



# Urbis: A luta pelo acesso à Moradia na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: a Vila Getúlio Cabral

The struggle for housing access in the Metropolitan Area of Rio de Janeiro: The Getúlio Cabral Village

**Gerônimo Leitão** (1959, brasileiro, Universidade Federal Fluminense, Brasil)

**Jonas Delecave** (1985, brasileiro, Universidade Federal Fluminense, Brasil)

geronimo\_leitao@uol.com.br, jonasdelecave@gmail.com

## Resumo

Este artigo discute o processo de ocupação da Vila Getúlio Cabral, em Duque de Caxias, RJ, inserido em um movimento de ocupações organizadas de terras sem uso na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que ocorreu entre 1980 —quando tem início o processo de redemocratização do País— e meados da década de 1990. Esse tipo de produção informal da moradia buscava construir assentamentos que, apesar de surgirem a partir de um processo ilegal de ocupação de terras, pudessem se tornar, com o tempo, bairros oficiais da cidade, com situação fundiária regular e investimentos estatais em infraestrutura. Tendo como proposta “fazer política habitacional com as próprias mãos”, esses movimentos organizavam não apenas a ação dos participantes no processo de ocupação, mas também ordenavam o uso e parcelamento do solo, por meio da implantação de um projeto urbanístico previamente elaborado. Assim, respeitando parcialmente a legislação urbanística vigente e, por vezes, resguardando espaços para a posterior instalação de equipamentos públicos, as terras ocupadas teriam facilitados seus processos de integração à cidade oficial. Este movimento social urbano foi abordado por reduzida bibliografia e, neste estudo, realizamos entrevistas em campo, tanto com lideranças sociais —com destaque para Luiz Cabral, ator fundamental na ocupação de Vila Getúlio Cabral— como com técnicos do governo estadual que atuaram junto a esses movimentos, no sentido de viabilizar a posterior regularização das terras ocupadas. Recorreu-se, ainda, à documentação fotográfica produzida pelas próprias lideranças do movimento de ocupações. Com esta reflexão, pretendemos contribuir para a compreensão de um movimento que forçava o Estado a se posicionar frente a uma situação de fato: a ocupação de terras para garantir o acesso a moradia, diante de um quadro de ausência de políticas habitacionais públicas que pudessem atender os segmentos de menor renda da população.

**Palavras-chave:** ocupação de terras urbanas, habitação social, planejamento urbano

**Recibido:** 31-08-2011 → **Aceptado:** 13-06-2012

**Cítese asi:** Leitão, G. y Delecave, J. (2012). A luta pelo acesso à Moradia na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: a Vila Getúlio Cabral. *Boletín Científico Sapiens Research*, 2(2), 58-64.

## Abstract

This article discusses the occupation process of Getúlio Cabral Village, in Duque de Caxias, RJ, inserted into a organized occupation of unused land movement in Rio de Janeiro's Metropolitan Area, that took place between 1980 —with Brazil's re-democratization process— and the mid-

1990s. This kind of informal housing production sought to build settlements that, although arising from an illegal land occupation, could become, over time, an official neighborhood of the city, with a regular land situation and state investments in infrastructure. With the goal “to make housing policy with its own hands”, these movements organized not only the action of its participants in the occupation process, but also developed urban projects and ordered the land use regulation. Thus, partially respecting the existing urban legislations, and sometimes reserving spaces for the subsequent installation of public facilities, these occupied land would have facilitated their integration processes to the official city. Because this social movement has been approached by reduced specialized literature, in this study we chose to conduct field interviews, both with social leaders —especially Luiz Cabral, key player in the Getúlio Cabral Village occupation— as with state government officials who worked with these movements, in order to facilitate the subsequent settlement of occupied land. We also used photographic documentation produced by the very leaders of this occupation process. With this reflection, we intend to contribute to the understanding of a movement that forced the state to take a stand facing a real situation: the occupation of urban land to ensure housing access, facing a lack of housing public policy that could meet lower income segments of the population.

**Key-words:** occupation of urban land, social housing, urban planning

## Introdução

Neste artigo, abordamos um dos processos de produção informal da moradia na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, as ocupações organizadas de áreas vazias, em sua maioria públicas, no período compreendido entre o início da década de 1980 e meados dos anos 1990. Inicialmente, procuramos descrever o quadro de produção informal da moradia no início da década de 1980, momento em que o processo de redemocratização do país e as lutas pelo direito à moradia dão origem a um movimento organizado de ocupação de terras urbanas, com características particulares. Em seguida, apresentamos, como exemplo dessas ocupações, a Vila Getúlio Cabral, no município de Duque de Caxias — um loteamento que surgiu a partir da ocupação, por cerca de 800 famílias, de uma fazenda experimental desativada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em fevereiro de 1992. Além da descrição desse movimento de ocupação, realizamos, a partir do depoimento, em 2010, de sua principal liderança, Luiz Cabral, um relato da evolução desse assentamento que, inicialmente, possuía 800 famílias e, atualmente, é mais um bairro do município de Duque de Caxias, com cerca de 2.600 famílias. Por último, propomos uma reflexão sobre a possibilidade dos movimentos sociais organizados assumirem, através de ações concretas, o papel de prota-

gonistas da implementação de políticas habitacionais, rompendo assim com o papel de coadjuvantes que lhes é, quase sempre, reservado.

### **Ocupações de terras urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nas décadas de 1980 e 1990**

O quadro de informalidade crescente na provisão de moradias da população mais pobre se acentua, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da década de 1980, quando a crise econômica brasileira — caracterizada por um profundo endividamento externo, altas taxas inflacionárias e elevados índices de desemprego— deu origem a um crescimento do número de pessoas vivendo em situação de alta vulnerabilidade econômica e social, limitando ainda mais as possibilidades de aquisição de lotes nas áreas periféricas. Contribuíram, ainda, segundo Lago (1996), para a retomada do crescimento das favelas<sup>i</sup> e de novas ocupações de terra urbana, *“as transformações na conjuntura política fluminense, a partir de 1982”*, que determinaram um *“arrefecimento do controle estatal sobre o uso do solo urbano”*.

No Rio de Janeiro, as eleições democráticas de 1982 constituíram, de fato, uma guinada<sup>ii</sup> no que diz respeito às relações entre o Estado e as entidades representativas de favelas e outros movimentos comunitários de luta pela moradia. Durante o período compreendido entre a eleição (novembro de 1982) e a posse de Leonel Brizola (março de 1983), várias ocupações ocorreram, o que, para alguns, representaria uma ação legítima do movimento social organizado, na busca da resolução dos problemas de acesso à moradia. Para outros, entretanto, essas ações seriam *“orquestradas”* por grupos conservadores, que teriam por objetivo inviabilizar a governabilidade da futura administração fluminense.<sup>iii</sup> Segundo Novicki (1992:69), slogans como *“favela não é problema, é solução”*, *“governar com o povo”*, *“um governo voltado para as classes menos favorecidas”*, e *“para o PDT a palavra remoção não existe”*, traduziam um novo momento na relação entre o Estado e o movimento social organizado, que estimularia as ocupações de terra. Por outro lado, manchetes como *“Invadam, Brizola garante”*, publicadas em jornais em março de 1983, expressavam, por sua vez, a reação dos setores mais conservadores frente a esse quadro de ocupações organizadas, que não eram reprimidas pelo Estado.

Portanto, seja pela ausência de políticas habitacionais adequadas, seja pelo cenário político favorável<sup>iv</sup>, observa-se o surgimento de um expressivo movimento de ocupações de terra, com características particulares, a partir da década de 1980, nos municípios do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense. Esse movimento — que contava com o apoio de instituições como a Igreja Católica, além de parlamentares e de entidades comunitárias, tais como a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ) e a Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ) — promovia ocupações de áreas (públicas, em sua maioria) com o objetivo de assentar famílias de baixa renda. Eram ocupações organizadas, que se distinguiam pelos cuidadosos preparativos preliminares de suas ações: desde o levantamento de informações sobre a propriedade fundiária do terreno a ser ocupado, passando pelo cadastramento das famílias participantes, até a realização de articulações políticas em busca de apoio a eventuais enfrentamentos com as forças policiais. Outra característica singular desse movimento era o conteúdo político do discurso de suas lideranças, associando suas ações às lutas sociais por melhores condições de vida. Por último, essas ocupações se destacavam, também, pela elaboração de *“projetos urbanísticos”* que busca-

vam ordenar, minimamente, o parcelamento e o uso do solo da terra a ser ocupada.

De acordo com Valadares e Kayat (1983), essas ocupações de áreas urbanas, ao contrário das favelas, são feitas *“às claras”* por grande número de pessoas, consolidadas em curto espaço de tempo e de modo organizado (Novick, 1992:92). Valadares e Kayat (1983:3-4) afirmam, ainda, que *“a invasão pode ser definida como um ato coletivo, planejado com certa antecedência capaz de mobilizar a uma só vez algumas dezenas ou centenas de famílias”* e descrevem as etapas e características desse processo: *“Inicialmente, enquanto uma área de ocupação muito recente, surgida da noite para o dia, em fase de gestação, às vezes a invasão não passa de dias, resumindo-se a sua existência a lotes marcados com piquetes, cordão e corda, que logo são demarcados. No fundo, limita-se a uma tentativa abortada. Por outras vezes, a invasão chega a formar um aglomerado que se implanta por via de casebres extremamente precários, construídos com material de mais fácil alcance na hora (pedaços de tábuas, papelão, plástico, etc.) e que não dispõe de serviços mínimos como água ou luz”*.

Surgem, desse modo, loteamentos com 800, 1.100 e até 1.500 lotes, demandando intervenções do poder público, no sentido de promover a regularização da posse da terra, assim como a urbanização desses assentamentos. Alguns deles já existem há quinze anos e sua morfologia muito se assemelha às áreas vizinhas da cidade oficial, no que se refere aos padrões construtivos das moradias e nas dimensões dos logradouros. Contudo, devido à ausência de infraestrutura de saneamento básico adequada, à ausência de pavimentação dos logradouros, bem como a situação irregular da propriedade fundiária, essas ocupações são consideradas assentamentos informais pelo poder público. Em alguns assentamentos, são raras as famílias que participaram do processo de luta pela terra, que ainda permanecem na comunidade. Embora não se tenha regularizado a posse da terra nesses assentamentos, lotes são comprados e vendidos, constituindo, assim, um mercado imobiliário à margem das normas e regras que norteiam essa prática na cidade formal. Pode-se notar, porém, um enorme arrefecimento desse tipo de movimento em meados da década de 1990, atribuído, por técnicos do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), tanto a uma conjuntura política estadual — quando a administração estadual torna-se menos receptiva aos pleitos desses movimentos— como a um conjunto de leis que dificulta a liberação de verbas públicas para desapropriações de terras ocupadas.

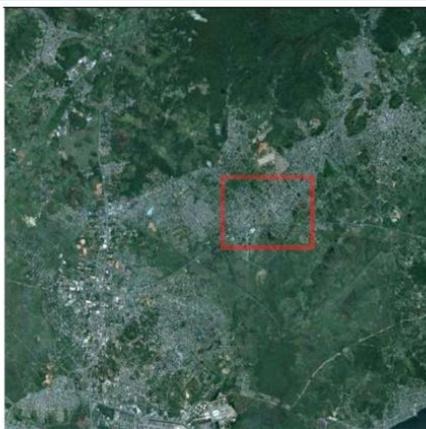
A Vila Getúlio Cabral, que analisamos a seguir, é um exemplo expressivo desse movimento de ocupação de terras urbanas. A matéria publicada pelo jornal O DIA, de 28 de fevereiro de 1992, com o título *“Invasores de Caxias loteiam terra seguindo lei municipal”* é reveladora quanto às práticas e objetivos desse movimento de luta pelo acesso à moradia: *“Cada família, um lote de 10x15 metros. Desde o último domingo, obedecendo aos padrões de loteamento do município de Duque de Caxias, 1.200 famílias ocupam uma área de 700 mil metros quadrados do Ministério da Agricultura, entre os distritos de Imbariê e Parada Angélica. A invasão foi decidida em assembleia dos sem-casa e sem-terra da região, numa praça do bairro de Santa Lúcia, no mesmo dia. À noite, 300 famílias já haviam derrubado a cerca de arame farpado que acompanha a linha do trem e ocupado o terreno. Na manhã seguinte, já eram 800. E de quarta-feira até ontem (27/2/92), 1200, com muitas outras sendo barradas pela associação de moradores do bairro, que organizou a invasão. (...) Dentro desta perspectiva, a associação de moradores estabeleceu, além do loteamen-*

to, um plano provisório de sistema viário, com uma avenida principal margeando a linha férrea que se chamará Luís Carlos Prestes. Ela será cortada pelas ruas Brandão Monteiro, Chico Mendes e Hydekkel de Freitas, que desembocarão na Avenida Che Guevara. O conjunto, por decisão de uma assembleia de invasores, se chamará Vila Getúlio Cabral, ex-militante do Partido Comunista Brasileiro Revolucionário, PCBR, desaparecido durante o governo militar. Luís Carlos (Cabral) tem atuado como administrador da ocupação, evitando que pessoas que não sejam comprovadamente carentes se estabeleçam no acampamento de barracas de plástico e evitando possíveis interessados em especular com a invasão”.

#### A Vila Getúlio Cabral (1992-2010)

A desativação de uma fazenda experimental do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (figura 1), junto ao bairro de Santa Lúcia, no terceiro distrito do município de Duque de Caxias, originou uma extensa área desocupada. O terreno da extinta fazenda experimental do INCRA foi escolhida pelos líderes do movimento justamente por ser uma área pública e sem uso, o que poderia facilitar o posterior processo de regularização fundiária, além de estar situada em uma região que dispunha de condições razoáveis de acessibilidade e de disponibilidade de infraestrutura.

**Figura 1: Localização da Vila Getúlio Cabral. Em amarelo, o município do Rio de Janeiro e, em Lilás, o município de Duque de Caxias. No retângulo vermelho, localiza-se Parada Angélica, com destaque para a Vila Getúlio Cabral**



Quando ocorre o movimento de ocupação, o município de Duque de Caxias se estruturava social e economicamente ao redor da mais completa e complexa refinaria de petróleo do sistema da Petrobrás, a Reduc - Refinaria de Duque de Caxias, inaugurada em 1961. Apenas a partir dessa estruturação, pode-se compreender como o PIB per capita do município era de R\$10.930,00 —contra R\$9.760,00 da Região Metropolitana do Rio de Janeiro—, em 2000. Percebe-se, porém, que a riqueza gerada não é distribuída pela população do município, já que a renda média dos moradores locais era, também em 2000, de 3,57 salários mínimos, contra 7,03 na Região Metropolitana. Da mesma forma, o Índice de Desenvolvimento Humano, Médio, no mesmo ano, era de 0,753 contra 0,842 da Região Metropolitana. Em 2000, o município apresentava uma população de 775.456 habitantes, representando 7,12% da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. O quadro que se observa, portanto, no final da década de 1990, é o de um município de alta fragilidade social e inadequação, ou insuficiência, de infraestrutura e habitação<sup>v</sup>.

Em janeiro de 1992 —treze anos após o início da redemocratização do País— os moradores dos arredores de Santa Lúcia iniciam a organização de um movimento para a ocupação efetiva desse terreno, liderados pelo então presidente da Associação de Moradores, Luiz Cabral.

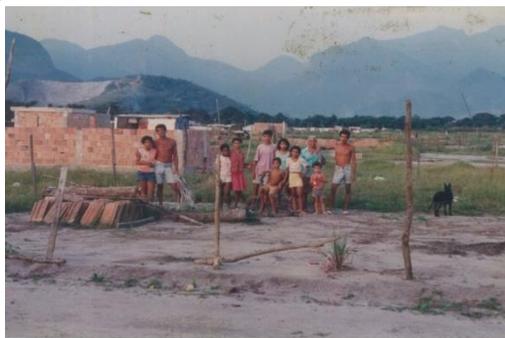
Na primeira reunião organizada por Cabral, estavam presentes 35 famílias, na segunda, o grupo dobrou e, na terceira, 105 famílias se apresentaram à associação de moradores, dispostas a ocupar a área, na esperança de uma regularização posterior. Hoje, é muito difícil resgatar o perfil socioeconômico dessas famílias, assim como sua real origem, já que não há registros de dados referentes à população que participou do processo de ocupação. Desse modo, pode-se apenas descrever o relato de suas lideranças, que afirmam ter havido um grande número de famílias originárias do bairro Santa Lúcia, mas também famílias de outras regiões.

Essas famílias viviam em imóveis alugados, ou estavam albergadas em residências de parentes, pois os aluguéis, mesmo que baixos, eram frequentemente proibitivos, considerando sua baixa renda. A ocupação se mostrou, assim, como uma alternativa possível, mesmo que arriscada, para garantir o acesso à moradia própria. O movimento, porém, possuía um caráter mais amplo: pretendia desenvolver uma “*política habitacional com as próprias mãos*”, como afirma Luiz Cabral. Em entrevista, esta liderança comunitária afirma: “*É necessário dar embasamento político, para essas ações (as ocupações). A política enriquece a vida das pessoas*”. Não se trata apenas de ocupar um terreno vazio, com o objetivo de garantir

um teto para as famílias ocupantes. É, também — e principalmente, na visão de Cabral— associar a ocupação à luta pelo acesso à infraestrutura, a equipamentos comunitários, a transporte, à recreação e lazer. Enfim, a luta pelo direito a cidade. Não querem criar, com a ocupação, mais uma favela e, sim, um bairro popular.

Na quarta reunião organizada por Cabral, mais 20 famílias aderiram ao grupo, totalizando as 135 que ocuparam pacificamente a área do INCRA, no dia 23 de fevereiro de 1992, delimitando lotes e vias, com esquadros de barbantes (figura 2). Nesse momento, imaginava-se realizar um loteamento misto, com lotes urbanos de 10x20m, distribuídos pela Associação de Moradores de Santa Lúcia, e lotes rurais de 50x200 ou 50x250m, que seriam distribuídos pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Duque de Caxias e de Magé. Porém, com o grande fluxo de famílias nos dias que se seguiram, optou-se por realizar um loteamento exclusivamente urbano, de lotes com dimensões padronizadas de 10x15m.

**Figura 2: Famílias no início da ocupação. Fonte: Acervo pessoal Luiz Cabral, 1992.**



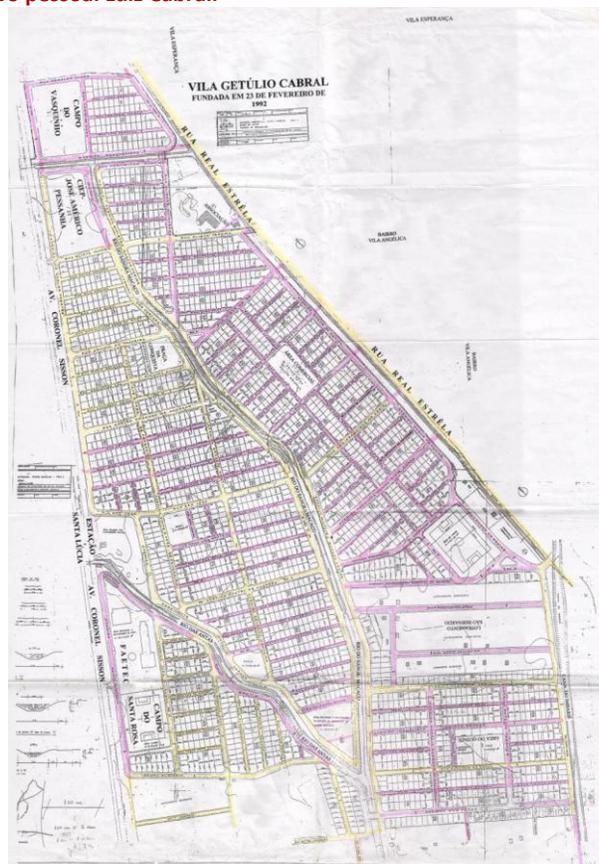
Essa primeira ocupação foi realizada de acordo com um “projeto urbano” preliminar que, além da padronização dos lotes, previa arruamentos ortogonais hierarquizados, com ruas de 10 ou 6 metros de largura, tendo como referência o traçado da linha férrea, que era um dos limites do terreno ocupado (figura 03).

Foram reservadas, ainda nesta etapa, áreas para a implantação futura de praças e de equipamentos públicos. Além disso, foram respeitadas as faixas marginais dos dois rios que cruzam a área, Rio do Sangra Macaco e Rio das Antas. A locação foi executada sem maiores recursos técnicos, porém as próprias características topográficas do sítio —sem variação altimétrica expressiva— contribuíram para que os trabalhos pudessem ser executados pelos próprios ocupantes. Pouco mais de um mês depois, na noite de 03 de abril de 1992, a área ocupada foi ampliada, a fim de abrigar mais 650 famílias, principalmente em terra grilada, de incipiente produção agrícola. Ocorreram, então, conflitos entre as lideranças comunitárias e os grileiros locais, mas, através de uma mobilização em massa dos ocupantes, chegou-se a um acordo, no qual as terras produtivas seriam preservadas e, as improdutivas, loteadas.

Nesse período, eram realizadas reuniões diárias da nova associação de moradores, com o objetivo de assegurar a coesão interna do movimento e alinhar suas formas de conduta. Nessas reuniões, foram realizados, também, os sorteios dos lotes para as famílias que se cadastravam, já que a demanda pelos terrenos era sempre superior do que sua oferta. Vale ressaltar que a escolha do sorteio como método para distribuição dos lo-

tes reflete a preocupação das lideranças em realizar um processo transparente e livre, o quanto possível, de arbitrariedades.

**Figura 3: Planta de parcelamento do solo da Vila Getúlio Cabral, desenvolvida pela Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ), a partir do plano elaborado originalmente pelo movimento de ocupação, em 1992. Somente as vias em amarelo são pavimentadas, de acordo com o levantamento realizado em 2010 pela Associação de Moradores local. Fonte: Acervo pessoal Luiz Cabral.**



No dia 04 de abril de 1992, o então governador Leonel Brizola visitou a área e reconheceu a legitimidade da ocupação, determinando ao então titular da Secretaria Estadual de Habitação, Fernando Lopes, que iniciasse os procedimentos necessários para promover a regularização fundiária da área ocupada. A partir do apoio do governo do estado, e da certeza de que a população não seria removida, a ocupação continuou se expandindo, na tentativa de alojar as famílias que chegavam diariamente na Estação Manuel Belo. Meses depois, em 21 de julho de 1992, Brizola volta à ocupação com o então presidente da república, Fernando Collor, que assina o termo de transferência da área pertencente à União, para o governo do estado do Rio de Janeiro, destinando-o, assim, ao uso habitacional de interesse social (figura 4).

A participação de Collor no processo de regularização da vila Getúlio Cabral configurou uma aliança pouco provável entre as esferas estadual e federal, de alinhamentos políticos opostos, naquele momento. Porém, em um período de grande desgaste político —a Comissão Parlamentar de Inquérito, que resultaria no processo de *impeachment*, já estava em cur-

so—, Collor vê uma oportunidade de conseguir algum apoio popular com a transferência das terras para os ocupantes, através da parceria com o governo estadual.

**Figura 4: O então presidente da República, Fernando Collor, transfere para o governo do estado do Rio de Janeiro a posse da área ocupada em Parada Angélica – no mesmo palanque, Luiz Cabral faz o sinal da vitória do movimento de ocupação. Acervo pessoal Luiz Cabral, 1992.**



Com a transferência do terreno, a garantia da permanência na terra estava assegurada. A ocupação continua a se expandir, agora com um projeto urbano desenvolvido pela Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ) (Figura05), que tem como referencia o projeto original, elaborado pelas lideranças da ocupação. A alteração mais significativa do novo projeto foi a padronização de todas as vias, que passam a ter 6 metros de largura, sendo quatro metros destinados à caixa de rolamento, e um metro desti-

nado às faixas de passeio. Novos sorteios foram realizados —por vezes, 250 lotes chegavam a ser sorteados em um único dia— para distribuir o total de 2660 terrenos, distribuídos por 147 quadras, que configuram, atualmente, a Vila Getúlio Cabral.

**Figura 5: Técnicos do governo do estado discutem com as lideranças locais a execução do projeto de parcelamento do solo**



Porém, o processo de distribuição de lotes, mesmo através dos sorteios, entrava em conflito com os interesses de especuladores locais. Para evitar, ou minimizar, esses conflitos, algumas normas foram estabelecidas junto ao ITERJ, tais como: a proibição da venda ou aluguel de qualquer imóvel e a obrigatoriedade da ocupação do lote pela família sorteada, em até 30 dias após o sorteio. Outro pré-requisito para a cessão dos terrenos era que a família não fosse proprietária de nenhum outro imóvel. Caso alguma dessas normas fosse descumprida, os lotes seriam novamente sorteados para outras famílias cadastradas.

Hoje, quase vinte anos depois da ocupação, a região está consolidada como um bairro popular, e não como uma favela, como é sempre ressaltado pelos moradores, apesar da precariedade de infraestrutura, que ainda caracteriza a área. Das 118 ruas da Vila Getúlio Cabral, poucas são adequadamente pavimentadas; dos 730 postes de iluminação pública existentes, apenas 130 funcionam; quase a totalidade das moradias se serve de poços artesianos e todo esgotamento sanitário é lançado *in natura* nos córregos locais. Existem, porém, três Centros Integrados de Ensino Público (CIEPs) e uma unidade da Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC), atendendo as demandas educacionais do bairro.

Os nomes das vias, no interior na vila Getúlio Cabral, ainda não estão regulamentados pela Prefeitura, e os comprovantes de residência são fornecidos pela Associação de Moradores. Porém, ao se observar os nomes pelos quais as ruas são conhecidas, todos originais do projeto de arruamento, observa-se o caráter político do movimento de ocupação. “Che” Guevara, Mário Alves, Capitão Lamarca e José Martí são apenas alguns dos nomes presentes no imaginário transformador que permeou o processo de ocupação da Vila Getúlio Cabral. O próprio nome do bairro é uma homenagem ao irmão de Luiz Cabral, que foi assassinado em uma seção de tortura, no Destacamento de Operações de Informações \_ Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), durante a ditadura militar.

### Conclusões-discussão

Passados quase vinte anos da entrada das famílias na desativada fazenda experimental do INCRA, alguns pontos podem ser objeto de reflexão sobre o ideário, as práticas e as conquistas desse movimento. Inicialmente, há que considerar os aspectos que buscam dar legitimidade às práticas do movimento de ocupações. A legitimação dessas ações está centrada em 03 pontos principais: o quadro de carência das famílias que participaram do processo; a ausência de políticas habitacionais implementadas pelo poder público que contemplassem as demandas dessa população, excluída do mercado imobiliário formal; e, por último, a apropriação de um imóvel público, abandonado, que não cumpria uma “função social” de acordo com o estabelecido na Constituição Brasileira de 1988.

Outra característica a ser destacada neste processo de ocupação é a intenção expressa de construir um “bairro popular”, que, embora tenha características distintas da área urbanizada no entorno imediato —dimensões dos lotes, largura das vias, por exemplo— não se configura como uma favela, no que se refere aos aspectos morfológicos. Essa intenção traduzia não apenas o desejo de garantir uma melhor qualidade de moradia para os ocupantes como, também, a necessidade de evitar o estigma de que ali estaria sendo criada uma nova favela, gerando, assim, uma atitude hostil por parte dos moradores vizinhos, como afirma Luiz Cabral.

Contudo, apesar das diferenças morfológicas, o quadro da infraestrutura na Vila Getúlio Cabral remete, ainda hoje, à situação das favelas, com ausência de esgotamento sanitário e de abastecimento de água regular, além da pavimentação precária das vias. Da mesma forma, no que se refere à situação fundiária, apesar do acompanhamento promovido pelo governo do estado, através do Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro, permanece inconcluso o processo de regularização da posse e titulação das famílias assentadas. O que não impede que haja, entre os moradores, a sensação de que são os legítimos “proprietários dos terrenos que ocupam”. O acesso a terra —imprescindível para a produção da moradia— foi assegurado pelo movimento organizado e a implantação de infraestrutura é questão de tempo, e, também, de luta, diz Cabral.

À semelhança do que ocorre em diversas favelas, observa-se, também, a presença de narcotraficantes na comunidade. Porém, essa estrutura não significa o controle do território ou a interferência coercitiva no cotidiano dos moradores locais, o que faz com que este seja um problema considerado de menor relevância na comunidade, afirma Cabral.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à percepção do momento político favorável não apenas para a realização da ocupação, como, também, para as negociações com o governo federal pela regularização fundiária. Na esfera estadual, o governo Brizola possuía um histórico de intervenções favoráveis aos movimentos de luta pelo acesso a terra e a moradia. No âmbito federal, o então presidente Collor —que vivenciava um momento de grande desgaste, devido à ameaça de *impeachment*, que se concretizaria em setembro de 1992— buscava algum apoio popular e não hesitou em atender o pleito dos ocupantes de Santa Lúcia.

Por último, propomos uma reflexão sobre as possibilidades dos movimentos sociais organizados assumirem o papel de protagonistas na implementação de políticas habitacionais, deixando de lado a função de co-

adjuvantes que lhes é, quase sempre, reservado, nestes tempos em que todo planejamento é —supostamente— participativo. A ocupação que deu origem à Vila Getúlio Cabral retirou o Estado de um quadro de inércia diante das demandas da população local por moradia: ou daria suporte a uma ação de reintegração de posse, promovendo a retirada das famílias, recorrendo, eventualmente, ao uso de força policial; ou iniciaria gestões que viabilizassem a permanência das famílias e a posterior regularização fundiária e urbanização. Nesse sentido, a ação dos ocupantes da Vila Getúlio Cabral remete ao que Lopes (2007) afirma, ao abordar o papel das organizações de movimentos sociais. Segundo esse autor, “elas próprias (podem atuar) como agentes de planejamento e gestão, desse modo (re)colocando a questão da moradia (e da reforma urbana) na ordem do dia, com grande visibilidade política.” Mais ainda: as lideranças dos movimentos de ocupação de terras urbanas, como as da Vila Getúlio Cabral tinham a clara percepção de que, como afirma, ainda, Souza (2007), “o Estado é a condensação de uma relação de forças, e não um monolito sem fissuras”. Desse modo, tiraram partido de um quadro em que “forças políticas razoavelmente comprometidas com uma agenda de mudança social assum(ir)am o controle do Estado, alavancando alguns avanços não desprezíveis”.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da segunda metade da década de 1990, não há registro de ocupações de terras urbanas, com as características semelhantes às daquelas descritas neste artigo. Por outro lado, observa-se um expressivo movimento organizado de ocupação de imóveis públicos, desocupados ou subutilizados, na área central da cidade do Rio de Janeiro.

Existem, atualmente, no Estatuto das Cidades<sup>vi</sup>, dispositivos legais capazes de garantir ao poder público municipal, os instrumentos necessários para viabilizar o acesso a terrenos vazios ou subutilizados, em áreas dotadas de infraestrutura e transporte público, destinando-os à construção de habitação social, o que poderia evitar o crescimento de favelas consolidadas e o surgimento de novos assentamentos periféricos, desprovidos de condições adequadas de habitabilidade.

Contudo, esses instrumentos legais raramente são utilizados, uma vez que sua aplicação contraria interesses dominantes, expressos nas ações do Estado, através da implementação das políticas de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, as ocupações organizadas de terras e, mais recentemente, de imóveis públicos, sem uso ou abandonados, procuram, no nosso entendimento, através de ações concretas, tentar fazer valer as conquistas da luta pela Reforma Urbana, que levaram à aprovação do Estatuto das Cidades e que permanecem apenas como *texto legal*, distante da realidade das ruas.

**Reflexión de la editora Mercedes Castillo:** Los autores abordan, de nuevo, el proceso de producción de vivienda informal al mostrar una forma de ocupación que combina acciones autogestionarias con un cierto planeamiento urbanístico, en un marco político de transición a la democracia después de la dictadura que permitió alianzas entre líderes de partidos políticos y de movimientos que defienden el derecho a la vivienda. Los autores, de nuevo llaman la atención sobre un grupo de brasileños que más que resolver su carencia de vivienda está haciendo política habitacional con sus propias manos, personas que, al abrirse un espacio en la ciudad, lo dignifican, luchan por este y hacen de su favela un hábitat legítimo dentro de la ciudad. Esta es la forma en que miles de personas

de América Latina produjeron, y siguen produciendo, socialmente su hábitat, con o sin el apoyo del Estado. Ahora queda la pregunta, ¿se han alcanzado todos los elementos que permitan hablar de que, en las favelas y los demás lugares autoproducidos de América Latina, se está construyendo socialmente el hábitat? Ese conjunto de “tramas sociales, económicas, políticas, culturales y funcionales, en las cuales se resuelven los problemas que se viven en determinadas espacialidades domésticas, grupales, vecinales y públicas” (Echeverría, *construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/2012/03/23/lideres-priorizan-asuntos-relacionados-con-el-habitat-para-incluirlos-en-el-plan-de-desarrollo-de-medellin/#more-1040*).

### Referências bibliográficas

- Blank, G. Brás de Pina. (1980). *Experiência de urbanização de favelas*. En: Valladares, L. (org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Cavallieri, P. (1986). *Favelas cariocas: mudanças na infra-estrutura*. *Iplan-rio, 4 Estudos*.
- Frossard-Barbosa, E. *O Processo das Invasões no Rio de Janeiro: Sua Racionalidade Espacial*. Fotocópia, s/d. Programa de Pós Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – PROURB.
- Lago, L.C. (1996). *Desigualdade socioespacial e mobilidade residencial na metrópole do rio de janeiro: novas tendências em tempo de crise*. *CADERNOS DO IPPUR*.
- Lago, L., Ribeiro, L.C.Q. (1996). *A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades*. En: Ribeiro, L. C.Q., Azebedo, S. (org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- Lopes de Souza, M. (2007). *Habitação: eu planejo, tu planejas... NÓS planejamos*. *Revista eletrônica de jornalismo científico Com Ciência*, 88. Extraído em agosto de 2010 desde: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=25&id=278>
- Novick, V. (1992). *O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: primeiro governo Brizola (1983-1987)*. Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, 1992. Rio de Janeiro.
- Valladares, L., Kayat, R. (1983). *Invasões de terras no Rio de Janeiro de 1983: uma cronologia*. Rio de Janeiro: Luperj.

<sup>i</sup> O conceito de favela esteve, historicamente, associado às suas ausências. Porém, a favela como o território sem infraestrutura, renda, regularidade fundiária, ou legitimidade social, tem cedido lugar a um conceito que a caracteriza por suas presenças. Um marco fundamental nesse sentido foi o seminário “O que é favela, afinal?”, promovido em 2008 pelo Observatório de Favelas em parceria com o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que a define como um território que faz parte da cidade e se caracteriza por: Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal; forte estigmatização socio-espacial; níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo estado; apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia, com densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade; indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental; grau de soberania por parte do estado inferior à média da cidade; relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com acentuada valorização dos espaços comuns como lugar de encontro; alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira.

Se utilizarmos essa definição, veremos que muitos bairros de baixa renda, conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado ou ocupações organizadas de terras urbanas, incorporaram várias das características das favelas, se situando em um es-

paço conceitualmente nebuloso. Da mesma forma, muitas favelas não apresentam todas as características acima. A questão se altera então, de se o território é ou não uma favela, para quais suas particularidades sócio-espaciais enquanto território integrante da cidade.

<sup>ii</sup> Sobre essa mudança de atitude do poder público em relação às favelas, afirma Cavallieri (1986): “*A atual orientação governamental reconhece oficialmente as favelas como uma das soluções habitacionais acessíveis às populações urbanas carentes e atua sobre elas no sentido de melhorar a sua qualidade de vida. Tal orientação baseia-se em alguns pressupostos fundamentais: eliminação definitiva das remoções em massa; regularização jurídica dos assentamentos, através da titulação da propriedade de seus ocupantes; reconhecimento da cidadania dos favelados, através da legitimação de suas associações representativas, da abertura de canais de participação junto ao Estado e atendimento de suas reivindicações, estabelecimento de programas permanentes nos órgãos governamentais e nas empresas públicas para a regularização da prestação de serviços urbanos e comunitários e; ampliação significativa dos recursos financeiros destinados a obras e programas sociais para as áreas faveladas*”.

<sup>iii</sup> Em entrevista ao *Jornal do Brasil*, publicada em 06/04/1983, o governador Leonel Brizola afirmou “*estar havendo um trabalho visando criar uma situação para o novo governo, não sei se querendo colocar a prova ou criar um ambiente de insegurança*”. (Frossard Barbosa – *O Processo das Invasões no Rio de Janeiro: Sua Racionalidade Espacial, Cópia Xerox, sem data*).

<sup>iv</sup> O processo de redemocratização do país, associado à eleição de um governador sensível às questões da habitação de baixa renda, representou uma grande mudança no cenário político, favorecendo o movimento de ocupações de terras urbanas. Uma reportagem publicada pelo jornal “O Globo”, em 12 de março de 1991, descreve esse quadro: “*O dia 14 –véspera da posse do governador Leonel Brizola – já virou uma espécie de senha para as centenas de pessoas que invadiram, nos últimos vinte dias, três terrenos no Mato Alto, Gardênia Azul e Curicica, em Jacarepaguá, que somam 416 mil metros quadrados. Apesar da repressão policial, que os impedem de construir barracos, entre eles há uma certeza: a partir dessa data, o direito a posse das áreas estará garantido.*”

<sup>v</sup> Todos esses dados foram retirados do Censo demográfico do IBGE, no ano de 2000. Pode-se observar essa precariedade, especificamente sobre infraestrutura, que 34,51% dos domicílios Duque de Caxias não possuíam água encanada, 43,62% não tinham acesso à rede geral de esgoto ou pluvial e 13,42% não tinham coleta domiciliar de lixo, índices todos inferior à RMRJ - 15,08%, 34,33% e 12,97%, respectivamente - e ao município do Rio de Janeiro - 3,72%, 22,01% e 11,17%.

<sup>vi</sup> O Estatuto da Cidade é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política urbana” da Constituição brasileira. O Estatuto da Cidade cria uma série de instrumentos de política urbana, visando uma gestão democrática da cidade. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade.