



Seminário
O que é a favela,
afinal?

Caderno de textos

Realização



Patrocínio



O que é favela, afinal?

Uma contribuição do Observatório de Favelas

Desde a sua criação, o Observatório de Favelas vem buscando estabelecer novos modos de apreensão do fenômeno da favelização. Este empenho se origina a partir do reconhecimento de que a representação das favelas - e de seus moradores - orienta políticas e projetos que, na maioria das vezes, se fundamentam em pressupostos equivocados, em geral superficiais, baseados em estereótipos que não permitem uma compreensão aprofundada sobre a realidade social, econômica, política e cultural em sua totalidade e complexidade.

A diversidade das formas e das dinâmicas sociais, econômicas e culturais, também tem sido um desafio na compreensão do que é uma favela e, por conseguinte, na definição de parâmetros universais que orientem uma definição mais precisa.

Com efeito, por se tratar de um fenômeno diverso e complexo, e ao mesmo tempo marcado por forte estigmatização, observa-se que os pressupostos centrados em parâmetros negativos têm sido utilizados como referência hegemônica na representação social e na elaboração de definições mais concisas sobre o fenômeno. Estes pressupostos se sustentam em torno das idéias de ausência, carência e homogeneidade, e tomam como significante aquilo que a favela não é em comparação a um modelo idealizado de cidade: “a favela não possui arruamento regular”; “a ocupação é ilegal”; “não há oferta formal de serviços públicos”; dentre outros exemplos.

Nós compreendemos que as favelas constituem moradas singulares no conjunto da cidade, compondo o tecido urbano, estando, portanto, integrado a este, sendo, todavia, tipos de ocupação que não seguem aqueles padrões hegemônicos que o Estado e o mercado definem como sendo o modelo de ocupação e uso do solo nas cidades. Estes modelos, em geral, são referenciados em teorias urbanísticas e pressupostos culturais vinculados a determinadas classes e grupos sociais hegemônicos que consagram o que é um ambiente saudável, agradável e adequado às funções que uma cidade deve exercer no âmbito do modelo civilizatório em curso.

O processo de urbanização brasileiro revela que os marcos do ordenamento territorial é que foram sendo ajustados aos modelos de ocupação – e não o contrário -, salvo o caso das “cidades planejadas”, a exemplo de Brasília. Todavia, ao longo dos anos, e do processo de regulação da vida social estabelecido pelo Estado, os assentamentos em favelas, por suas características morfológicas e também por sua composição social, foram sendo relegados ao lugar da ilegalidade e da desconformidade com as normatizações que

foram criadas pelos grupos hegemônicos que exerciam o poder político e econômico nas cidades.

Em função disso, acreditamos que uma definição de favela não deve ser construída em torno do que ela não possui em relação ao modelo dominante de cidade. Pelo contrário, elas devem ser reconhecidas em sua especificidade sócio-territorial e servirem de referência para a elaboração de políticas públicas apropriadas a estes territórios. Este reconhecimento já vem sendo realizado, em parte, por meio do Estatuto da Cidade, que define as favelas como áreas de especial interesse, que necessitam de uma regulação própria baseada na sua materialidade dada. É da concretude da sua morfologia que se estabelecem as referências possíveis do que é compreendido como uma morada digna, dotada das condições necessárias para o bem-estar e o bem-viver. Enfim, uma morada onde grupos que se aproximam por valores, práticas, vivências, memórias e posição social, construam sua identidade como força de realização de suas vidas.

O Observatório de Favelas, portanto, considera que a favela é um território constituinte da cidade caracterizada, em parte ou em sua totalidade, pelas seguintes referências:

- Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços;
- forte estigmatização sócio-espacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade;
- 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;
- 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 do conjunto da cidade;
- alta densidade de habitações no território;
- taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;
- relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte 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;

- grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade.

Consideramos que as ideias acima explicitadas devem ser referenciadas em torno de princípios que se fundamentem em uma cidade diversa, una e plural, e que orientem uma gestão metropolitana pautada pela justiça territorial. Compreender a cidade em sua pluralidade é reconhecer a especificidade de cada território e seus moradores, considerando-os como cidadãos que devem ter seus direitos sociais garantidos na forma de políticas públicas afeiçoadas aos seus territórios. Trata-se de um princípio da validação plena da vida social, democraticamente orientada e configurada nos usos legítimos do território por grupos sociais marcados por profundas desigualdades sociais.

A “Reinvenção” da Cidade a partir dos Espaços Populares

Cristovão Duarte¹

Durante muito tempo os problemas levantados pelo processo de favelização da cidade do Rio de Janeiro foram subestimados ou, em certo sentido, ignorados. A utopia conservadora de uma cidade “ordenada”, rica e tecnologicamente sofisticada, parecia ser o futuro desejado (e mesmo “prometido”) para a urbe carioca. Sobretudo em se tratando de uma cidade conhecida e reconhecida pela desmesurada beleza da paisagem natural, por sua importância como antiga Capital Federal, pela sua condição de centro da vanguarda intelectual e artística do país, por sua vitalidade como pólo de produção e difusão da cultura erudita e popular, entre tantos outros fatores. Esta crença, urdida pelo imaginário coletivo, prevaleceu também (e sobretudo) na gestão pública da cidade ao longo do tempo, definindo, de acordo com aqueles pressupostos ideológicos, as políticas urbanas, priorizando os investimentos públicos e cooptando a competência profissional de técnicos e gestores. Tratava-se, em outras palavras, de abreviar o “inevitável” processo histórico que levaria o Rio de Janeiro a se tornar uma cidade de “Primeiro Mundo” ou, pelo menos, naquilo que, aos olhos do senso comum, a tornaria mais semelhante às prósperas cidades dos países desenvolvidos. O receituário adotado consistia, então, na importação e replicação tecnocrática de modelos de gestão urbana das grandes cidades do capitalismo central. Enquanto isso os problemas de fato existentes eram ignorados ou, simplesmente, “varridos para baixo do tapete”, onde se acumulavam sem solução à vista.

Os resultados do processo acima descrito são bem conhecidos. A medida em que a cidade crescia, cresciam também os problemas. A produção de desigualdade social em massa não foi interrompida nem amenizada. Ao contrário, o que se viu foi o crescimento exponencial da pobreza urbana e da segregação sócio-espacial, como contra-face inevitável da brutal concentração de renda levada a cabo pelas classes dirigentes ao longo das últimas décadas².

Aos poucos vai se desfazendo a “certeza” de que a “Cidade Maravilhosa” estaria fadada a um futuro de prosperidade primeiro-mundista. Em seu lugar surge uma outra representação do senso comum afirmando que a cidade (agora chamada de megalópole

¹ Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ). Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² Vale ressaltar que o Rio de Janeiro, em que pese a grande visibilidade assumida por estes problemas na cidade, não constitui uma exceção no cenário brasileiro.

pelo inédito gigantismo assumido)³ havia se tornado um organismo caótico, ameaçador e fora de controle. Embora de extração recente, esta nova representação simbólica persiste igualmente em graves equívocos ideológicos, não apenas naturalizando processos políticos e econômicos que originaram (e que alimentam) os problemas existentes, como também desautorizando, por descrédito antecipado, qualquer tentativa de solução.

O percurso histórico que vai desde as mirabolantes tentativas de “solução” para problemas inexistentes (numa cidade inventada) até a capitulação prematura pela falaciosa constatação da inutilidade de qualquer tentativa de ação concreta diante de uma cidade fora de controle, vem colecionando estrondosos e sucessivos fracassos. A busca de soluções adequadas implica, em primeiro lugar, na correta formulação dos problemas e, em segundo lugar, na existência de vontade política para, através da mobilização dos recursos disponíveis, implementar as soluções propostas. Para tanto será necessário encarar decididamente os problemas existentes, entendendo que as soluções a serem propostas deverão contemplar esta cidade que está diante dos nossos olhos, debaixo dos nossos narizes e que grita aos nossos ouvidos, formada majoritariamente pelos pobres, espacialmente segregados e excluídos dos direitos da cidadania. Será, portanto, este o foco prioritário e inadiável de uma atuação capaz de fazer frente ao quadro de problemas vividos pela cidade.

Mais do que nunca será necessário fazer avançar as políticas de urbanização de favelas, ampliando sua abrangência, superando os erros cometidos e potencializando seus resultados. A universalização dos direitos de cidadania, assegurando a todos o acesso à moradia, ao trabalho, ao transporte, à saúde, à educação e ao lazer será a condição indispensável para transformar potenciais aliados em parceiros efetivos na construção de uma cidade mais justa, mais solidária e mais feliz. Entre as conquistas resultantes do recente processo de redemocratização da sociedade brasileira, iniciado há pouco mais de duas décadas, já se pode contabilizar a ampliação do debate público acerca dos problemas enfrentados pelo país, indicando a possibilidade de se encontrar novos e genuínos caminhos para a sua superação.

Neste processo haverá certamente muito que aprender com as favelas e seus moradores-construtores. A solução para as favelas não está fora das favelas, mas no reconhecimento de que a favela, tal como tentei demonstrar em outro artigo⁴, representa a “reinvenção” da própria cidade, entendida como o lugar do encontro e da troca entre os

³ De acordo com os resultados preliminares da Contagem da População 2007 (IBGE) a população do Município do Rio de Janeiro encontra-se estimada em 6.136.652 habitantes.

⁴ Cristovão Duarte. Favelas cariocas: a força de resposta do lugar. In: Francesco Lucarelli. (Org.). *Farway so close: periferie*. Napoli, Italia: Stampa Cagiano Grafica, 2007.

diferentes. Uma cidade renascente, rejuvenescida, descontraída e, incontestavelmente, alegre. Construída como resposta aos processos de exclusão social e segregação espacial, mas também como uma forma alternativa e clarividente de autoproteção com relação aos rumos que tomava a grande cidade a sua volta. A um tempo, reflexo e espelho de uma sociedade desigual, a sócio-diversidade presente nas favelas figura hoje como parte fundamental da solução para os problemas enfrentados pela cidade como um todo.

Acrescente-se ainda que, no exato momento que se verifica o ápice do processo de violência na guerra cotidiana travada entre a polícia, as milícias e as facções do tráfico de drogas e armamentos, as favelas se afirmam na paisagem carioca como imensos bairros populares, dotados de grande vitalidade cultural e demonstrando uma clara consciência crítica a cerca dos processos segregacionistas e excludentes associados à sua origem. Uma extensa produção de documentários, filmes, fotos, músicas, livros, teses acadêmicas, produzida, na maioria das vezes, pelos próprios moradores das favelas, bem como inúmeras iniciativas culturais ligadas ao movimento Hip-Hop, despontam no cenário nacional e internacional⁵, reconhecendo as favelas não mais pelas suas carências históricas, mas por suas qualidades excepcionais, inclusive do ponto de vista urbanístico, como lugares de vivência e de produção de identidades, que recusam a condição de guetos ou espaços da segregação dentro de uma cidade partida.

Numa época marcada pela incerteza e pelo obscurecimento das utopias, quando o futuro da humanidade se vê ameaçado pelo esgotamento dos recursos naturais e pelo aquecimento global do planeta, bem como pela insensatez das guerras e dos fundamentalismos (econômicos e religiosos), quando a nossa capacidade de desejar se amesquinha e se atrofia, reduzindo-se ao consumismo desenfreado e à busca da realização individual, talvez as favelas tenham algo valioso a nos ensinar. Precisamos reaprender a sonhar sonhos de felicidade compartilháveis. Sonhos menos individuais e mais democráticos que, ao se realizarem, incluam a possibilidade de realização também do outro. Sonhos mais sustentáveis e, por isso mesmo, mais possíveis e mais duradouros que apontem na direção de um futuro mais humano e mais solidário.

⁵ Destaca-se aqui o Movimento Afro-Reggae, surgido como resposta da comunidade da favela de Vigário Geral à chacina praticada em 1993 pela Polícia Militar.

Favelas no Rio: a importância da informação para as políticas públicas

Fernando Cavallieri⁶

Apresenta-se a seguir os principais temas que serão desenvolvidos no Seminário. Pretende-se, com ênfase no período dos últimos 30 anos, destacar:

- a evolução do tratamento institucional dado na Prefeitura do RJ às favelas e outras áreas similares;
- a contribuição para mudança da visão sobre as favelas, nos planos político, administrativo, legal e técnico;
- a questão da segurança, domínio do território, falta de liberdade (SB);
- como se construiu um conceito operacional de favelas e se acumularam informações para o planejamento e ação e os desafios para aprimoramento;
- quando e como a favela deixa de ser favela ?
- o diálogo técnico com outros níveis de governo, em especial com o IBGE;
- a importância das mudanças no contexto sociopolítico, a participação dos moradores, a atuação de órgãos técnicos e profissionais e os papéis da mídia;
- as grandes políticas de intervenção nas favelas e como afetaram as condições de vida dos moradores: tentos alcançados e lacunas a preencher.

A seguir, apresenta-se uma breve introdução ao tema.

Há cerca de 30 anos atrás, os dirigentes da Prefeitura do Rio de Janeiro, tentando ser corretos, as chamavam de aglomerações de baixa renda. O grupo jovem do Instituto Pereira Passos (IPP) da época assumiu que deviam se chamadas pelo nome como eram conhecidas e reconhecidas: favelas. Essa designação era aceita e usada pela população, moradores e lideranças (vide FAFEG, depois FAFERJ e FAF-RIO, todas federações de associações de favelas). Ainda que usada por muito com sentido depreciativo, é também afirmativa de uma identidade.

Nos primórdios da redemocratização, em 1982, a Prefeitura finalizou um grande levantamento que foi designado como Cadastro das Favelas, superando o nome de aglomerações de baixa renda. Em 1990, a Lei Orgânica municipal, tributária da Constituição de 1988, estabelece o princípio da não remoção das favelas e cria a figura jurídico-urbanística das áreas de especial interesse social. O Plano Diretor da Cidade de 1992, seguindo os passos da reforma urbana delineados na Constituição de 1988, aprofunda o

⁶ Instituto Pereira Passos – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

princípio de melhorar em vez de remover, estabelecendo uma política habitacional e diversos programas de ação. Muitos instrumentos de regulação social do uso do solo urbano e redistribuição dos ganhos oriundos da utilização do espaço urbano são criados. Pela primeira vez, tem-se uma definição legal de favela:

Art. 147 - Para fins de aplicação do Plano Diretor (1992), favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

Em 1996, cria-se a Secretaria Municipal de Habitação que implementa os programas definidos no Plano Diretor, com ênfase especial no Favela-Bairro, dedicado às favelas médias.

Na cultura técnico-administrativa da Prefeitura do Rio, usa-se favela (mais recentemente, para desgosto dos sociólogos, tem-se usado comunidade) para aquela forma urbana típica que nasceu e se consolidou no Rio, conhecida histórica e popularmente, como favela. Loteamento é um termo mais técnico e recente, mas que acabou também se popularizando. Para se falar de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, podendo-se incluir conjuntos habitacionais, cortiços etc. utiliza-se, atualmente, um termo abrangente: assentamento precário. Há também fenômenos menos comuns e mais novos: prédios ocupados como ação política e terrenos “favelizados”.

Para a Prefeitura, a classificação é importante para orientar as políticas públicas, sobretudo de loteamentos e favelas, quando, em muitos casos, há uma zona cinza entre os respectivos conceitos. Na verdade, o termo favela é uma grande generalização: há muita heterogeneidade “inter e intra” favelas. Importante, para se entender uma determinada favela é conhecer sua história, o ciclo de vida dos projetos a ela destinados e os diferentes interesses e visões de seus moradores.

A partir da década de 1990, o Cadastro de Favelas foi bastante aprimorado, tornando-se o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN) que também inclui loteamentos, disponível na internet. Através da utilização das ferramentas de geoprocessamento e de um conjunto de ortofotos digitais que cobrem todo o território municipal, a identificação dos assentamentos tornou-se muito mais rigorosa e passou a seguir uma série de etapas interconectadas:

- (1) Identificação e demarcação dos limites das favelas a partir de imagens aéreas digitais

- (2) Incorporação dos limites identificados à base cartográfica municipal
- (3) Vistorias de campo
- (4) Análise do material de campo, mapas e ortofotos.

Com os dados obtidos em campo e com a ajuda dos mapas e ortofotos, a análise é então realizada, através do cruzamento de todas as informações obtidas. O SABREN incorpora mais uma favela em sua listagem se todas as condições abaixo são preenchidas:

- precariedade da organização espacial (ruas estreitas, de traçados irregulares, não carroçáveis, dificuldades para circulação de pedestres);
- dificuldade de acesso a partir do entorno urbanizado e circulação interna precária;
- precariedade de infra-estrutura (redes de água e esgoto não oficiais ou inexistentes; coleta indireta de lixo; inexistência de varredura das vias e limpeza de cursos d'água; drenagem inexistente ou insuficiente);
- precariedade e/ou dificuldade de acesso a equipamentos coletivos (escolas, creches, centros sociais, postos de saúde, praças e quadras de esporte);
- precariedade das construções residenciais e comerciais (materiais construtivos, insolação, aeração, falta de telhado, revestimento externo);
- falta de regularização fundiária (títulos formais de propriedade);
- ausência de regularização urbanística (normas e fiscalização sobre o uso e ocupação do solo e sobre posturas, alvarás de funcionamento de estabelecimentos, denominação oficial de logradouros, habite-se das edificações, etc);
- irregularidade fiscal (imóveis não constam dos cadastros imobiliários, não são tributados, não pagam tarifas pela prestação de serviços públicos);
- imóveis habitados, predominantemente, por população de baixa renda.

Desde meados dos anos 1980, as favelas começam a aparecer na cartografia oficial da cidade, em suas legislações e, mais importante do que tudo, a merecer programas de governo consolidados e contínuos, visando à sua urbanização e regularização. Destaque para o Favela-Bairro, iniciado em 1994, nunca interrompido, e já na sua terceira etapa.

O IBGE, que trabalha com todos os municípios, nunca adotou uma terminologia fechada, mas sim um termo genérico (aglomerados subnormais) como sua definição. No Censo de 1980 ainda exemplificavam, para dar conta dos regionalismos, usando termos como “favelas, mocambos, palafitas, malocas etc.”. Já nos Censos de 1991 e 2000, o exemplo de aglomerado subnormal restringiu-se a “favelas” e um vago “e similares”, conforme se vê:

Setor censitário “Aglomerado Subnormal” (favelas e similares)– É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular)

dispostas, em geral, de forma desordenada e densa, bem como carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. (grifos meus)

O importante é que os técnicos do IBGE explicam que se trata de um conceito operacional e não um conceito construído a partir de um resultado de pesquisa. Dadas às dificuldades de se realizar o trabalho nestas áreas, foram consideradas como setores “especiais”. Há, inclusive, outros setores especiais, também de caráter operacional: quartéis, alojamentos, embarcações, aldeia, cadeia e asilo que também apresentam as mesmas dificuldades de abordagem em campo.

A favela, ou seja, um assentamento que apresenta as características descritas pelo IBGE é uma realidade nacional, embora a terminologia possa variar de região para região. Não há dúvida, no entanto, que o termo e a forma urbana se nacionalizaram (e internacionalizaram) a partir dos morros cariocas por sua originalidade histórica, visibilidade, pujança cultural e precariedades.

Tendo o tipo favela nascido e se desenvolvido no Rio e a Prefeitura dispor de um bom cadastro, estando o IBGE localizado na cidade e havendo longo e intenso intercâmbio entre os técnicos municipais e os do IBGE foi natural que os dados censitários bem representassem as características das favelas. Prova disso é que, segundo o Censo 2000, enquanto os domicílios cariocas eram apenas 3% dos domicílios urbanos do Brasil, a proporção daqueles situados em aglomerados subnormais era de 19%.

Mas há outros tipos de assentamentos tão ou mais precários do que as favelas que não são representados como setores especiais pelo IBGE. No Censo de 2000, o IBGE, por exemplo, praticamente não considerou a existência de aglomerados subnormais em 12 dos 16 municípios da Região Metropolitana do RJ.

O fato é que a forma urbana “favela carioca” não represente mais o que foi no passado nem abrange os vários tipos de habitat da população pobres surgidos mais recentemente.

O loteamento irregular é bem mais recente do que a favela. A diferença fundamental está na forma de acesso à terra – nas favelas, por ocupação de terra de propriedade alheia; nos loteamentos, por compra de um lote ao proprietário da gleba. Outras diferenças, decorrentes dessa origem, são a forma de ocupação do espaço, um mínimo de arruamento regular implantado e o padrão construtivo das casas

Os aglomerados subnormais ou favelas (pelo menos, no Rio) não abrigam sempre as piores situações sociais. O Censo 2000 mostrou que no Município do Rio, os aglomerados subnormais não são o habitat exclusivo da população pobre, medida pela renda domiciliar per capita. Entre os dois decis de mais baixa renda, apenas 36% dos domicílios se

localizavam em favelas. Os demais 64% estavam em setores não-especiais, que podem ter diferentes formas urbanas. Constatou-se, no entanto, que desses 64%, cerca de 37% estão na Zona Oeste da cidade, região onde se concentra a esmagadora maioria dos loteamentos irregulares.

Finalmente, no âmbito da Prefeitura do RJ, é fundamental manter e ampliar o cadastro de favelas (SABREN), o que implica ter conceitos operacionais diferentes para favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais. Diferenciar esses tipos de assentamentos entre si, bem como de domicílios precários situados em áreas formais, é necessário para planejar as políticas públicas que também são diferenciadas

No âmbito do IBGE⁷, é importante que se mantenham os setores especiais do tipo aglomerados subnormais (com outra denominação menos preconceituosa), com as seguintes observações:

- manutenção do atual conceito e do recorte geográfico dos atuais aglomerados subnormais (identificados como favelas), para não se perder a série histórica;
- inclusão, como setores especiais, de outros assentamentos precários (loteamentos irregulares, cortiços, palafitas, conjuntos habitacionais etc.)
- participação dos municípios e/ou estados na delimitação desses assentamentos;
- ampliação das perguntas voltadas para a caracterização da precariedade dos serviços públicos (falta d'água, inundações, riscos etc.) e da irregularidade fundiária (ainda que no Censo Amostra);
- ampliação da discussão sobre o tema com representantes municipais e estaduais e com as organizações da sociedade civil.

⁷ Para o Censo Demográfico 2010, haverá algumas mudanças significativas sobre o tema. Seria importante que fossem divulgados resultados das PNAD (pelo menos, para os maiores municípios brasileiros) para que se tivessem dados anuais sobre os assentamentos precários.

Quem conhece uma favela, conhece todas?

Gerônimo Leitão⁸

No início do século XXI, as favelas da cidade do Rio de Janeiro não são apenas distintas daquelas existentes há cinquenta anos, como, também, apresentam diferenças internas que foram constituídas ao longo do tempo e de sua expansão espacial. No entanto, a visão homogeneizante, que considera “iguais” todas as favelas, ainda está presente no senso comum – e também nas práticas de alguns agentes do setor público. Trata-se de uma visão que não dá conta da complexa dinâmica sócio-espacial das favelas cariocas e deve, portanto, ser revista.

Já nos anos 40 do século passado, era possível observar a existência de uma “percepção da natureza particularizada das favelas (...) relacionada a tentativas de qualificação dos aglomerados, em função de sua origem e de diferentes momentos no seu desenvolvimento”, afirma Pereira da Silva (2003:110). A autora destaca, nesse sentido, as considerações do Dr. Victor Tavares Moura, publicadas em 1943, sobre as diferenças existentes entre as várias favelas da cidade do Rio de Janeiro, além daquelas observadas internamente nestes assentamentos informais.

Pereira da Silva conclui que, embora “existe uma certa preocupação na particularização da favela, especialmente nos anos 40, permanecendo estes cuidados, em alguns casos, até pelo menos meados dos anos 50”(2003:113), há, simultaneamente, uma percepção de que as favelas são, sob vários aspectos, semelhantes.

Trinta anos após a publicação dos trabalhos de Tavares Moura, em 1970, Boschi e Goldschmidt chamam atenção para o fato de que o processo de “favelização”– surgimento e expansão de favelas numa determinada área urbana – daria origem à formas espaciais distintas, não apenas em relação à cidade oficial, mas, também, entre as diferentes favelas existentes numa cidade. Esses autores acabam por concluir que o termo “favela” é uma generalização.

Boschi e Goldschmidt (1970) destacam, ainda, alguns aspectos considerados determinantes na estruturação espacial das favelas. A topografia poderia, por exemplo, constituir um obstáculo para uma maior expansão desses assentamentos, como no caso daqueles localizados em determinadas áreas de encosta, na cidade do Rio de Janeiro. Consideram, também, que aspectos climáticos influenciariam nos diferentes tipos de aproveitamento do espaço. A relação desses assentamentos espontâneos com as áreas centrais desempenharia, do mesmo modo, um relevante papel na definição de sua

⁸ Professor Adjunto da Escola de Arquitetura e Urbanismo
Universidade Federal Fluminense

morfologia. Nesse sentido, citam como exemplo as favelas localizadas “em zonas mais suburbanas (nas quais) pode-se inclusive encontrar pequenas hortas e pequena criação de animais domésticos, o que modifica o panorama econômico” (1970:5).

Para Boschi e Goldschmidt, outro fator responsável por uma diferenciação na estrutura interna das favelas, observada no final da década de 60, seria a distribuição variada do mercado de trabalho dentro de uma mesma cidade. Essa variação das oportunidades de trabalho faria com que “os núcleos localizados onde exista mercado estável, com níveis salariais relativamente altos, sejam os mais desenvolvidos (com maior economia interna, diferenciação ocupacional mais ampla, e níveis de renda diversificados)” (1970:6).

Em meados da década de 1960, outro autor – Machado da Silva – aponta para a existência de uma diversidade interna da favela, à semelhança de Boschi e Goldschmidt:

“A favela não é uma realidade compacta e homogênea – o favelado, como categoria analítica, não existe. Existem diversas categorias de favelados. Além das diferenciações internas, existem grandes variações entre uma favela e outra. Os parâmetros a serem adotados no julgamento da favela devem estar adaptados ao nível e modo de desenvolvimento do meio urbano em que a favela se insere⁹”.

Nesse mesmo período, Janice Perlman enfatiza em seus estudos o caráter diversificado dos assentamentos habitacionais informais, em contraponto ao exposto pelo Boletim Oficial da Secretaria de Serviços Sociais do Brasil, que descrevia, de modo generalizante, a favela “como um grupo de moradias com alta densidade de ocupação, construídas desordenadamente, com materiais inadequados, sem zoneamento, sem serviços públicos e em terrenos usados ilegalmente, sem o consentimento do proprietário”.

Para Perlman (1979), existiriam favelas de todos os tipos: desde aquelas que possuem uma ocupação mais rarefeita quanto outras mais adensadas. É possível, até mesmo, encontrar algumas que apresentam uma malha viária bem traçada, com espaços livres que se destinarão, no futuro, à construção de áreas de lazer ou de equipamentos comunitários. Quanto às características do ambiente construído, essa autora afirma que muitas apresentam melhoras significativas, no que se refere ao padrão construtivo das moradias e da disponibilidade de serviços urbanos. Desse modo, essa autora conclui que, em última análise, o que distingue a favela de outras comunidades pobres que lhes são semelhantes é a questão da propriedade da terra.

⁹ In: “Cadernos Brasileiros”, número 3, 1967.

Outros autores, nos anos 1990, chamam atenção, também, para o surgimento de uma “nova favela”, na década anterior, com características distintas daquelas até então observadas nesses assentamentos informais. Rezende (1995:120), por exemplo, atribui o surgimento dessa “nova favela” – que “passa a ser também local de moradia da classe média empobrecida e está consolidada, possuindo casas de alvenaria de até quatro andares” – a um conjunto de fatores: “o empobrecimento da população, o aumento da taxa de desemprego, o subemprego e a inexistência de uma política habitacional e fundiária”. Segundo essa autora, a favela dos anos 80 apresenta “aspectos diversos daqueles das décadas anteriores de 40 a 70”, já que várias dispõem de infra-estrutura de saneamento, redes de distribuição de energia elétrica e coleta regular de lixo, sendo que “algumas até reproduzem em seu espaço o padrão de consumo da classe média com comércio e serviços como academias de ginástica e bancos”, afirma Rezende (1995:120).

As transformações em curso nas favelas cariocas, nas décadas de 1980 e 1990, são, por sua vez, objeto de atenção da imprensa, como revela Pereira (2000:180):

“São publicadas matérias sobre a ida de moradores dos bairros formais, de classe média baixa, para as favelas”, bem como reportagens constatando a “o surgimento de uma classe média dentro das favelas, em função da melhoria progressiva de suas vidas, com reflexos diretos nas casas, construídas em alvenaria, cada vez mais luxuosas e equipadas com TV à cabo, aparelhos eletrônicos e outros referenciais desta evolução”.

O surgimento de um mercado imobiliário informal – com a locação e venda de edificações e terrenos ainda livres – seria uma outra peculiaridade dessa “nova favela”. Nessa “nova favela” não mais seria possível, portanto, chegar e ocupar um terreno para construir a moradia, como ocorria no passado. Observa-se, inclusive, no mercado imobiliário da favela – regido por normas e valores que oscilam segundo a demanda –, a atuação de uma classe média pauperizada, que acaba por expulsar os mais pobres, na disputa pelos melhores imóveis (Valladares,1999).

Para alguns autores, esse deslocamento de membros de “uma classe média que empobreceu” para as favelas que dispõem de melhores condições de infra-estrutura e/ou de localização privilegiada, teria contribuído significativamente para a configuração do mercado imobiliário informal existente nessas comunidades. Sobre essa questão, Rezende (1995:121) afirma que “a favela ao receber melhoramentos também apresentou uma valorização de seus barracos, expulsando seus antigos moradores”, sendo “grande o interesse de moradores de bairros vizinhos às favelas mais bem localizadas na compra de barracos”.

Os depoimentos de presidentes de associações de moradores de favelas localizadas na zona sul da cidade do Rio de Janeiro parecem confirmar esse processo de “elitização” – na definição de Valladares (1999) – de algumas comunidades faveladas. No início da década de 1990, o então presidente da Associação de Moradores do Chapéu Mangueira, Jaime Martins, afirma que eram comuns as ofertas de troca de carros por barracos na favela, embora existisse, no estatuto da entidade, uma cláusula proibindo a venda de casas para quem não fosse morador da comunidade, exceto se não houvesse interessados. Essa cláusula, no entanto, não era cumprida, sendo freqüentes as transações de compra e venda envolvendo pessoas que não moravam na favela, reconhecia Jaime Martins. Por sua vez, na favela do Vidigal, de acordo com o então presidente da associação, Mário da Luz, o número de moradores da comunidade havia aumentado 30% nos últimos anos, com a chegada da “classe média”, que passou a ocupar as melhores construções, enquanto que os antigos habitantes se deslocavam para terrenos ainda desocupados, nas partes mais altas do morro¹⁰.

O surgimento, portanto, de uma “nova favela”, na qual se observa uma maior diversidade do uso e da ocupação do solo – particularmente nos assentamentos de maior porte – faz com que seja necessário, ressalta Valladares (2000:12), “abandonar a visão simplista e idealizada que atribui às favelas uma função exclusivamente de moradia, para nos darmos conta de que se tornaram importantíssimos mercados de bens e serviços”. De acordo com essa autora, comerciantes e profissionais liberais já se deram conta desse novo quadro: os primeiros, “adaptando-se às novas necessidades de sua clientela, especializando-se, renovando os produtos e seus estoques, aceitando cartões de crédito”, enquanto que médicos, dentistas, advogados e professores “também viram ali a possibilidade de vender seus serviços a menor custo, em troca de uma clientela segura, com necessidades e demandas constantes”¹¹ (Valladares, 2000:12).

Pesquisa de opinião e mercado realizada em 2002, pelo Núcleo de Pesquisa do ISER/VivaRio – Favela, Opinião e Mercado –, confirma, por sua vez, a diversidade do perfil sócio-econômico da população favelada no município do Rio de Janeiro¹². De acordo com essa pesquisa – realizada pela primeira vez, no Brasil, em favelas, segundo o ISER –, “os moradores de comunidades pobres do município do Rio se concentram na classe C

¹⁰ Citado por Rezende (2000:121/122).

¹¹ Anúncios publicitários publicados no Jornal Correio da Zona Sul dão exemplos dos novos serviços existentes em uma grande favela carioca: “*Rocinha já tem sua primeira lavanderia self-service. Roupa suja se lava ... Errou quem disse em casa. Pelo menos é o que pensa a maioria dos moradores da Rocinha, depois da inauguração da Lavanderia Saboom, o mais novo e moderno investimento do gênero na comunidade, que oferece ainda uma outra oportunidade inédita: o serviço de self-service*” (novembro/1997:21) e “*Centro Médico da Rocinha – CEMERJ. Associe-se: Planos sem carência e Atendimentos Particulares: Clínica Médica, Pediatria, Neurologia, Dentista, Exames de Laboratório. Estrada da Gávea, 517- Curva do S, Tel: 3225633 - Diariamente de 2ª a 6ª - das 8:00 às 19:00 hs./ Sábado, de 9:00 às 12:00 hs.*”(abril/1997:3):

¹² Informações coletadas em “*O Plural*”, informativo mensal do ISER - VIVARIO, setembro de 2002.

(51,3%), mas existe uma parcela significativa na classe B (24%)". Observou-se, ainda, na pesquisa "a existência de pessoas da classe A2 (2,5%), B1 (6,8%) e B2 (17,3%) nas comunidades", sendo que "menos de 1% pertence à classe E". Outras informações coletadas – na qual a determinação da classe foi feita de acordo com o Critério Brasil de Classificação Social – revelam que "cerca de 59% das pessoas entrevistadas disseram estar satisfeitas com a vida que levam, sendo que 38% dessas ganham entre 1 e 3 salários mínimos". Quanto aos bens de consumo relacionados durante as entrevistas, "televisão, geladeira, lavadora de roupa e vídeo cassete são alguns mais possuídos", sendo que "cerca de 96% dos moradores têm TV em cores, 55% possuem vídeo cassete e mais de 57% têm lavadora de roupas". Alguns dados chamaram particularmente a atenção dos pesquisadores: "na favela, 15% das pessoas utilizam carro próprio e 2,4% têm empregada mensalista". Por último, no que diz respeito à escolaridade, a pesquisa aponta que 37% dos entrevistados possuem ensino fundamental completo, 13% têm o médio completo, e apenas 1,3% completaram o superior.

Para o sociólogo Ricardo Linhares¹³, esse olhar homogeneizante da favela inviabiliza a implementação de políticas públicas adequadas, uma vez que os gestores são incapazes de reconhecer a dimensão da diversidade e da diferença, o que comprometeria a realização de ações voltadas para reduzir o quadro de desigualdades. Linhares afirma que os olhares criminalizante e alienante em relação à favela, ao transformá-la no território privilegiado do crime e no lugar da ausência – "o lugar de coitados, no senso comum generoso" –, contribuiriam para a constituição desta visão homogeneizante. De acordo com o sociólogo, "a agenda que surge dessa visão é policialesca e segregacionista". As políticas públicas decorrentes de uma abordagem que considera a favela um espaço indiferenciado, não reconhecem, portanto, as redes existentes nas comunidades faveladas e, conseqüentemente, a perspectiva de participação organizada da população na resolução de seus problemas.

Não são apenas os estudiosos do tema que se dão conta de que as favelas passaram por transformações expressivas: em 1998, na produção do filme "Orfeu" – "inspirado na peça de Vinicius de Moraes, "Orfeu da Conceição que transplanta o mito grego Orfeu para o lírico morro carioca dos anos 50" –, o cineasta Cacá Diegues¹⁴ reconhece que a favela cenográfica criada para as filmagens teria de ser bem diferente daquela existente há quase cinquenta anos. De acordo com o cineasta, o adensamento populacional e o quadro de violência seriam as diferenças fundamentais entre essas duas favelas:

¹³ Palestra realizada no Seminário "Os Futuros Possíveis das Favelas e das Cidades do Rio de Janeiro", promovido pelo Observatório de Favelas, na Universidade Cândido Mendes, em 9 de novembro de 2003.

¹⁴ "É tudo cenário: "Orfeu", de Cacá Diegues, traduz em favela cenográfica a realidade do morro dos anos 90" – O Globo, 26 de julho 1998.

“Historicamente, (...) a favela está numa espécie de terceira geração, que é a que Orfeu quer, pela primeira vez, retratar no cinema. Até os anos 50, a favela era representada como em “Orfeu da Conceição” e em “Rio 40 graus”, de forma lírica. E era lírica mesmo, um lugar onde moravam relativamente poucas pessoas, que tinham uma vida praticamente rural. Depois dessa fase lírica, devido a grande migração e ao inchamento das favelas, tornou-se um lugar superpovoado e marcado pela miséria. Começou o que eu chamo de fase da queixa. Hoje, uma favela da terceira geração luta pela afirmação, pelo orgulho de ser favelado mesmo convivendo com todos os problemas como a violência”.

O diretor de arte de “Orfeu”, Clovis Bueno, concorda com as afirmações de Diegues sobre as mudanças ocorridas na morfologia da favela carioca:

“Quando fiz outras favelas para o cinema eram aqueles barracos de zinco, a birosca que só vendia cachaça. Pra fazer o cenário de “Orfeu”, eu e Cacá subimos vários morros e fizemos uma pesquisa intensa para conhecer a favela de hoje, muito diferente daquela que era representada”.

Em entrevista publicada em 2002, Sandra Cavalcanti – secretária de Serviços Sociais no governo Carlos Lacerda, no início da década de 60 – também percebe as transformações ocorridas na estrutura sócio-espacial das favelas cariocas¹⁵: “As favelas do meu tempo na Secretaria de Serviços Sociais eram muito diferentes das de hoje. Aquele caráter transitório e precário do barraco, acabou”.

Em artigo publicado no jornal O Globo, em 27 de março de 1998¹⁶, a ex-secretária descreve as características dessa “nova favela” carioca. Para Sandra Cavalcanti, a precariedade dos barracos de madeira e telhas de zinco é algo que pertence ao passado, uma vez que “as maiores favelas do Rio, hoje, são formadas por casas de negócios, consultórios, escritórios, moradias confortáveis, enfim, são cidades informais, enquistadas na cidade formal”. A autora do artigo destaca as diferenças existentes entre essas duas cidades – a formal e a informal. De acordo com Sandra Cavalcanti, na cidade oficial, “o cidadão “urbano” só pode construir em terreno legalizado”, necessitando de uma licença para tanto e, por essa razão, “obedece às regras do urbanismo e segurança”. Cumpridas as exigências legais, seu imóvel passa a integrar o cadastro municipal, o que faz com que tenha de pagar os impostos devidos – “em troca”, afirma a ex-secretária, “fica com o direito de exigir serviços públicos de boa qualidade”.

¹⁵ “*Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca*”. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, FREIRE, A. e OLIVEIRA L. (organizadores).

¹⁶ “*Cidade informal X Cidade formal, uma falsa - ou parcial oposição*”.

Na cidade informal, por outro lado, esses procedimentos não são observados: “o cidadão “favelado” constrói onde bem quer, invade propriedades públicas e privadas, devasta a Mata Atlântica, não se importa com as regras de segurança e desconhece as exigências urbanas mínimas” diz Sandra Cavalcanti. O imóvel assim construído não existe formalmente para as autoridades municipais, “por isso, não paga impostos”, mas, ressalta a ex-secretária, “isso não o impede de exigir que o poder público lhe forneça serviços de boa qualidade”.

Sandra Cavalcanti enfatiza, ainda, a expressão dessa cidade construída à margem das normas urbanísticas que não pode, portanto, ser ignorada, afinal, “representa, hoje, milhões de metros quadrados de construção em alvenaria, erguidos graças ao poder econômico destes cidadãos informais”. Para ela, a “autoridade pública (que) abandonou as possibilidades legais e preferiu caminhar pelas ilegais”, seria a principal responsável pelo crescente processo de favelização observado na cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 1980. A postura “tolerante e populista” do poder público, nos últimos vinte anos, teria dado, dessa maneira, origem a um quadro de consolidação e expansão dos assentamentos informais:

“Quando o governador Brizola permitiu que as construções pudessem ser em alvenaria, em 1983, houve uma revolução. Essa permissão, aliás, só existe no Rio. Esse é um dado que as pessoas devem levar em conta. A alvenaria mudou o morro. Não há barraco de madeira. Só se vê tijolo e telha. A urbanização não tem mais nada a ver com isso. Peguem a Rocinha, por exemplo: a única coisa que se pode urbanizar lá é o próprio favelado. Como? Oferecendo-lhe a mesma prestação de serviços públicos que qualquer pessoa encontra na cidade”.

Sandra Cavalcanti, não acredita na possibilidade de promover a integração entre a favela e a cidade formal, uma vez que as regras que regem a estruturação desses espaços são absolutamente distintas e – mais do que distintas – antagônicas. Trata-se, portanto, resume, de um embate entre a ordem e a desordem urbanas.

A favela do final do século XX não é mais, como se imaginava no passado, tão somente um “trampolim para a cidade” – o lugar temporário dos que chegavam à metrópole, na busca de um futuro melhor. Alguns autores (Castro,1979; Kowarick, 1979; Valladares, 1983) já chamavam atenção para o fato de que, para muitos, a favela seria o local permanente de moradia na cidade. Nesse sentido, Pasternak Taschner (2003:41) afirma que “agora, já se percebeu que o favelado fica no assentamento por longo tempo e que a

favela é parte integrante e mesmo estruturante da cidade brasileira”. As características particulares da dinâmica de estruturação espacial da favela – particularmente daquelas de maior porte – geram uma diferenciação sócio-espacial, em que, “tal qual em bairros maiores, convivem distintos setores, que abrigam diferentes camadas sociais”, diz essa autora (2003:40). Por último, Pasternak Taschner considera a presença crescente do narcotráfico na favela, o principal elemento constituinte de um poder paralelo ao do Estado, no qual “os traficantes compram o silêncio da população trabalhadora com benesses e com o medo”, substituindo, assim, “a lei e as regras de convivência social” e “impondo sua lei e as suas normas” (2003:40).

Embora diversos autores tenham desenvolvido estudos que apontam para o caráter heterogêneo da favela, a visão homogeneizante ainda vigora, tanto entre setores da administração pública, quanto entre alguns estudiosos da cidade, porém é sobretudo no senso comum que essa visão prevalece. Observa-se essa mesma abordagem reducionista, quando se trata de caracterizar a produção da moradia nesses assentamentos informais: ainda são freqüentes as visões que apontam os sistemas de auto-ajuda e de ajuda mútua como as formas hegemônicas de construção. Desse modo, de acordo com essa perspectiva homogeneizante, a moradia em uma favela seria construída, quase sempre, pela própria família ou com o apoio de parentes e vizinhos, sem qualquer remuneração da mão de obra envolvida nessa empreitada. Ignora-se, assim, o papel desempenhado pelo mercado imobiliário informal existente na favela, no qual moradias podem ser construídas também para locação e venda.

Essa abordagem, portanto, não dá conta da complexa dinâmica da produção da moradia nos assentamentos informais, particularmente nas grandes favelas cariocas – como a Rocinha, o Jacarezinho, a Maré e o Complexo do Alemão –, onde se verifica a existência de combinações variadas, envolvendo práticas e agentes distintos. Desse modo, há quem recorra à contratação de mão de obra para a execução de serviços específicos, enquanto realiza tarefas na obra que não exijam maior qualificação. Há, por outro lado, quem constrói a casa, das fundações à cobertura, solicitando, eventualmente, o apoio de amigos e parentes para a realização de uma etapa da construção, como, por exemplo, “bater a laje no final de semana”. Da mesma forma, existem aqueles que compram a moradia já pronta para, mais adiante, fazer uma reforma ou uma ampliação.

Neste diversificado quadro de produção da moradia, deve ser ressaltado o papel desempenhado pelo mercado imobiliário informal que, embora marcado pela informalidade das relações, guarda, sob vários aspectos, semelhanças com o da cidade dita oficial. Uma das semelhanças que podem ser identificadas está nos fatores determinantes para uma valorização diferenciada da moradia: do mesmo modo que na cidade oficial, o acesso à

infra-estrutura e a proximidade com as vias por onde circulam os meios de transporte público são fatores que contribuem para que um imóvel seja mais valioso do que outro.

Conclui-se, portanto, que a diversidade dos processos de produção da moradia contribui, ao lado de outros fatores, para que verifique uma diferenciação sócio-espacial interna nas favelas cariocas, sobretudo nas de maior porte – uma diferenciação que traduz formas, temporalidades e processos de estruturação espacial distintos.

Bibliografia

- BOSCHI, R. & GOLDSCHMIDT R. – Populações Faveladas do Estado da Guanabara. Sociedade Brasileira de Instrução, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Edições Dados, 1970.
- LEITÃO, G – Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: Uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.
- PEREIRA DA SILVA, M. L. – Percursos, significados, e permanência das favelas cariocas(1930-1964), Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- PERLMAN, J. E. – The Myth of Marginality: Urban poverty and politics in Rio de Janeiro. Berkeley, USA. University of California Press. 1979.
- REZENDE, V. L. F. – Planejamento e Política Fundiária: Ocaso do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1995.
- VALLADARES, L P. – A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.15, n.44, out. / 2000.
- PASTERNAK TASCHNER, S P – O Brasil e suas Favelas In A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latino-americanas. Abramo, Pedro (organizador), Sette Letras, Rio de Janeiro, 2003.

Favela, Aglomerado, Subnormal, Comunidade, Ocupação, Assentamento Precário – “diga lá, o que é, o que é?”

Linda M. P. Gondim¹⁷

Viver!/ E não ter a vergonha/ De ser feliz /Cantar e cantar e cantar/ A beleza de ser /Um eterno aprendiz.../Ah meu Deus!/ Eu sei, eu sei/ Que a vida devia ser/ Bem melhor e será/ Mas isso não impede/ Que eu repita /É bonita, é bonita/E é bonita.../ E a vida!/ E a vida o que é?/ Diga lá, meu irmão/ Ela é a batida/ De um coração/ Ela é uma doce ilusão/ Hê! Hô!... / E a vida/ Ela é maravilha/ Ou é sofrimento?/ Ela é alegria/ Ou lamento?/ O que é? O que é?/ Meu irmão / Somos nós que fazemos a vida/ Como der, ou puder, ou quiser.../ Sempre desejada/ Por mais que esteja errada Ninguém quer a morte/Só saúde e sorte.../ E a pergunta roda/ E a cabeça agita/ Eu fico com a pureza/ Da resposta das crianças/ É a vida, é bonita/ E é bonita... (GONZAGUINHA, 1982).

Uma boa definição, do ponto de vista lógico, deve ser ampla o suficiente para abranger o fenômeno que se quer definir, em todas as suas dimensões e manifestações relevantes para os objetivos do pesquisador. Presumo que, no caso da definição de favela, o objetivo é produzir informações para subsidiar políticas públicas capazes de melhorar significativamente a vida das populações de assentamentos precários, entre os quais se incluem as chamadas favelas. Estas, como será visto, não constituem o único tipo desses assentamentos, mas uma reflexão sobre elas impõe-se por sua grande visibilidade material e simbólica, sobretudo no Rio de Janeiro (VALLADARES, 2005). Mas, afinal, o que é a favela?

Além de ser abrangente, uma boa definição tem que ser bem delimitada, de modo a excluir fenômenos que, mesmo semelhantes, diferenciam-se daquele que se quer entender. Em outras palavras, trata-se de indicar claramente tanto o que é, como o que não é favela. Nesse sentido, a ausência de uma discussão conceitual rigorosa pode comprometer a quantificação do fenômeno, como ocorre com a estimativa de Mike Davis (2006), segundo a qual os favelados constituiriam 78% da população urbana dos países do “terceiro mundo”. Para chegar a essa cifra, o autor considera como favela todo tipo de abrigo precário: cortiços, hospedarias, invasões, loteamentos clandestinos, campos de refugiados e até

¹⁷ Professora da Universidade Federal do Ceará - Programa de Pós-Graduação em Sociologia - Laboratório de Estudos da Cidade

“moradores de rua” (DAVIS, 2006, p.41). Como afirmei em outro texto (GONDIM, 2007), a falta de uma discussão conceitual rigorosa torna a favela um leito de Procusto, no qual cabem todas as formas de morar dos pobres urbanos. Do ponto de vista da identificação e do atendimento das necessidades dos grupos de baixa renda, parece inadequado ignorar suas especificidades e diferenciações internas.

Na verdade, a heterogeneidade inter-favelas e dentro delas tem sido destacada por estudiosos como Preteceille e Valladares (2000), os quais mencionam a existência de verdadeiros bairros nas grandes favelas¹⁸. Além disto, nas últimas décadas, pelo menos no Rio de Janeiro, tem diminuído a diferenciação entre as favelas e os bairros populares em sua vizinhança, bem como entre aquelas e outras formas de habitação popular. Por um lado, as condições de habitabilidade nas favelas mais antigas têm melhorado ao longo do tempo, como fruto de iniciativas locais e de políticas públicas de urbanização. Assim, o acesso a serviços como água encanada e eletricidade melhorou substancialmente, ainda que permaneçam deficiências mais sérias nos serviços de drenagem, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Em termos de renda e emprego, há indícios de que a favela não mais pode ser vista como o “espaço da miséria”, vez que outros tipos de aglomerações como loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais apresentam problemas semelhantes. O mesmo ocorre com o tráfico de drogas e a violência a ele associada, que não são exclusivos das favelas.

Por outro lado, formas de moradia como loteamentos periféricos e conjuntos habitacionais tornaram-se, em grande parte, “habitações subnormais”, face à deterioração de suas condições urbanísticas e ambientais, e à produção ou aumento de irregularidades na ocupação (MARQUES, 2007). Em muitos conjuntos financiados com recursos públicos e concebidos durante a existência do BNH (1964-1986) como “solução” para o problema das favelas em particular, ocorreu verdadeiro processo de favelização, do qual o exemplo mais gritante é a Cidade de Deus, no Rio de Janeiro. Em síntese, “[s]erá que as diferenças entre as favelas e os demais bairros pobres da cidade são suficientemente marcantes para que elas continuem a ser tratadas como conjuntos distintos?” (PRETECEILLE; VALLADARES, 2000, p. 375).

Haveria sentido, então, em definir favela com base em critérios utilizados nos recenseamentos para quantificar “aglomerados subnormais”? Para o IBGE, estes correspondem a um setor especial¹⁹ do aglomerado urbano, formado por, no mínimo, 51

¹⁸ Pode-se encontrar fortes contrastes entre áreas internas até em pequenas favelas como o Poço da Draga, localizada em Fortaleza-CE, a qual tem pouco mais de 300 domicílios (OLIVEIRA, 2003).

¹⁹ Nos Censos demográficos, o IBGE delimita áreas a serem percorridas por um só recenseador, classificando-as como setores normais e setores especiais. Estes últimos incluem, além dos

domicílios, ocupando, de forma densa e desordenada, terrenos de propriedade de terceiros, carentes de infra-estrutura e serviços públicos (MARQUES, 2007).

Todos esses critérios têm sido questionados por especialistas, a começar pelo tamanho mínimo. Por um lado, o limite inferior de 51 moradias, referido a um setor censitário (definido pelo IBGE previamente ao Censo), tende a subestimar a contagem das favelas (MARQUES, 2007): se um setor contiver 30 unidades habitacionais com características de “aglomerado subnormal”, e o setor vizinho contiver 20 outras, por exemplo, nenhum dos dois conjuntos é considerado (GUIMARÃES, 2000). Por outro lado, pode haver também superestimação, pois quando se identifica 51 unidades “subnormais” contíguas num mesmo setor, todo ele é considerado como “aglomerado subnormal”, ainda que outras habitações não se enquadrem nas mesmas características (GUIMARÃES, 2000).

Malgrado as limitações da variável tamanho, não parece adequado excluí-la, como o fazem, na prática, pesquisas que definem como favela conjuntos de duas ou mais habitações com as características utilizadas pelo IBGE (PASTERNAK, 2008, p. 80). Considerando o tamanho médio das famílias brasileiras em áreas urbanas (quatro pessoas), esse limite inferior significa grupos com menos de dez pessoas. Não seria mais indicado, em termos de políticas públicas, distinguir aglomerações com densidade e tamanho mínimos – talvez 10 habitações contíguas, ou cerca de 40 pessoas – que viabilizassem soluções coletivas para serviços como esgotamento sanitário, coleta de lixo, transporte coletivo, escolas e postos de saúde, por exemplo? Evidentemente, mesmo moradias precárias isoladas devem ser atendidas, mas há que ouvir especialistas na provisão de diferentes tipos de serviços urbanos, cuja oferta, em termos de viabilidade técnica e econômica, difere de acordo com o tamanho e a densidade da população a ser beneficiada.

A deficiência do outro critério utilizado pelo IBGE – a precariedade das condições de infra-estrutura – já foi comentada anteriormente, quando se mencionou a heterogeneidade inter e intra favelas. Tal característica poderia justificar uma contagem diferenciada da população que as habita, de acordo com sua residência em áreas urbanizadas ou não., localizadas em um mesmo assentamento.

A crítica mais importante à definição censitária, porém, diz respeito ao critério, presente em outras definições de favela, de ilegalidade da posse do terreno. Sem dúvida, para fins de regularização fundiária e urbanística, esse critério é fundamental, sobretudo quando há ameaças de remoção dos moradores. Contudo, é preciso lembrar que as situações de irregularidade ou ilegalidade quanto à posse da terra são também múltiplas e variadas, bem como as possibilidades de regularização. Não cabe aqui uma análise

“aglomerados subnormais”, quartéis, embarcações, aldeias indígenas, asilos, hospitais, presídios e outros (ver, a respeito, PASTERNAK, 2008, e MARQUES, 2007).

abrangente, tarefa que exige um trabalho interdisciplinar envolvendo advogados, urbanistas, geógrafos, sociólogos e outros profissionais. Apenas para lembrar algumas dificuldades desse trabalho, cabe distinguir entre ocupações de terras públicas ou privadas, com ou sem o consentimento do proprietário. Neste último caso, é significativa a diferença entre favelas e loteamentos periféricos, em que pesem as semelhanças na precariedade das condições urbanísticas e sócio-econômicas de ambos. No primeiro caso, a aquisição ou autoconstrução de uma moradia em terrenos alheios constitui uma ilegalidade. Já a compra de um lote em empreendimento realizado em desacordo com projeto aprovado pela administração municipal (loteamento irregular), ou mesmo sem o conhecimento desta (loteamento clandestino) pode ser, em princípio, mais fácil de regularizar, pois o documento fornecido pelo loteador, mesmo não sendo reconhecido para fins de registro da propriedade, constitui prova da boa-fé do comprador (CASTRO, 2000, p. 11).

Face à complexidade de se aferir o tipo de ocupação, pesquisadores e o próprio IBGE têm se baseado nas respostas fornecidas pelos próprios moradores, que tendem a se declarar “proprietários” (MARQUES, 2007, p. 12). Desprezando as nuances legais e administrativas do acesso à propriedade imobiliária, os informantes, em geral, não distinguem entre a condição de posse da edificação e a do terreno que esta ocupa, considerando como sua propriedade a moradia que é fruto da autoconstrução ou que foi obtida mediante “compra” ao ocupante anterior. Informações acuradas sobre a situação fundiária dos assentamentos exigiriam levantamentos de campo e documentais, tarefa que só é viável em nível municipal ou estadual (sobretudo para o caso das Regiões Metropolitanas).

Não obstante, é premente a necessidade de se obter dados de âmbito nacional, com metodologia que permita comparações entre cidades e regiões, bem como estudos longitudinais. Com essas informações poder-se-ia, inclusive, avaliar o impacto de programas governamentais nas condições de vida dos beneficiados. A dimensão e complexidade do problema habitacional nas grandes cidades brasileiras mais do que justifica um censo nacional de favelas, pelo menos nas regiões metropolitanas e nas cidades com mais de 100 mil habitantes. O estudo de Marques et al. (2007), patrocinado pelo Ministério das Cidades, constitui um avanço nessa direção, mas precisaria ser complementado e atualizado. A utilização, como unidade de pesquisa e análise, da categoria “assentamentos precários” em substituição a “assentamentos subnormais” ou “favelas”, corresponderia melhor às transformações mais recentes na problemática habitacional brasileira. Uma destas seria a convergência cada vez maior entre as precárias condições de habitabilidade e acesso a serviços urbanos nas favelas, nos loteamentos irregulares e nos conjuntos habitacionais. Já as diferenças quanto ao tipo de irregularidade ou ilegalidade fundiária mereceriam um

estudo mais detalhado, talvez de natureza amostral. A adoção, em pesquisas científicas e programas governamentais, de uma nova categoria para designar as favelas poderá contribuir para a diminuição do estigma associado à sua população, sem incorrer na inexatidão do termo “comunidade”, utilizado de forma demasiadamente abrangente e valorativa.

Conclusão

Os versos da canção O que é, o que é, de Gonzaguinha (1982) no subtítulo e na epígrafe deste texto expressam meu propósito de contribuir para a definição de favela de forma simultaneamente crítica e esperançosa. Creio que é preciso e possível combinar a identificação de problemas que (hoje) parecem intratáveis, com propostas de soluções que (hoje) se afiguram difíceis, quando não fora de propósito. A conjuntura política atual parece favorável a essa abordagem, face a programas ambiciosos do governo federal, como o Minha casa, minha vida. Não cabe, aqui, avaliar esse programa²⁰, mas apenas reconhecer que se trata de uma possibilidade de maior acesso dos pobres aos recursos públicos – possibilidade que depende, antes de tudo, da compreensão do problema que se quer resolver. Entender o que é a favela, portanto, pode ser parte da solução de seus problemas.

Referências Bibliográficas

CASTRO, Sonia Rabello de. Análise do programa e de seus aspectos fundiários. *Revista de Administração Municipal - Municípios - IBAM*, Rio de Janeiro, ano 45, n.223, p.11-16, jan./fev. 2000.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

GONDIM, Linda M. P. Planeta Favela. *Tensões Mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades*, Fortaleza, v.3, n.4, p.429-435, jan./jun. 2007.

GONZAGUINHA [Luiz Gonzaga do Nascimento Filho]. *O que é, o que é*. Gravação de 1982.

GUIMARAES, Berenice Martins. As vilas favelas em Belo Horizonte: O desafio dos números. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MARQUES, Eduardo et al. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Ministério das Cidades, 2007.

PASTERNAK, Suzana. A favela que virou cidade. In: VALENÇA, Marcio Moraes et al. (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

²⁰ A concepção do programa *Minha casa, minha vida* tem sido objeto de críticas bastante lúcidas. Ver, a respeito, texto de Raquel Rolnik (2008), recentemente divulgado pela Internet. foi discutido em diversas mesas-redondas durante o Encontro Anual da ANPUR, realizado em Florianópolis, em maio de 2009.

PRETECEILLE, Edmond; VALLADARES, Lícia. Favela, favelas: Unidade ou diversidade da favela carioca. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O futuro das metrópoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ROLNIK, Raquel. Habitação: solução ou reprodução do caos? *Jornal de Brasília*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdu/noticia/habitacao-solucao-ou-reproducao-do-caos>. Acesso em: 19 set. 2008.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Favela e Luta pela Cidade: esboço de um argumento

Marcelo Baumann Burgos²¹

A polissemia do termo favela reflete sua condição de categoria social central à disputa pelo significado da idéia de cidade. Ou seja, o sentido da palavra favela está umbilicalmente ligado à noção de cidade, a qual, por seu turno, varia conforme a posição social de quem a define.

Historicamente, favela é uma representação social construída por intérpretes autorizados - entre os quais cronistas, jornalistas, engenheiros e médicos -, como antítese de um certo ideal de cidade. Não por acaso, a cristalização desta representação ocorre no mesmo momento em que, no Rio de Janeiro, figura-se a cidade segundo um ideal de civilização europeizado, construído - lá também - a partir do processo de expulsão da classe operária dos centros urbanos. É nesse momento - início do XX - que se realiza, especialmente no Rio - capital da República - a transformação do nome próprio Favela, empregado para designar um lugar específico, em um substantivo comum, que designa um certo tipo de habitação popular. Tipo esse que não se definia tanto pela forma de construção da casa (encontrava-se desde o início nas chamadas favelas certa diversidade de construção, de madeira, de estuque ou até de alvenaria), nem pela relação com o solo (não raro chamava-se favela um aglomerado de casas alugadas). O que sim parece ter sido central para a definição desse tipo de habitação popular é a sua forma de relação com a cidade. Com efeito, manuseada pelos interpretes oficiais da época, a categoria favela serve muito bem para afirmar um certo ideal de cidade (excludente), que deixa de fora um amplo segmento da população urbana, boa parte dela oriunda de famílias de escravos.

Mas a categoria favela será, mais tarde, reapropriada pelos seus moradores, e resignificada, convertendo-se em instrumento de luta e de afirmação identitária. Escolas de samba e associações de moradores são as expressões mais importantes desse novo tipo ator. Nesse mesmo movimento, novos intelectuais da cidade também contribuem para esse processo de redefinição, produzindo na literatura, cinema, música e artes plásticas formas novas de representação da favela, agora identificada como lugar, por excelência, da cultura popular. É mais ou menos nessa época - anos de 1960 - que os cientistas sociais entram em cena, disputando o direito à interpretação legítima da favela. Sua entrada inaugura uma nova forma de representação da favela, pretendendo desconstruir os estereótipos - positivos e negativos - a seu respeito. Mas, apesar de importante, as ciências sociais nunca

²¹ Doutor em sociologia. Professor do Departamento de Sociologia da PUC/RJ.

chegaram a ter o monopólio sobre este objeto, que seguiu sendo representado pelos diferentes atores da cidade.

Nesta longa história, cheia de curvas, o que mais surpreende é a reprodução do lugar subalterno da favela. Mesmo com a inflexão observada com a sua apropriação em chave positiva pelos seus moradores, ou ainda com a entrada dos cientistas sociais, o lugar social da favela segue muito próximo ao verificado quando de sua origem. Agora, talvez com mais ênfase do que há três ou quatro décadas atrás, o estigma de morar na favela seja ainda mais marcante, com sua associação à chamada cultura da violência.

Dessa brevíssima nota retrospectiva acerca das representações da favela, pode-se inferir que a superação da sua condição original de antítese da cidade, rumo à sua efetiva integração à cidade, pressupõe um processo político de disputa e de conquista da cidade pelos segmentos populares. Nesse quadro, cabe às ciências sociais e aos pesquisadores do tema em geral, manter acurado seu marco conceitual, de modo a tornar inteligível, em termos históricos e sociológicos, imaginar que a defesa da cidade – em face da sua privatização – virá das favelas e periferias. Pois neste caso, certamente estará em jogo um outro ideal de cidade.

Alguém já foi multado na favela?

Pedro Strozemberg²²

O processo de formação e crescimento das favelas marca uma das grandes tensões das cidades brasileiras. Sua presença no espaço urbano coloca em xeque a capacidade de estes aglomerados urbanos acomodarem de forma integrada e incluyente o conjunto de sua população.

A favela, ou as favelas por sua múltipla representação, são historicamente identificadas como a expressão de antítese da ordem pública, e percebidas pelo conjunto da sociedade como espaço transgressor, seja por extrapolar limites geográficos ou ainda morais. Sobe as favelas para os morros e cria-se a equivocada imagem de espaço “sem lei”.

Entretanto nas relações humanas a figura do transgressor e transgredido tende a confundir-se a partir de ações compartilhadas no tempo e no espaço. Agindo como elementos simbióticos e interdependentes “a Favela” e “a Cidade” estabelecem padrões de convivência marcados pela autonomia e invisibilidade.

Este pacto de coabitação no espaço público tem referencia histórica marcada pelo processo de controle sanitário²³ e urbanização da cidade²⁴ do Rio de Janeiro – antiga capital do país e berço das favelas brasileiras -, mas também serve como condicionante inibidor de confrontos sociais sendo, por tanto, sua existência um elemento de estabilidade social enormemente desejado pelos governos e elite econômica²⁵.

Empenhadas em sobreviver as favelas se impõe no território e criam regras de solidariedade opondo-se a imagem externa criada como locus da exclusão. Neste contexto, pela imagem de seus moradores, as favelas assumiam o lugar de acolhimento, solidariedade, resistência e preservação da cultura. Na favela, seus habitantes encontraram o sentimento de pertencimento que não desfrutavam na sociedade geral, mas apenas relacionados ao território e auto-organização.

São inúmeras as manifestações culturais e de resistência. Criam-se arquiteturas das favelas através do estuque, madeira e agora alvenaria; o berço do samba e agora mais recentemente o FUNK como manifestações musicais identitárias, a importância dos terreiros religiosos, da presença da atuação da igreja católica de base e agora a multiplicação das igrejas evangélicas, entre outros exemplos. Estas são algumas das expressões que marcam

²² Pesquisador do ISER

²³ Para melhor conhecer o assunto Licia Valladares

²⁴ Para melhor conhecer o assunto Carlo Lessa e Luiz Antonio Machado

²⁵ Um elemento destacado no crescimento/presença das favelas na cidade é o fornecimento de mão de obra especialmente para as indústrias e serviços. Diversas favelas têm sua origem associada a fábricas e histórias de relação com movimento sindical.

esta herança cultural, mas anunciam este processo como um movimento dinâmico e instável. Daí a enorme dificuldade de sua conceituação. O que caracteriza a favela? Que elementos comuns a definem?

Neste processo histórico os anos 90 e 2000 foram especialmente transformadores para a integração do espaço da favela no espaço da cidade. Seus moradores já há muito conviviam com “o asfalto” como pejorativamente são chamados os espaços externos a favela. Porém, o inverso não era verdadeiro. A “sociedade” não convivia no espaço da favela, e entre estes não freqüentadores inclui-se o conjunto da representação estatal.

Substitui-se a lógica da remoção e invisibilidade pelo discurso da integração e direitos. São novos tempos para todos. Os de dentro e os de fora da favela. Em alguma medida rompe-se o pacto da não interferência e evidencia-se o conflito entre a cidade repartida. Multiplicam-se as ações públicas, os projetos e a dá-se enorme visibilidade a presença das favelas. Para o bem, e para o mal.

Hoje a favela esta no cenário nacional e na agenda pública dos governos. Ainda traz um sentimento marcado entre os olhares de dentro e de fora da favela. Entre as políticas de transformação/direitos e as práticas de dependência/assistência.

A favela como um lugar do não reconhecimento de direitos perpetua a idéia de subcidadãos e de democracia de segunda categoria. Hoje em dia, graças a mobilização dos seus moradores e intervenção significativa da maquina pública o diferencial entre a “favela e o asfalto” não é a ausência, mas, a qualidade dos serviços ofertados e a expectativa de direitos. Estes são os pontos de debate.

Ao ter-se a favela marcada pela dominação de grupos armados, oficiais ou não, estabelece-se um padrão de relacionamento marcado pela restrição e opressão. Não se sustentam processos democráticos quando sujeitos armados, por menor que seja sua representatividade, detém poder de decisão.

Tomar como referencia o respeito aos direitos civis, como liberdade de expressão e circulação; direitos de representação política, inclusive para garantir proteção e legalidade de funcionamento para associações de moradores e organizações locais; direitos difusos como acesso de qualidade a saúde, moradia, meio ambiente protegido e educação. Mecanismos de monitoramento destas políticas e contexto podem incidir no tipo de democracia que temos no país, e o mais importante se ela atende a todas as pessoas.

Será que alguém duvida de que, salvo pelo esforço e dedicação individual, os espaços públicos e a atuação do poder estatal na favela são distintos daqueles praticados fora da favela? Será que a lei eleitoral vale igualmente em TODOS os espaços da cidade? A campanha da lei seca, realizada em TODO o Brasil, já foi praticada no interior das favelas?

Alguém tem receio de ser multado na favela por dirigir falando no telefone ou andar sem cinto de segurança?

A integração da favela na cidade será marcada pela incorporação de direitos para o conjunto dos seus moradores. Sem isso, este espaço será destinado, ainda, a cidadãos de poucos direitos e poucos deveres.

Talvez a principal marca da favela seja a ausência de regulamentação formal das atividades praticadas no interior das comunidades. As situações recebem tratamentos de acordo com normas definidas, em muitos casos, através de decisões privadas e ilegítimas. Agravadas pela ausência políticas públicas consistentes de diálogo e mediação para lidar com as controvérsias surgidas.

Esta perversa combinação entre baixa institucionalidade social, pouco reconhecimento de direitos (pelos moradores e pelo estado) e ausência de espaços de diálogos marcam um processo ainda limitado da democracia em espaços de favela.

Mais direitos, maior segurança.

Identificação e caracterização das favelas no âmbito dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Rosana Denaldi²⁶

A Lei Federal 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do PLHIS (Planos Locais de Habitação de Interesse Social) pelos estados, Distrito Federal e municípios. Segundo Ministério das Cidades, o Termo de Adesão ao SNHIS já foi assinado por mais de 5 mil municípios brasileiros e a resolução N°24 do Conselho Gestor do FNHIS definiu a data de 31/12/2010 como limite para apresentação do PLHIS.

Neste contexto, a elaboração do PLHIS, pode representar uma oportunidade para alavancar o processo de planejamento habitacional municipal e iniciar a construção de um sistema de informações nacional.

O conteúdo do PEHIS esta estabelecido na publicação *Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS*, produzida pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. De acordo com este Guia, o PLHIS deve conter um diagnóstico do setor habitacional e um plano de ação. O diagnóstico deve reunir informações a respeito do déficit e da inadequação habitacional, identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Deve, também, apontar as necessidades habitacionais e estimar o volume de recursos necessários para enfrentar o déficit habitacional acumulado e a demanda demográfica futura.

A elaboração do PLHIS, como instrumento de implantação do SNHIS, e na perspectiva da construção gradual de um sistema nacional de informações e avaliação, expõe a importância de se explicitar conceitos relativos às necessidades habitacionais e à precariedade da moradia, assim como a relevância de se divulgar metodologias para o cálculo do déficit e da precariedade habitacional. Faz-se necessário, também, uniformizar conceitos e terminologias relacionadas à caracterização dos assentamentos precários e das tipologias de intervenção. A

²⁶ Professora da Universidade Federal do ABC, consultora do Ministério das Cidades e ex-secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André.

classificação das intervenções é necessária para identificar as ações governamentais que devem ser desenvolvidas.

Os conceitos e terminologias utilizados pelo Ministério das Cidades foram os registrados no Plano Nacional de Habitação (PlanHab).²⁷ O conceito de precariedade adotado pela Política Nacional de Habitação (PNH) destaca quatro das categorias mais representativas do fenômeno: cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação.

Partiu-se do pressuposto que os critérios para a caracterização dos assentamentos precários devem ter correspondência com as categorias de intervenção, e que estas, por sua vez, são definidas em função da lacuna entre as características do assentamento e o conceito de moradia digna. Assim, a partir do tipo e grau de precariedade ou inadequação do assentamento, o objetivo das intervenções de urbanização e de integração urbana é o de garantir um patamar básico de qualidade habitacional e urbana, considerando a erradicação das situações de risco; a implantação de infraestrutura básica, priorizando o saneamento ambiental; a ampliação da mobilidade e do acesso aos diversos equipamentos urbanos; a adequação da unidade habitacional; a regularização fundiária; e, ainda, as ações relativas à inclusão social de seus moradores. A caracterização dos assentamentos deve, pois, ser pautada por essas variáveis, permitindo a identificação do que falta para que seja atingido o patamar básico acima descrito, definindo, desse modo, o tipo de intervenção a ser implantado no assentamento. A partir deste pressuposto a Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades sugeriu, no *Manual para Elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social*, uma classificação segundo os tipos de intervenção, que podem ser assim definidos: urbanização (simples), urbanização (complexa), reassentamento (ou realocação) e remanejamento (ou relocação).²⁸

Após um século de favela, muitas mudanças são percebidas mas, permanece a condição desigual de acesso a cidade assim como a condição inadequada de moradia. A integração da favela à cidade, em sua dimensão urbanística, envolve o

²⁷ O Plano Nacional de Habitação foi elaborado entre 2007 e 2009, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consorcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAUUSP) e Logos Engenharia.

²⁸ Manual do PLHIS foi elaborado em 2008, organizado pelo autor sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

desempenho de muitos elementos de um programa de urbanização, como melhoria das condições de mobilidade e acessibilidade, saneamento, provisão de equipamentos públicos e manutenção urbana. Também se relaciona com aspectos do padrão de ocupação consolidado, compreendido como densidade de ocupação, qualidade das construções (localizadas nos espaços públicos e privados) e seu grau de diferencial do padrão existente no entorno, além de outros aspectos relacionados com dimensões culturais e sociais.

A nomenclatura “favela”, além de estigmatizada, não é utilizada em todas as regiões do Brasil, em que é substituída por outras, como mocambo, palafita, invasão, comunidade, vila, núcleo, etc. No Manual do PLHIS denominou-se “favelas e seus assemelhados” e caberá aos municípios classificar este tipo de assentamento como “favela” ou “loteamento irregular” a partir de critérios locais. Cabe, entretanto, observar que a favela é entendida como uma categoria de assentamento precário e, o seu conceito é relacionado com o conceito de precariedade e de moradia digna.

A mensuração do déficit relacionado aos assentamentos precários no país envolve a construção e nivelamento de conceitos, obtenção de dados e a construção institucional de sistemas permanentes de coleta e atualização de informações. O município conhece melhor a realidade local e regional e é o ente federativo que melhores condições reúne para identificar e caracterizar os assentamentos, quantificar os domicílios existentes e identificar a tipologia de intervenção.

Um grande desafio é definir como nivelar conceitos e reunir as informações locais, registradas no âmbito dos PLHIS, de forma a respeitar as especificidades e diversidades regionais e simultaneamente adotar conceitos e classificações que permitam a integração e sistematização de dados a nível nacional. O planejamento e a execução da Política Nacional de Habitação requerem a estruturação de um sistema nacional de informações.

Contribuição para o tratamento de favelas no Censo Demográfico Brasileiro

Laura Machado de Mello Bueno / PUC Campinas / Julho de 2009

Agradeço a oportunidade de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas brasileiras através do tratamento dados a favelas no Censo Demográfico. Minhas observações relacionam-se principalmente a estimular a FIBGE a propiciar um salto de qualidade gigantesco no planejamento territorial das políticas públicas no meio urbano, através da detecção apurada dos assentamentos precários e irregulares, também chamados de assentamentos populares informais (API).

A definição de favela tem fundação na prática social do uso de terra sem a detenção de direitos reconhecidos a partir de registros sobre ela. Foram os pobres historicamente que sempre viveram sem título, e “se escondiam” em lugares do espaço intraurbano e periférico. Há falta de investimentos privados, pois os moradores são pobres. E também faltam os públicos, pois a máquina pública segue normatização para fiscalizar e servir somente os domicílios que receberam habite-se, pagam impostos etc. A estrutura de gestão do espaço público e de aprovação das obras privadas é composta de profissionais que geralmente não tem formação para a gestão pública, mas sim para o mercado privado. Assim, historicamente, inclusive no período de altas taxas de urbanização da população brasileira, esses assentamentos eram desconsiderados pelo planejamento territorial e tratados apenas pelo serviço social e pela polícia. Além da ilegalidade quanto à posse do terreno, há outros. Geralmente o parcelamento e edificação em terrenos de uso ou edificação são proibidos - área de uso comum do povo, beira de córrego, alta declividade.

O parcelamento e ocupação dos solos é diferente do resultante da aplicação da legislação - dimensão dos lotes, vias, índices e conflitos em relação à atividade - uso misto em zona residencial, ou local em zona de uso habitacional proibido (industrial, por exemplo). Por fim, em relação à própria edificação: materiais, dimensão, ventilação, iluminação, salubridade. A urbanização incompleta se associa à cidadania incompleta mostrada pelos dados socioeconômicos (baixa renda, baixa escolaridade, etc).

Pretendo apresentar subsídios para a definição e tratamento pelo IBGE dos assentamentos populares informais, destacando cinco aspectos: a delimitação do assentamento informal, a detecção do domicílio dentro do assentamento, a verificação da densidade habitacional e demográfica, a verificação da conexão de cada domicílio aos serviços urbanos em rede, a coleta da informação sobre a forma de posse do terreno e do domicílio.

Esses aspectos são estratégicos para construir procedimentos para o acompanhamento dos resultados das políticas públicas. Em especial para as políticas, urbana, habitacional e de saneamento ambiental, nos API é necessário separar as informações relativas à propriedade, uso e ocupação do solo das informações sobre a edificação, relacionadas à qualidade habitacional propriamente ditas e à identificação dos domicílios.

Apresentam-se tipologias de assentamentos populares informais, (a partir de BUENO, 2004). Utiliza-se a palavra assentamento para qualquer destas tipologias e a palavra favela para denominar os terrenos com conflito pela propriedade, pois o morador não adquiriu o terreno, denominados também invasão ou ocupação. As tipologias são particularmente importantes quanto à delimitação do perímetro, identificação de logradouros e inserção urbana:

- Favelas em terrenos públicos de uso comum do povo (uso institucional, praças ou vias públicas), ou dominiais, com transbordamento para terrenos particulares ou não, com lotes unifamiliares ou casas de frente e fundos e alto e baixos;
- Favelas em terrenos particulares, com transbordamento para terrenos públicos ou não, com lotes unifamiliares ou casas de frente e fundos e alto e baixos;
- Loteamentos precários e irregulares promovidos por particulares (proprietários da gleba, loteadores ou associações de compradores), com lotes desdobrados e moradias autoconstruídas, em grande parte de frente e fundos e altos e baixos; em alguns casos, as áreas destinadas ao uso público (praças, escolas, etc) estão ocupadas por favelas precárias;
- Loteamentos precários e irregulares promovidos pelo poder público, com infra-estrutura e serviços parcialmente implantados, com edificações

multifamiliares ou unifamiliares e moradias autoconstruídas, algumas de frente e fundo e alto e baixos, não previstas; em alguns casos as áreas destinadas a uso público estão ocupadas por garagens, comércio informal ou favelas.

Em pequenos e médios municípios, geralmente na periferia, em vilas e povoados, encontram-se também moradias de famílias empobrecidas, proprietárias ou em casas cedidas, com precariedades por depreciação da edificação, colapso ou ausência de instalações elétricas e sanitárias e dificuldades de acesso à água e energia”. Ou seja, a moradia precária e com posse ou características construtivas irregulares, não é um problema somente metropolitano.

As favelas e loteamentos irregulares são produzidos historicamente. A habitação irregular consentida há mais de 100 anos no Brasil produziu espaços construídos por camadas de trabalho, único capital das populações há gerações moram nessas áreas. A experiência mostra que nem tudo o que é irregular é precário. Muita das exigências legais que tem por objetivo garantir situações de segurança, salubridade e conforto são alcançáveis com existência de infra-estrutura urbana, especialmente drenagem e redes de água e esgoto. Desde o fim do século passado as políticas públicas para favelas procuram universalizar os serviços urbanos básicos. As redes de água e energia elétrica são ampliadas a partir dos anos 1980. Mais recentemente a urbanização de favelas e assentamentos precários está presente em grande número de cidades (Estatuto das Cidades, FNHIS, PAC) e passou-se a promover integração viária, coleta de esgotos e resíduos, reposição de unidades habitacionais e construção de equipamentos. Verificam-se muitas situações em que as moradias e a estrutura do parcelamento são aproveitadas e mantidas no processo de urbanização.

A manutenção das desigualdades na estrutura social brasileira e a reestruturação produtiva internacional provocaram impactos socioespaciais nas áreas metropolitanas e grandes cidades, com a transferência de populações de bairros formais para habitações informais. Há também uma contínua escassez de moradias mais acessíveis. Pesquisas (INFOSOLO – HABITARE) mostram uma importante dinâmica comercial de imóveis inclusive com aluguel. Novas unidades surgem, produzidas geralmente pelas próprias famílias, para cessão a parentes (herdeiros), venda e, sobretudo para aluguel. Consome-se as mercadorias do setor

da construção civil sem norma e sem projeto. (LABHAB FAUUSP). A habitação informal alugada em API existentes seria a porta de entrada dos mais pobres nas grandes cidades.

O recente fortalecimento do planejamento, fiscalização do uso do solo e legislação ambiental dificultou ainda mais a oferta de loteamentos populares (legais ou ilegais), único produto habitacional acessível como alternativa à invasão. O resultado é um contínuo adensamento habitacional e construtivo dessas áreas. Daí a existência de casas de frente e de fundos, altos e baixos, sobrepostas, e até edifícios nas favelas e bairros populares. Investimentos familiares decorrentes de melhoria nas rendas são canalizados para a ampliação e reforma das casas. Os moradores recenseados podem ter comprado sem ter participado da ocupação inicial (podem ser herdeiros com partilhas, ser inquilinos etc).

Concluindo, pode-se caracterizar as favelas e outros assentamentos populares informais como os que concentram populações que necessitam políticas sociais específicas, nos quais a delimitação do perímetro, matrícula e titulação da gleba e confrontantes não são claros, onde os arruamentos, lotes e disposição das construções não são reconhecidos e são dinâmicos, onde não se encontram os serviços públicos conformes quanto às características construtivas e manutenção, seja por problemas nas redes de distribuição, seja pela precariedade dos domicílios.

A delimitação do assentamento informal e sua identificação com limites de setores censitários são estratégicas para o acompanhamento da evolução de indicadores para resultados das políticas públicas. Infelizmente poucas são as prefeituras que aprovaram legislação de abairramento negociada com o IBGE. E nem sempre foi realizada uma clara identificação das favelas e outros assentamentos de interesse social. Essas áreas não tem matrícula no Cartório de registro de Imóveis, não estão cadastradas. Muitas vezes nos loteamentos nem as áreas públicas ocupadas e nem os lotes comprados tem matrícula em RI. Mas, por outro lado, dentro do esforço de criar uma cultura de planejamento, muitas prefeituras que elaboraram planos diretores, planos de habitação recentes, cadastro de áreas de risco e contaminadas. Muitos desses estudos (financiados pelo governo federal ou exigidos para acesso a recursos federais) produziram informação sobre os limites, situação fundiária e cadastral de loteamentos irregulares e favelas. Nas favelas e loteamentos em processo de urbanização ou regularização há

levantamentos planialtimétricos georreferenciados facilmente integráveis ao sistema do IBGE, úteis na delimitação dos setores e distritos censitários e para o campo.

Para isso é necessário detectar as áreas públicas e dos domicílios dentro do assentamento. Essa informação é fundamental, pois com a contagem populacional proporciona o cálculo de densidades (bem como importantes indicadores socioeconômicos). A colocação de grades, muros, portões nos acessos – corredores e escadas – residenciais e comerciais são dificuldades, exigindo familiaridade para circulação nesses espaços e alguma boa vontade dos moradores. Esses são os detentores da história do local, pode ter comprado ou ter participado da ocupação inicial, partilhas etc. Em assentamentos com programas sociais em andamento – urbanização, regularização fundiária, agentes de saúde etc - deve ser realizado um processo de preparação entre os moradores com visitas prévias nos domicílios.

Há alguns índices como o IDH e o IQVU e outros estudos como o do CEM - Centro de Estudos da Metrópole, que direta ou indiretamente podem servir, se seus componentes estiverem contemplados, para o acompanhamento de políticas públicas. Destacamos aqui saneamento ambiental, energia e telecomunicações e habitação. No caso do saneamento ambiental e energia os API são pontos negros. É necessário detectar a existência de sanitários e banheiros, e de entradas individuais (água e energia) (o que pode ser verificado no Censo) para então cruzar com a existência das redes (informação das concessionárias e prefeituras). Baixos consumos médios podem indicar simplesmente que dentro de um aglomerado alguns domicílios não têm acesso. O morador (talvez adquirente) não é confiável para informar os destinos dos esgotos, confundidos com rede de drenagem. Quanto à qualidade habitacional, além da existência do banheiro, consagra-se o congestionamento habitacional – no. de pessoas por dormitório.

A densidade habitacional e demográfica e sua evolução precisam ser computáveis. E os domicílios devem ter informações como existência de sanitários e graus de saneamento, ligações individuais (água e energia elétrica) e número de quartos. Para isso, e devido à dificuldade de contagem, pode ser útil o fechamento de sub-setores definidos como quadra- definida por ruas, vielas e obstáculos físicos como trilhos, avenidas, áreas ambientalmente sensíveis. Posteriormente, para planejamento habitacional e demográfico, e acompanhamento de projetos, os indicadores poderão ser calculados por lote, quadra, setor, bairro.