Weber (1987:320) aciona processos de “comunización”. O termo fornece para os “de dentro” a crença no sentimento de pertencimento de compartilhamento de afinidade, e para os “de fora”, no reconhecimento do “outro” enquanto ator social. Assim formam-se os elementos necessários para o estabelecimento de uma “comunidade de intercambio social” (*idem* 319), mas não para o estabelecimento de uma “unidade social”, de um padrão de sociabilidade, pois como diria Simmel (1983) os espaços de sociação sofrem ao longo do tempo diversas intervenções, mudando em algumas situações o sentido original, afetando em maior ou menor proporção os indivíduos e grupos integrantes e participantes desta sociabilidade¹⁶.

¹⁶ Chamo atenção para a definição de Simmel sobre *sociação*, onde este afirma: “são fatores de sociação apenas quando transformam o mero agregado de indivíduos isolados em formas específicas de **ser com e para um outro**. [...] Desse modo, a

A utilização dos termos *favela* e *comunidade* permitiu o estabelecimento de um mecanismo de comunicação – pelo reconhecimento da heterogeneidade social (seja ela positiva ou negativa) – mas também levou a homogeneizar dos comportamentos e práticas sociais existentes nesses espaços sociais, transformando categorias analíticas em realidades.

Bibliografia

- AZEVEDO, Sergio. 1988. "A gestão do transporte na região metropolitana de Belo Horizonte." Caxambu: XXII Encontro Anual da ANPOCS.
- BLANK, Guita. 1980. "Brás de Pina: experiência de urbanização de favelas." In VALLADARES L. do Prado (ed.): *Habitação em questão*, pp. 93-124. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARDOSO, Adauto Lúcio & LAGO, Cléber. 1999. "Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 13 cidades brasileiras." Caxambu: XXIII Encontro Anual da ANPOCS.
- CARVALHO, José Murilo. 1991 *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CASTRO, João Paulo Macedo. 1998. *Não tem doutores da favela mas na favela tem doutores: padrões de interação em uma favela do subúrbio carioca*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- CRUSH, Jonathan. 1995. *Power of Development*. London/ New York: Routledge.
- DINIZ, Eli. 1982. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DOIMO, Ana Maria. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. São Paulo: ANPOCS/ Relume Dumará.

sociação é a forma (realizada de incontáveis maneiras diferentes) pela qual os indivíduos se agrupam em unidades que satisfazem seus interesses." [grifo meu]

- ELIAS, Norbert. 1972. "Processos de formação do Estado e construção da Nação." ["Processes of State Formation and Nation Building"] Tradução de Kenzo Paganelli. In INTERNATIONAL SOCIOLOGICAL ASSOCIATION: *Transactions of the Seventh World Congress of Sociology*, vol. III. Varna: International Sociological Association.
- ESCOBAR, Arturo. 1995. *Encountering Development: The Making and the Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- FERNANDES, Ruben. César. 1994. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- FOUCAULT, Michel. 1997. *Il faut défendre la société: Cours au Collège de France 1976*. Paris: Gallimard/ Seuil.
- GRABOIS, Gisélia Potengy. 1973. *Em busca da integração: a política de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- HEYE, Ana Margarete. 1979. *Mata Machado: um estudo sobre moradia urbana*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- HOBART, Mark (ed.). 1993. *An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance* (EIDOS) London/ New York: Routledge.
- HOCHMAN, Gilberto. 1998. *A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil*. São Paulo: ANPOCS/ Hucitec.
- KOVARICK, Lucio. 1981. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth. 1978. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MAMDANI, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- MAUSS, Marcel. 1995. *Sociologie et anthropologie*. Paris: Quadrige.
- PARISSE, Lucien. 1969. "Favelas do Rio de Janeiro: evolução e sentido." *Caderno do CENPHA*, 5.
- PERLMAN, Janice E. 1977. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SANTOS, Carlos Nelson F. 1991. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

- SEGALA, Ligia. 1991 *O riscado do balão japonês: trabalho comunitário na Rocinha (1977-1982)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- SILVA, Luiz Antonio Machado. 1971. *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ.
- _____. & CHINELLI, Fillippina. 1997. "Velhas e novas questões sobre a informalização do trabalho no Brasil atual." *Revista Contemporaneidade e Educação*, 1(2):7-23.
- SIMMEL, Georg. 1971. *On Individuality and Social Forms*. Chicago: The University of Chicago Press.
- _____. 1983. "A metrópole e a vida mental." In VELHO, Otávio (ed.): *O fenômeno urbano*, pp. 13-28. Rio de Janeiro: Guanabara.
- _____. 1995. *Le conflit*. Paris: Circé.
- SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 1995. *Um grande cerco a paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- SWAAN, Abraam de. 1988. *Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York: Oxford University Press.
- VALLADARES, Licia do Prado. 1978. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. 1980. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. 1983. *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.

Documentos utilizados

Decreto 14.332 de 07/11/95.

IPLAN-RIO. 1994. *Política habitacional, caracterização dos assentamentos populares e experiências municipais coordenado pela Secretaria Extraordinária de Habitação*

_____. s/d. *Favelas Cariocas – Índice de qualidade urbana*.

_____. s/d. *Cadastro de favelas 1993-1994*.

_____. s/d. *Proposta apresentada pela prefeitura do Município do Rio de Janeiro para o Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID. Metodologia de classificação das favelas*

MAGALHÃES, Sergio. s/d. *Sobre a política habitacional do Rio*. (mimeo)

POTENGY, Gisélia (ed.). 1996. *Avaliação do Programa Favela-Bairro: avaliação da receptividade das comunidades incluídas no Programa*. Rio de Janeiro: IEC.

SILVA, Luiz Machado (ed.). 1996. *Avaliação Institucional do Programa Favela-Bairro: a vertente do poder público*. Rio de Janeiro: IBAM.