



**A FAVELA E O DIREITO À CIDADE:
desafios à integração democrática no século XXI.**

Lenise Lima Fernandes*

RESUMO

Visando contribuir para a formulação de políticas que de fato favoreçam a integração emancipatória da população a que se dirigem, este trabalho tece ponderações acerca da articulação entre a noção de integração e o princípio do direito à cidade, estabelecida nos programas destinados à urbanização das favelas cariocas. Toma-se como referência o papel atribuído às cidades no contexto da reestruturação capitalista, o aprofundamento das expressões das contradições sociais no espaço urbano e as recentes alterações nas formas de gestão territorial, bem como nas diretrizes das políticas públicas relacionadas ao urbano e outras áreas correlatas.

ABSTRACT

In order to contribute for the formularization of politics that provide the population's democratic integration that they aim to achieve, this work presents balances concerning the joint between the notion of integration and the idea of the right to the city, established in the programs related to the urbanization of Carioca slums. It considers the role attributed to the cities in the context of the capitalist reorganization, the deepening of social contradictions' expressions in urban space and the recent changes in territorial management forms, as well as the new directions of public politics related to urban and related areas.

1 INTRODUÇÃO

O progressivo encolhimento do Estado brasileiro, iniciado a partir dos anos 90 e ainda em curso, afetou diretamente as políticas públicas em distintos setores, já que o corte progressivo de investimento nesta área foi indicado como medida privilegiada para enfrentar a redução do déficit público, conforme os preceitos do modelo neoliberal adotado. Neste mesmo contexto observa-se a intensificação das ações do poder público no âmbito da política urbana, com enfoque especial às áreas caracterizadas como ocupadas por assentamentos informais. Ao invés de destoarem daquele modelo, estas ações decorrem da confluência de processos distintos e que se desenvolvem em diferentes escalas.

Entre eles destaca-se o redimensionamento da gestão territorial, observada em diferentes países. Sensíveis aos impactos da reestruturação produtiva que, em sua forma atual, intensifica a competição entre os territórios e altera a concepção do papel das cidades

*Doutora. Docente-Escola de Serviço Social-Universidade Federal do Rio de Janeiro.

contemporâneas neste processo, as instâncias do poder local buscam aprimorar o controle sobre a produção e o uso do espaço urbano. Estas alterações vêm ocorrendo no Brasil de acordo com as especificidades que caracterizam esta sociedade e suas diferenças regionais, mas, sobretudo, na interface do crescimento da mobilização de diversos segmentos da sociedade civil, desde os anos 80, por políticas de universalização dos direitos sociais, entre eles o direito de moradia e de democratização do acesso à cidade.

As ponderações aqui apresentadas apóiam-se nestas referências para enfocar a articulação entre a noção de integração e o princípio do direito à cidade - presentes nas diretrizes gerais das atuais políticas voltadas ao enfrentamento das expressões da questão social no espaço urbano – a partir da seguinte preocupação: a ação do poder público pode encerrar tanto o fortalecimento quanto a inibição das forças sociais presentes na configuração de determinado território, a depender dos princípios norteadores desta ação.

Portanto, mediante a indicação de alguns dos limites existentes nas propostas hoje em curso, pretende-se contribuir para a formulação de políticas urbanas que superem as intenções higienistas e mercadológicas que nelas ora se escondem, ora aparecem revestidas de roupagem progressista. Busca-se, assim, fortalecer a concepção de políticas que favoreçam a integração emancipatória da população a que se dirigem, através da valorização de mecanismos de participação ativa dos cidadãos que produzem e usam cotidianamente distintos espaços na cidade, tendo como suporte os princípios da democracia, da autodeterminação e da diversidade, que devem perpassar os atos de planejamento, desenvolvimento e articulação de distintos territórios.

2 A FAVELA NA COMPOSIÇÃO DO ESPAÇO URBANO

As considerações apresentadas neste trabalho sustentam-se em alguns pressupostos centrais, aqui articulados. No âmbito das relações sociais capitalistas, o valor de troca atribuído à moradia se sobrepõe ao valor de uso associado a este bem. Tratada como mercadoria, a moradia é posta em circulação associada a outra, a terra, sendo esta valorizada a partir de beneficiamentos diversos. O acesso a ambas é determinado, então, pelo potencial de compra do consumidor, em primeira instância. Em decorrência disto, as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, bem como as desigualdades que o caracterizam, expressam-se na produção do espaço urbano e geram disputas por sua ocupação e uso¹. Sobretudo a partir da configuração do Welfare State no período pós-

¹Abordando a cidade como um dos lugares decisivos da configuração e da expressão histórica da luta de classes, Lefebvre (1999) recupera e relê fragmentos referentes a ela colhidos em diversas obras de Marx e Engels, articulando-os às categorias *produção e relações de produção*.

segunda guerra mundial, e em consonância com as exigências de reorganização do capitalismo naquele contexto, o Estado passou a exercer papel relevante na mediação de interesses divergentes impressos no território, interferindo ativamente na produção do espaço, apoiando suas ações em dispositivos legais referentes ao acesso, ao uso e à comercialização da habitação e da terra.

No Brasil o processo de concentração de renda ocorreu em tal proporção que excluiu do mercado formal grande parte da população, já que o segmento de baixa renda não possuía poder de compra capaz de gerar rentabilidade que interesse ao setor privado de produção de moradias². As favelas, entre outras formas de apropriação irregular do solo, constituíram-se como *solução* de moradia criada por este segmento da população (Abreu; 1987 e Zaluar & Alvito; 1999) e impuseram-se como componentes do espaço urbano, ainda que em condições que ignoraram tanto as iniciativas do poder público e do setor privado quanto os padrões de regularização e legalidade definidos entre eles. Na medida em que o Estado brasileiro foi historicamente incapaz de prover alternativas que alterassem estas distorções³, o déficit de moradia para esta faixa da população acentuou-se, imprimindo à paisagem dos grandes centros urbanos a imagem incontestada de uma sociedade marcada por contradições sócio-econômicas profundas, às vezes considerada à beira do caos social.

O agravamento das expressões da questão social nesta área e o aprofundamento da organização da sociedade brasileira na busca pela universalização de diversos direitos sociais, no momento em que as cidades ganhavam destaque na dinâmica de reestruturação do capitalismo, alçaram as favelas a uma posição de destaque no âmbito das políticas urbanas. Após a Constituição de 1988, a condição irregular e ilegal destes assentamentos passou a ser abordada sob a noção de *função social da cidade*, resultando na indicação de sua integração à *cidade formal* via urbanização e regularização fundiária. De fato, tal alteração proporcionou maior visibilidade aos problemas de moradia enfrentados pela faixa pauperizada da população. Entretanto, em que medida as ações em curso têm efetivamente resultado na tão esperada melhoria de condições de vida destes segmentos?

3 ALCANCES E LIMITES DAS INTERVENÇÕES RECENTES EM FAVELAS

²A observação da trajetória do mercado imobiliário pode iluminar, em parte, a compreensão deste fenômeno, conforme indicam Ribeiro (1997), Maricato (2001) e Abramo (2001).

³Ainda que, no planejamento urbano, as favelas tenham sido alvo de atenção em distintos contextos históricos (Carvalho; 1994), seu tratamento ocorreu sem que fossem enfrentadas as situações propulsoras de sua ocorrência. Negligenciando a atenção para com tal complexidade – posto que abordá-la de modo contundente pressupunha comprometer fortes interesses de valorização do capital – o poder público alternou suas ações entre as políticas de remoção e de tolerância para com aquelas áreas, a depender da correlação de forças estabelecida entre os diversos sujeitos coletivos envolvidos na questão (Perlman; 1981 e Burgos; 1999).

A despeito das mudanças registradas nas linhas gerais das políticas direcionadas à cidade do Rio de Janeiro a partir da década de 1990, a observação do conteúdo, da dinâmica e dos desdobramentos destas ações em algumas favelas do Rio de Janeiro indica que o sentido de integração urbana e de direito à cidade nelas predominantes restringem-se aos aspectos legais e materiais de ambos os processos e que, mesmo nesta esfera, os avanços alcançados ainda são bastante limitados. O conteúdo central que permitiria uma abordagem ampliada da produção do espaço (Lefebvre; 1991 e Santos; 1996) e que subsidiaria o tratamento efetivamente democrático das distinções que produzem as favelas como territorialidades específicas no contexto da cidade formal – isto é, o reconhecimento da legitimidade social destes espaços – permanece à espera de maior atenção, o que permite a reiteração de posturas conservadoras típicas dos modelos tradicionais das políticas urbanas. Esta afirmação assenta-se na análise das condições observadas em três favelas, situadas em dois diferentes bairros da cidade do Rio de Janeiro: Morro da Providência (no Gamboa), (situadas na Ilha do Governador). Ainda que as informações tenham sido coletadas junto aos residentes mediante procedimentos metodológicos distintos, foi possível agrupar por conteúdo algumas delas e, então, indicar com segurança a recorrência de determinados processos nas distintas territorialidades e intervenções.

Praia da Rosa e Sapucaia foram urbanizadas conjuntamente – posto que ocupam áreas contíguas às margens da Baía de Guanabara – através do Programa Bairrinho, entre o final de 1996 e o início de 1998, beneficiando cerca de 3.300 moradores. O Morro da Providência foi urbanizado pela Prefeitura carioca no âmbito de realização do Programa Favela-Bairro II (2001-2004), favorecendo a aproximadamente 4.700 residentes locais. Embora o tempo de conclusão das obras seja distinto entre elas, situações importantes mostraram-se repetir nas duas intervenções. No que diz respeito aos aspectos físicos da intervenção, pode-se comprovar que as intervenções públicas realizadas sob o escopo destes Programas apresentam qualidade inferior e alcance limitado quanto aos beneficiamentos que procuram levar às áreas já ocupadas. Isto pode ser notado desde o período de execução das obras, confirmando-se posteriormente através de situações tais como: a) o funcionamento da rede de esgoto sanitário e de drenagem das águas pluviais continua precário, posto que este serviço foi apenas complementado a partir das redes espontaneamente construídas pelos moradores durante o processo de ocupação e crescimento das referidas favelas, sem que seus problemas originais fossem corrigidos; b) a falta de manutenção na rede de abastecimento de água, por parte dos órgãos oficiais responsáveis pelo serviço, ainda possibilita a contaminação da água potável, posto que as diferentes redes foram construídas em condições que facilitam a ocorrência destes problemas; c) a melhora da coleta de lixo na saída das favelas, normalmente observada nas

áreas de acesso das favelas, nem sempre se reproduz nas suas áreas internas e de menor circulação; d) a falta de manutenção das áreas públicas acelera a deterioração dos investimentos realizados. Sem receber, por parte do poder público, a atenção necessária para que estas condições sejam superadas, mesmo no período pós-urbanização a população continua sendo impelida a tomar iniciativas e criar alternativas próprias para manutenção razoável daqueles serviços e beneficiamentos.

Nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia, nas quais a intervenção ocorreu há cerca de dez anos, constatou-se que a ausência de definição clara do papel a ser assumido pelo poder público na gestão do território urbanizado provocou o relativo enfraquecimento da legitimidade as ações das Associações de Moradores no cumprimento desta função. Ainda que este quadro tenha sido revertido parcialmente em Praia da Rosa, o depoimento de diversos moradores revelou que os registros das transações de compra e venda dos imóveis passaram a ser realizados mediante a combinação de novas e antigas formas de reconhecimento da mesma. Desse modo, alguns efetuavam seus registros nos cartórios oficiais, outros continuavam a fazê-lo apenas junto à Associação de Moradores que os representava e um terceiro grupo registrava tal procedimento em ambas as instâncias, buscando resguardar-se de qualquer questionamento eventual sobre o processo, ainda que esta alternativa implicasse em um duplo custo para o morador. Além disso, tanto em Praia da Rosa quanto em Sapucaia este novo afastamento do poder público resultou na ruptura do processo de repactuação das regras de ocupação e uso do espaço que vinha sendo desenvolvido desde o período de execução das obras. Alguns anos após sua conclusão foi possível verificar que a falta de uma dinâmica de negociação entre os residentes estimulou a reprodução de antigos hábitos cultivados nos espaços de uso coletivo, desfavorecendo ao processo de construção e de afirmação da favela como espaço público pelos moradores.

Para além dos aspectos já indicados, a ausência de articulação entre as intervenções urbanísticas desenvolvidas nas favelas em tela e outras políticas voltadas para o atendimento das múltiplas carências que marcam o cotidiano de seus moradores configura-se não apenas como obstáculo para que esta camada da população possa ser efetivamente alçada a melhores condições de vida, mas também como elemento que ameaça, em médio e longo prazo, a prevalência dos avanços inicialmente computados àquelas mesmas intervenções. Neste sentido, constata-se que a ausência de assessoria técnica arquitetônica, do oferecimento de linhas de crédito ou de qualquer subsídio voltado para a reforma e/ou a ampliação das residências já existentes limitam as possibilidades de melhorias concretas nas condições de moradia da população, considerando-se os padrões de habitabilidade que os processos de urbanização sugerem estimular. Em Praia da Rosa e Sapucaia a freqüência desta situação trouxe o aumento de residências ampliadas nos mesmos moldes já conhecidos, tais como o uso de sucatas para material de construção e a

desconsideração de parâmetros que pudessem proporcionar a aeração aos domicílios. No Morro da Providência foi registrada a negligência no tratamento de edificações caracterizadas pela completa inadequação ao uso, algumas em risco de desmoronamento, sem que qualquer encaminhamento houvesse sido dado a estas situações⁴.

Somada a esta realidade, nas favelas de Praia da Rosa e Sapucaia constatou-se a total desarticulação entre a urbanização e o desenvolvimento de programas de geração de renda, a despeito da possibilidade de ampliação da tradição pesqueira, ainda mantida como atividade econômica entre os moradores locais, o que contribuiu para frustrar as expectativas de melhorias nas condições de vida e trabalho dos residentes em geral. No Morro da Providência a Prefeitura chegou a prever a articulação dos beneficiamentos urbanísticos à realização do “Museu a Céu Aberto”, uma espécie de corredor cultural que atravessaria os locais históricos desta favela, abrindo este espaço para a visitação turística. Embora um dos objetivos fosse aproveitar este espaço para absorver a mão de obra disponível no local, as informações colhidas pela pesquisa realizada na área em 2006 indicaram o quase absoluto desconhecimento da população a respeito deste projeto, assim como o impacto irrelevante do mesmo na geração de renda para os habitantes locais.

4 CONCLUSÃO

Sem dúvida, a amplitude das carências que marcam as condições de vida das classes populares é inquestionável e seu enfrentamento coloca-se hoje como condição fundamental para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. Torna-se primordial tanto ampliar o acesso da população aos bens e serviços socialmente produzidos, quanto garantir que este acesso não (re)produza outras formas de dominação. Entretanto, observa-se que as intervenções recentes têm priorizado a redução de índices que atestam as péssimas condições de vida dos moradores das favelas, negligenciando o reconhecimento dos elementos que dão tessitura e que particularizam a identidade da produção destes espaços de moradia precários. Investigações realizadas numa escala que não favoreça a observação daqueles processos impedem a compreensão de traços compartilhados e/ou específicos que caracterizam as territorialidades, induzindo à homogeneização de situações distintas, mas que integram uma mesma totalidade. A análise sobre a produção de um dado território exige, portanto, ultrapassar a caracterização das condições materiais de vida da população, e demanda a consideração da dinâmica das relações travadas no cotidiano desses lugares.

⁴Vale lembrar a existência do Programa Morar Sem Risco, destinado ao atendimento de situações como esta, sob a responsabilidade da própria Prefeitura do Rio de Janeiro.

Nas suas atuais limitações, a proposta de urbanização de favelas forja o atendimento à demanda por diminuição do déficit de moradia para população de baixa renda e continua oferecendo a ela uma cidadania de segunda categoria. O impacto transformador das alterações trazidas pela urbanização pode ser positivamente absorvido pelos moradores, favorecendo a repactuação de antigas formas de ocupação e uso do espaço sem que para isso ocorra a anulação das forças sociais previamente existentes naquele território, desde que tal processo apóie-se na efetiva participação da população envolvida. Por outro lado, a ausência desta relação enfraquece as horizontalidades (Santos; op. cit.) já constituídas e em renovação na área urbanizada, e mina o desenvolvimento das bases de configuração de um espaço público nestes locais, reproduzindo a orientação de controle higienista já observada nas diretrizes de antigas políticas urbanas.

Além disso, o redistanciamento do poder público reforça a idéia de segregação e o sentimento de abandono entre os moradores das favelas, assim como a imagem de irregularidade destes território perante outras áreas da cidade. Pode-se afirmar, portanto que a urbanização de favelas não se apresenta, por si só, como divisor de águas capaz de alterar as distinções entre *espaços integrados* ou *espaços segregados* na totalidade urbana, nem mesmo é suficiente para ultrapassar os limites da *cidadania de segunda categoria* outorgada pelo poder público aos segmentos da população submetidos à espoliação urbana e a diferentes formas de dominação. A responsabilidade do poder público para com estas áreas torna-se, assim, ainda maior no período pós-intervenção, posto que o Estado constitui uma das forças fundamentais no processo ampliação da cidadania em sua forma ativa.

O desafio que se põe a uma política que vise uma integração social efetivamente distinta da que se encontra em curso parece ser o de encontrar mecanismos que possibilitem - através do diálogo entre os diversos conjuntos de valores, regras e padrões de comportamento - a positivação do diferente, a ser considerado como componente legítimo vinculado a algo de que é distinto, mas que enriquece a totalidade. É certo que esta indicação deve ser tomada apenas como uma das fases do amplo movimento que deverá ocorrer para garantir a democratização da cidade. Afinal, para além da necessidade de superação das relações políticas vigentes, é premente a realização de outras mudanças relacionadas à esfera econômica, que igualmente se põem como entraves àquela conquista. Como sinaliza Torres Ribeiro (2005; 101), "*A corporificação de direitos exige, no mesmo movimento, a apropriação socialmente justa do espaço herdado, dependente da ação coletiva, e a subjetivação de direitos, que sustenta a afirmação de sujeitos plenos*".

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. “Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano”. In **Cadernos IPPUR**, DP&A Editora, Rio de Janeiro, UFRJ, Ano XV, Nº 2, Ago-Dez 2001 / Ano XVI, nº 1, Jan/Jul 2002.

ABREU, Maurício de Almeida. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. IPLANRIO, Rio de Janeiro, 1987.

BURGOS, Marcelo Baumann. “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A. & ALVITO, M. (orgs.) – **Um século de favela**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. **Quatro vezes cidade**. Rio de Janeiro, Sette Letras, 1994.

FERNANDES, Lenise Lima. **Política urbana e produção do espaço em favelas do Rio de Janeiro**: a busca pelo direito à cidade. Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências em Planejamento Urbano e Regional, Março, 2006.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. PD&A Editora, Rio de Janeiro, 1999.

_____. **The production of space**. Oxford/Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2001.

MARX, Karl. “Manuscritos econômicos - filosóficos de 1844”. In **Marx**. SP:Abril Cultural, col. “Os pensadores”, 1978.

PERLMAN, Janice E.. **O mito da marginalidade**: favelas e políticas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. “Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário”. In: SILVA, C. A. *et al.* **Formas em crise**: utopias necessárias. Rio de Janeiro, Arquimedes Edições, 2005.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, civilização Brasileira, IPPUR, UFRJ, FASE, 1997.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: espaço e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (orgs.). **Um Século de Favela**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.