

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS

O Observatório é uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública dedicada à produção de conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e os fenômenos urbanos. Foi criado em 2001, e em 2003 tornou-se uma organização da sociedade civil de interesse público (oscip), com sede na Maré, no Rio de Janeiro.

O Observatório tem como missão a elaboração de conceitos e práticas que contribuam na formulação e avaliação de políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades sociais. Acreditamos que para serem efetivas, tais políticas têm de se pautar pela expansão dos direitos, por uma cidadania plena e pela garantia dos direitos humanos nos espaços populares.



O QUE É A FAVELA, AFINAL?

O QUE É A FAVELA, AFINAL?

FAVELA?

O desafio de se pensar a questão da favela de modo amplo, crítico e inovador tem mobilizado o Observatório de Favelas desde a sua origem. Foi essa inquietação que levou à realização, entre os dias 19 e 20 de agosto de 2009, por ocasião da semana comemorativa dos oito anos do Observatório de Favelas, do seminário “O que é a favela, afinal?”. O seminário, que contou com o patrocínio do BNDES, reuniu pesquisadores e representantes de diferentes instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil que, ao longo de suas trajetórias, se debruçam sobre o tema favela. Esta publicação é um compêndio do que foi tratado no Seminário e reúne uma diversidade de experiências e olhares e materializa um desejo permanente de se compartilhar idéias e vivências em contraponto aos paradigmas que sustentam leituras hegemônicas sobre o fenômeno da favela.

O QUE É A FAVELA, AFINAL?



O QUE É A FAVELA, AFINAL?

ORGANIZADORES

Jailson de Souza e Silva

Jorge Luiz Barbosa

Mariane de Oliveira Biteti

Fernando Lannes Fernandes

SUMÁRIO

Copyright © Observatório de Favelas do Rio de Janeiro 2009

O que é favela, afinal? / organizador: Jailson de Souza e Silva. – Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

104 p. ; 25 cm

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-98881-07-2 (Broch.)

1. Ciências sociais. 2. Favelas – Aspectos sociais – Rio de Janeiro. 3. Serviço social – Rio de Janeiro. I. Silva, Jailson de Souza e. II. Observatório de Favelas do Rio de Janeiro.

CDD: 307.3098153

Todos os direitos desta edição estão reservados ao Observatório de Favelas do Rio de Janeiro.

Rua Teixeira Ribeiro, 535
Parque Maré • Maré
Rio de Janeiro • RJ • CEP: 21044-251

www.observatoriodefavelas.org.br
contato@observatoriodefavelas.org.br

AGRADECIMENTOS	7
APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	15
COLETÂNEA DE TEXTOS	19
ABERTURA	71
GRUPO DE TRABALHO	85
DECLARAÇÃO: O QUE É A FAVELA, AFINAL?	95

AGRADECIMENTOS

Esta publicação, bem como o seminário que lhe dá origem, não teriam sido possíveis sem o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ter o BNDES patrocinando um evento que destaca a favela como uma questão maior significa reconhecer que esta instituição vem se colocando em uma perspectiva inovadora de eleger o território como matriz de políticas de desenvolvimento, incluindo decisivamente os homens e as mulheres que ali vivem em múltiplas relações de convivência e que estabelecem vínculos de identidade para fazer do território o seu chão de existência.

É nosso desejo que este trabalho contribua para mobilizar e motivar outras instituições empenhadas em promover o desenvolvimento econômico e social, sobretudo para estabelecer novos olhares e, por conseguinte, novas práticas em relação às favelas, territórios que não apenas fazem parte da história urbana de nosso país, como também constituem o lócus de desafios à construção de uma sociedade mais justa, democrática e generosa.

Por fim, não podemos deixar de agradecer a todos aqueles que aceitaram o convite de participar deste debate, contribuindo com suas diferentes experiências e trajetórias para um diálogo amplo e propositivo diante da iniciativa de se pensar a favela em sua complexidade.

Também muito temos a agradecer àqueles que se envolveram mais diretamente na realização do evento e na organização desta publicação.

Os organizadores



APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

O desafio de se pensar a questão da favela de modo amplo, crítico e inovador – especialmente em termos de seu conceito e de suas representações – tem mobilizado o Observatório de Favelas desde a sua origem. A realização de um seminário com este propósito específico e, evidentemente, a publicação de seus resultados, materializam um desejo permanente de se compartilhar idéias e experiências em contrapelo às referências e aos paradigmas que sustentam leituras hegemônicas sobre o fenômeno. Foi assim que, entre os dias 19 e 20 de agosto de 2009, por ocasião da semana comemorativa dos oito anos do Observatório de Favelas, foi realizado o seminário “O que é a favela, afinal?”. O seminário, que contou com o patrocínio do BNDES, reuniu pesquisadores e representantes de diferentes instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil que, ao longo de suas trajetórias, se debruçam sobre o tema favela. A diversidade de experiências e olhares foi um dos critérios para o convite feito aos participantes, fato que enriqueceu sobremaneira os dois dias de atividades.

O primeiro dia de trabalho do Seminário foi realizado na sede do BNDES, no centro do Rio de Janeiro. A cerimônia de abertura contou com a presença de Ricardo Henriques, assessor da presidência do BNDES; André Cavalcante, da área social do Banco; Jorge Luiz Barbosa, coordenador geral do Observatório de Favelas. A mesa de debates foi composta por Fernando Cavaliere, do Instituto Pereira Passos; Maria Laís da Silva, da Universidade Federal Fluminense; e Jaílson de Souza e Silva, fundador do Observatório de Favelas. Esta mesa teve como tema o conceito de favela na perspectiva da urbanização brasileira. Os debatedores expuseram seus pontos de vista e levantaram questões que provocariam os debates nas atividades previstas para o dia seguinte. O conteúdo proposto para a mesa teve como um de seus propósitos colocar em destaque a questão das representações estereotipadas das favelas e suas consequências no âmbito do tratamento configurado pelo Estado e pelos agentes privados a esses territórios. Assim, uma das questões mais importantes era colocar em causa a concretude da favela na estruturação do espaço urbano, sendo ela própria um componente fundamental da produção da cidade no Brasil.

Mesa de abertura do Seminário “O que é a favela, afinal?”. Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.



O segundo dia de atividades foi realizado no Bairro Maré, território que reúne um conjunto de 16 comunidades populares, onde se localiza a sede do Observatório de Favelas. O Bairro Maré, criado por decreto municipal em 1988, constitui o maior conjunto de favelas da cidade do Rio de Janeiro, com aproximadamente 140 mil habitantes, distribuídos em 40 mil domicílios, em uma área aproximada de 4,3 km², tratando-se de um dos espaços populares mais estigmatizados da cidade. A realização do segundo dia de atividades na Maré, com efeito, teve o propósito de trazer para a favela um debate que tradicionalmente é feito fora da favela, impregnando o seminário de um sentido também simbólico, para além de seus resultados conceituais e técnicos.

Esse segundo dia de atividades foi dividido em duas sessões. Na sessão da manhã, foi organizado um grupo de trabalho no formato de oficina em que os participantes se dividiram em expositores e debatedores. No grupo foram debatidos textos elaborados pelos convidados que desenvolveram uma reflexão em torno do conceito de favela (apresentados em sua íntegra a seguir).

Os principais pontos de discussão referiram-se à diversidade e a complexidade histórica, econômica, social e cultural das favelas; além da necessidade de reconhecer a legitimidade da presença das favelas e de seus moradores na cidade e, a partir desta, propor a construção de

relações democráticas com esses territórios, de modo a contribuir para mudanças qualitativas na agenda de políticas públicas de garantia e afirmação de direitos sociais.

Na parte da tarde, a reunião dos participantes do seminário teve como objetivo principal refletir, diante da exposição de idéias realizada na parte da manhã, sobre possíveis respostas ao tema geral do Seminário: *O que é a favela, afinal?*

Como resultado das contribuições individuais e coletivas foi elaborado uma declaração de referência para a renovação do olhar sobre as favelas e seus moradores, bem como para o conjunto da cidade. Esta Declaração reúne as contribuições dos participantes do seminário em torno de uma proposição apresentada pelo Observatório de Favelas, constituindo uma posição política, intelectual e simbólica para novas referências do que é favela. A partir dela, esperamos estabelecer um novo patamar de diálogo propositivo no âmbito da formulação de pesquisas e, sobretudo, na definição de políticas públicas direcionadas às favelas na perspectiva do Direito à Cidade.

Esta publicação busca compartilhar a riqueza do Seminário com um público cada vez mais amplo e, de modo especial, contribuir para a produção de novos significados para a sociedade em que vivemos.

REPRESENTANTES DAS INSTITUIÇÕES CONVIDADAS:

Alberto Aleixo - Observatório de Favelas
 Andréia Martins Santo - Redes da Maré
 Cláudia Trindade - Fiocruz
 Cristovão Duarte - UFRJ
 Davi Marcos - Observatório de Favelas
 Eblin Farage - Redes da Maré
 Edson Diniz - Redes da Maré
 Edson Soares Cunha - Cempes/Petrobrás
 Eduardo Alves - Mandato Marcelo Freixo
 Elionalva Souza - Observatório de Favelas
 Fábio Douglas Brito Almeida - Redes da Maré
 Fernanda Gomes - Observatório de Favelas
 Fernando Cavaliere - Instituto Pereira Passos
 Fernando Lannes - Observatório de Favelas
 Fernando Molica - Jornal O Dia
 Francisco Marcelo da Silva - Observatório de Favelas
 Gerônimo Leitão - UFF

Participantes reunidos no segundo dia do seminário. Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.



Guti Fraga - Nós do Morro
 Itamar Silva - IBASE
 Joaquim Cordeiro - BNDES
 Jorge Luis Barbosa - Observatório de Favelas
 Laura Bueno - PUC/Campinas
 Linda Gondim - UFC
 Luis Otávio Reiff - BNDES
 Marcus Vinícius Faustini - Secretário de Cultura de Nova Iguaçu
 Maria Laís da Silva - UFF
 Mariane de Oliveira Biteti - Observatório de Favelas
 Marielle Franco - Direitos Humanos da Alerj
 Mário Pires Simão - Secretaria de Educação de Nova Iguaçu
 Michelle Henriques - Observatório de Favelas
 Mônica Borges Monteiro - Unirio Conexões de Saberes
 Monique Carvalho - Observatório de Favelas
 Olga Becker - IBGE
 Pedro Strozemberg - ISER
 Raquel Villardino - Observatório de Favelas
 Ricardo Henriques - BNDES
 Rogéria Nunes - CEDAPS
 Rosana Denaldi - UFABC
 Sebastião de Araújo - Instituto Vida Real
 Sérgio Poggi - BNDES
 Tião Santos - Viva Rio



INTRODUÇÃO

O QUE É A FAVELA, AFINAL?

Historicamente, o eixo paradigmático da representação das favelas é a ausência. Nesta perspectiva, a favela é definida pelo que *não seria* ou pelo que *não teria*. Nesse caso, é apreendido, em geral, como um espaço destituído de infra-estrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo; sem arruamento; globalmente miserável; sem ordem; sem lei; sem regras; sem moral. Enfim, expressão do caos. Outro elemento peculiar da representação usual das favelas é sua homogeneização. Presentes em diferentes sítios geográficos – em planícies, em morros, às margens de rios e lagoas – e reunindo algumas centenas de moradores até alguns milhares, possuindo diferentes equipamentos e mobiliários urbanos, sendo constituídas por casas e/ou apartamentos, com diferentes níveis de violência e presença do poder público, com variadas características socioambientais, as favelas constituem-se como territórios que se exprimem em paisagens consideravelmente diversificadas. A homogeneidade, no entanto, é a tônica quando se trata de identificar esse espaço popular.

A definição centrada em aspectos da forma-aparência – predominantemente focada na ausência –, embora de ordem negativa, assumiu certa importância no que tange ao reconhecimento de reivindicações por obras de infra-estrutura, presentes em grande número de favelas. A organização popular, manifestada em diferentes momentos e formas, permitiu uma significativa ampliação do acesso regular aos serviços de água, esgoto, coleta de lixo, asfaltamento e iluminação. Além disso, se difundiu a construção de escolas, creches e postos de saúde; reivindicações fundamentais para a qualidade de vida dos moradores. O item no qual menos se avançou foi justamente o que coloca em questão a presença da favela nas cidades: a apropriação e uso do espaço urbano em seu conjunto como direito social.

Os diversos tipos de intervenções nas favelas, decorrentes de demandas e ações organizadas pelos próprios moradores ou fruto de projetos estatais voltados para a reordenação do espaço urbano, geraram profundas mudanças na paisagem urbana brasileira. Com isso, a maior parte das favelas deixou de se enquadrar à representação que se fez hegemônica no imaginário da cidade. Assim, pouco mais de meio século, após o Censo de 1950, grande parte dos territórios caracterizados como favelas

adquiriram características profundamente distintas das presentes em sua definição original.

Persiste, entretanto, no imaginário dos moradores da cidade, em particular dos residentes nos espaços *formais* – e, por consequência, entre as autoridades públicas –, uma representação das *favelas* (e dos *favelados*) ainda originada nos termos de sua representação dos anos 40/50 do século passado. A percepção anacrônica dos espaços populares foi, inclusive, ampliada, de forma que não só as ocupações continuaram a ser percebidas como um espaço de ausências – urbanas, sociais, legais e morais. Os grandes conjuntos habitacionais, construídos pelo poder público – que são, inclusive, resultantes de remoções – apresentam-se no imaginário dos moradores da cidade como favelas, embora tenham características, no plano da paisagem, distintas das definições propostas.

O mais grave é que, como o simbólico também é um componente de instituição do mundo social, as políticas públicas e os investimentos privados, assim como as ações de organizações sociais, terminam sendo orientadas por essas concepções. Nesse caso, muitas vezes, as ações nas favelas são mais vistas como formas de prevenção da violência do que direitos de exercício da cidadania; as iniciativas são fragmentárias; os investimentos são precários e a ambiência econômica é frágil.

O que a realidade demonstra, todavia, é que os espaços populares são formados por diversas redes sociais, nas quais se fazem presentes diversas práticas e representações. É o grau de *pertencimento* e de interesse em garantir ou melhorar sua posição nas redes sociais que orientará as ações dos diferentes agentes e atores. Essa caracterização serve tanto para os grupos sociais populares como para os médios e os dominantes que se fazem presentes na cidade.

Nesse sentido é que se instala uma contradição no processo de apreensão, expressa em uma crise de representação no que diz respeito à correspondência entre o objeto representado e a imagem hegemônica que dele se tem. A percepção que se tem do objeto acaba por não traduzir os elementos materiais que o significam. Assim, a representação conceitual foi sendo, de forma progressiva, substituída por uma representação estereotipada. Nesta, os *pré-conceitos* e juízos generalizantes, desprovidos da relação direta com o núcleo do fenômeno, caracterizam o processo de apreensão dos sujeitos sociais em seus territórios de morada na cidade.

A tentativa de recuperar a correspondência entre o fenômeno e a sua representação numa dimensão conceitual, aparece, assim, como uma necessidade. É inadiável, portanto, o empenho individual e coletivo de construção de novos modos de apreensão do fenômeno no contexto da urbanização brasileira e, evidentemente, de um esforço de síntese para sua conceituação, que sirva como referência tanto para o imaginário social, como para a estruturação das políticas públicas de desenvolvimento urbano. É essa a nossa causa ao buscar responder *o que é a Favela, afinal?*



COLETÂNEA DE TEXTOS

COLETÂNEA DE TEXTOS

Os artigos aqui reunidos resultaram da provocação feita pela Coordenação do Seminário a pesquisadores e representantes de distintas instituições sociais para redigir sobre o tema *O que é a favela, afinal?* É preciso reconhecer que a proposta exigiu um imenso esforço de síntese dos(as) autores(as), uma vez que lhes foi solicitado um texto com limitação de páginas, sobretudo em virtude do privilégio que se pretendia conferir ao debate previsto nos grupos de trabalho do Seminário.

É importante mencionar que todos os artigos aqui apresentados, foram disponibilizados aos participantes do seminário como parte integrante do material de divulgação, de modo que uma leitura mais apurada das idéias dos autores, seguida de sua apresentação, pudesse qualificar melhor os debates.

Os textos a seguir compuseram, portanto, a fonte matricial de idéias, premissas e questões que orientaram as reflexões do Seminário em seus dois de acontecimento, assim como se tornaram contribuições decisivas para os resultados almejados.

O que é a favela, afinal?

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 abrangentes 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.

Todavia, ao longo dos anos, e do processo de regulação da vida social em conjunto 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.

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 em sua materialidade historicamente 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 integrante 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;
- 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;
- Ocupação marcada pela alta densidade de habitações;
- Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade;
- Níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;
- Taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;

- Ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- Alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira;
- Grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade;
- Alta incidência de situações de violência, sobretudo a letal, acima da média da cidade;
- Relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivência.

Consideramos que as referências acima explicitadas devem ser orientadas 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. Enfim, o que está em causa é um projeto democrático de Cidade.

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

Fernando Cavallieri • Instituto Pereira Passos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

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 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 – ver Bibliografia) que também inclui loteamentos, disponível na internet. Tendo 2008 como referência, há 1.020 favelas cadastradas e para cada uma são fornecidos dados de população e domicílios disponíveis no Censo 2000, área ocupada, breve histórico e o mais importante, mapas e imagens aéreas.

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 IBGE¹, 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.

¹ 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.

Referências Bibliográficas

BESSERMAN, Sérgio; CAVALLIERI, Fernando. Nota técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004. Coleção Estudos Cariocas (Estudo N° 2355). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana; LOPES, Gustavo; ABREU, Mauricio de Almeida (consultor). Diferenciais intra-urbanos no Rio de Janeiro: contribuição ao cumprimento da Meta 11 do Milênio. Rio de Janeiro, 2007. Coleção Estudos Cariocas (Estudo N° 2384). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

CAVALLIERI, Fernando; OLIVEIRA, Soraya. A melhoria das condições de vida de habitantes de assentamentos precários no Rio de Janeiro: uma avaliação preliminar da Meta 11 do Milênio. Rio de Janeiro, 2006. Coleção Estudos Cariocas (Estudo N° 2402). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

CAVALLIERI, Fernando; LOPES, Gustavo. Favelas Cariocas: comparação das áreas ocupadas - 1999/2004. Rio de Janeiro, 2008. Coleção Estudos Cariocas (Estudo N° 2415). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

CAVALLIERI, Fernando. Favela-Bairro: regularização de áreas informais no Rio de Janeiro, in: Abramo, Pedro (org.). A Cidade da informalidade. Rio de Janeiro: Sette Letras/ FAPERJ, 2003.

CEZAR, Paulo Bastos. Evolução da população de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2002. Coleção Estudos Cariocas (Estudo N° 2403). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

COSTA, Valéria Grace. Favelas e assemelhados. O Olhar sobre as favelas. O conceito, o estado da arte e novas possibilidades. Rio de Janeiro, 2002. Trabalho apresentado em reunião técnica no IBGE.

IPLANRIO / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Cadastro de Favelas. Rio de Janeiro, 1983. 3 vol.

IPP / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Área ocupada pelas favelas cadastradas segundo as Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas - Município do Rio de Janeiro - 1999/2004/2008. Rio de Janeiro, 2009. Estatísticas Municipais / Habitação / Assentamentos Precários (Tabela N° 2642). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

IPP / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda. Disponível em <<http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.htm>>

SILVA, Maria Laís Pereira da. Favelas Cariocas (1930-1964). Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda, 2005.

VIAL, Adriana; CAVALLIERI, Fernando. O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro, 2009. Coleção Estudos Cariocas (Estudo N° 2416). Disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>>

Favela: É geral? É particular? É urbano?¹

Maria Lais Pereira da Silva • Escola de Arquitetura e Urbanismo – UFF

Introdução

O tema proposto é instigante e difícil. De fato, se formos buscar o conceito de favela na sua história, podemos observar que este tem sido na verdade “escondido” ou “escamoteado” por uma série de representações, imagens e estigmas. Estes, na maioria das vezes impedem a visão do desenvolvimento das áreas de favelas como parte da urbanização brasileira². Ou melhor, da urbanização dos grandes centros urbanos brasileiros. Pois, na verdade, como disse Suzana Pasternak, “falar de favela é falar da grande cidade no Brasil desde a virada do século XX” (PASTERNAK, 2008:76). De fato, apesar de nosso campo de pesquisa ser o Rio de Janeiro, no processo do trabalho acabamos “olhando” para as demais cidades, ou pelo menos algumas grandes cidades. E aí é interessante verificar que o que se convencionou chamar ou o que se “inventou” (VALLADARES, 2005) chamar de favela, constituiu, também, parte de ocupações iniciais ou da evolução urbana de algumas ou várias cidades: Belo Horizonte, Recife, Salvador e, décadas mais tarde, Brasília. Portanto cidades em regiões diferentes, umas originadas de planos, outras não, sendo as ocupações do tipo “favela” indicadas com denominações diferentes: mocambos, vilas, entre outros. E o que explica isso? A meu ver, um dos fatores significativos é de que se trata de observar, nos diferentes processos de urbanização, como e onde estão morando os segmentos sociais mais pobres, como

¹ Este texto sintetiza o teor da apresentação da autora na mesa intitulada “O conceito de favela numa perspectiva sócio histórica da urbanização brasileira”, mesa de abertura do Seminário “O que é a favela afinal?”.

² Neste sentido, em 2005, coincidentemente, foram publicados os livros dos professores Jailson de Souza e Jorge Luiz Barbosa (“Favela – alegria e dor na cidade”), Lícia Valladares (“A invenção da favela”) e ainda a minha pesquisa (“Favelas Cariocas”- 1930-1964) – vide referências bibliográficas. Estas publicações, sob abordagens diversas, tratavam de certa forma de mostrar as particularidades da favela, desde a sua “invenção” como objeto de estudo, até a observação da favela como parte dos processos da cidade. De uma forma ou de outra, todos procuraram desconstruir algumas imagens que deram origem aos estigmas e simplificações que perduram seja no senso comum, seja nos meios mais acadêmicos.

estão inseridos na cidade, que relações são desenvolvidas. Assim penso que favela, mocambo, vila, parque proletário, entre outros, tem sua compreensão e explicação no campo da visão e da localização das áreas da habitação popular, ou das que são percebidas como tal. Este é um primeiro ponto de reflexão (óbvio, porém importante). Outro aspecto que surge, de imediato, é que as favelas fazem parte de processos da cidade como indicado acima. Na verdade processos particulares de cada cidade. Assim é que, no desenvolvimento das favelas do Rio de Janeiro, estas vão surgir absolutamente acopladas à consolidação e expansão da cidade. Tanto no que se refere ao seu caminhar geográfico e no tempo histórico, quanto nos processos em que se inserem.

Breves notas tendo como referência as favelas do Rio de Janeiro

Numa reflexão histórica inicial, observa-se que, no final do século XIX, e na virada para o século XX, já se registra no espaço da cidade, o Morro da Favela (Providência), a Quinta do Caju, e crescem as habitações (inicialmente autorizadas) no Morro de Santo Antônio; nas primeiras décadas do século, Maurício de Abreu registra, através da imprensa, cerca de 12 favelas em pontos distintos da cidade e observa a disseminação do nome “favela” para os núcleos de “casebres e barracões” que já apresentam visibilidade na época (ABREU, 1994); no final dos anos 20, e entrando pelos anos 30, há uma grande expansão tanto nas linhas e vetores de urbanização da zona sul da cidade, quanto para a área norte e subúrbios, onde o crescimento é intenso (SILVA, 2005). De fato, é um fenômeno disseminado pela cidade seguindo (e em alguns casos precedendo) a abertura de loteamentos, as obras públicas, as linhas da industrialização. Esta expansão se dá, por um lado, em função do desenvolvimento de um mercado de trabalho, e, por outro, inserido nos mecanismos dos processos imobiliários que, num determinado momento de sua evolução deram margem a que parte dos segmentos sociais mais pobres ocupassem morros e baixios em algumas áreas. São lotes comprados em loteamentos a princípio regulares, ou a caminho da regularização, mas que sofrem descontinuidade na sua legalização (Rocinha, Catacumba, Serrinha, entre outras); são situações em que proprietários (ou grileiros) alugam (ou cobram taxas) com vínculos com uma certa formalidade ou percebidos como tal (áreas da Mangueira, Chácara do Céu, entre outras); ou são situações de autorização para a ocupação tanto em áreas privadas quanto por parte de órgãos públicos³; sem falar que, nos anos de 1950 e no início dos

³ Do total das favelas surgidas antes de 1964, em cerca de 40% “havia fortes indicações de que, na origem, houve uma ocupação autorizada por supostos proprietários das terras, privadas ou públicas, com ou sem o pagamento de taxas e aluguéis” (SILVA, 2005).

1960, o poder público remanejou moradores de favelas para outras áreas de parques proletários (já) precários, especialmente na zona norte do Rio e seu litoral, bem como para outras favelas⁴.

Convém acentuar, por outro lado, que, da mesma forma como no restante da cidade, os moradores das favelas, historicamente, se manifestam como sujeitos urbanos. Expressam-se com voz (e voto, em determinados períodos) e ativam a sua ação a partir de manifestações culturais, artísticas e políticas – como a resistência aos despejos, e posteriormente à remoção. Isto já fica visível em especial nos anos iniciais da década de 1930, quando se organizam comitês para reivindicar do prefeito Pedro Ernesto (gestão de 1931 a 1936) melhorias urbanísticas e sociais⁵, quando resistem aos despejos, e quando aparecem, institucionalizadas e com maior visibilidade as escolas de samba, as rodas, os ranchos, etc.

Portanto são áreas que tiveram e (tem) uma produção e uma densidade sócio-espacial, política e cultural. Em algumas áreas desenvolveram um capital social importante, e que vai dar base para movimentos sociais de décadas mais recentes. Portanto, produziram (e produzem) o espaço social da cidade.

Entretanto, para debater o conceito de favela na abordagem mais histórica a que nos propomos, a pergunta deve ser colocada em dois sentidos: o que particularizaria a favela historicamente frente à cidade? E, em segundo lugar, o que se assemelharia historicamente à cidade? Seria possível uma generalização do ponto de vista histórico? Neste sentido, selecionamos alguns indicadores que foram tradicionalmente usados para a conceituação de favela, e, avançando na nossa reflexão, num primeiro momento invertemos a pergunta, pensando não como “a diferença do resto da cidade”, mas, inversamente, a semelhança com o resto da cidade.

Um primeiro indicador poderia ser no aspecto ligado à morfologia, à forma urbana, à irregularidade trazida por um crescimento de tipo “orgânico” fora das regulamentações urbanísticas. Perguntamo-nos se é possível se fazer uma generalização completa, especialmente do ponto de vista da origem histórica dos núcleos, que é o viés deste trabalho. Observamos, então, que muitas favelas surgiram a partir de traçados relativamente regulares quer seja porque eram

⁴ Esta é uma situação constantemente denunciada na imprensa, especialmente na década de 1950 (SILVA, 2005).

⁵ O prefeito faz uma série de visitas aos bairros (inclusive favelas) do Rio, onde recebe manifestos e abaixo assinados com reivindicações especialmente urbanísticas. Isto é registrado pela imprensa no Morro de São Carlos, na Mangueira, em Maria Angu, etc. (SILVA, 2005).

loteamentos iniciais (Bairro Barcellos, na Rocinha), quer porque foram ocupações dirigidas e planejadas no total ou em partes (nos exemplos mais antigos, o início de Parque União). Outras apresentaram trechos regulares em meio a formas não regulares, como inúmeros exemplos de favelas que se desenvolveram a partir ou em torno de antigos Parques. Isto ocorreu em vários momentos históricos.

No campo da situação legal, relativa ao enquadramento jurídico ou à regularização fundiária, também se apresenta certa diversidade histórica, principalmente nas ocupações até os anos 40. A característica de “invasão” e de ilegalidade que se generalizou como característica de toda e qualquer favela, torna-se mais forte especialmente no final dos anos 40 e durante a década de 1950, acompanhando as modificações e a expansão do mercado imobiliário e as disputas de terra que se aceleram em paralelo às pressões sociais nos meios tanto urbano quanto rurais⁶. Esta imagem, a da generalização da favela como “invasão” vai, portanto, ser não só a descrição de uma situação real em parte dos casos, como certamente uma representação social e política.

Um aspecto que também se tornou recorrente em especial nas metas do poder público, foi a visão da favela como área da “habitação precária, degradada”, uma justificativa que a tornava portanto sujeita facilmente à “erradicação”. Trata-se de ver a transitoriedade X a permanência. Neste sentido, dois aspectos podem ser ressaltados: primeiro que o fenômeno favela permaneceu; e em segundo lugar, a percepção das construções como patrimônio. Assim é que, com respeito às implicações da favela enquanto parte da cidade, como espaço produzido, e produzido socialmente, esta vai ter também o sentido de representar um patrimônio. Carlos Nelson Ferreira dos Santos, um grande urbanista, arquiteto, desaparecido há 20 anos, chamava a atenção para este aspecto, em que há uma produção específica que deve ser compreendida e respeitada como parte de um patrimônio, em que foram investidos recursos tanto por parte dos moradores quanto por vezes do poder público⁷.

Entretanto, para que o exercício se torne completo, tratamos de observar num segundo momento, já estabelecidos alguns parâmetros gerais, “o que seria mais diferente” na favela em relação à cidade. Neste caso observamos que, como ocorre com os bairros, especialmente os mais anti-

⁶ São inúmeros os registros na imprensa sobre as disputas no chamado “sertão carioca”, que correspondia, a grosso modo, à área oeste do Rio, onde se processava a pressão de loteadores (grileiros ou não) contra os posseiros da região (SILVA, 2005).

⁷ Este é o caso de inúmeras favelas, em que o próprio governo colocou algum tipo de infraestrutura, por exemplo.

gos, ou de urbanização mais antiga, a favela também apresenta particularidades. Tomando-se apenas um aspecto, que no momento estamos estudando na UFF⁸, a respeito dos arranjos e situações fundiárias que pode-se encontrar especialmente nas favelas mais consolidadas, estamos observando algumas particularidades. De fato, o que representa a propriedade, a posse, ou o que é reconhecido como legítimo/legal, as várias formas e contratos referentes a lajes, ou a formas de locação, significam, por vezes, outras ordens ou conceitos que diferem da ordem jurídica e envolvem novos atores: a associação de moradores, agentes imobiliários específicos, formas particulares de definição de lotes, entre outros, e que parecem expressar a diversidade da favela.

Por outro lado, pode-se atentar, ainda, para aspectos observados por outros pesquisadores, e que particularizam formas de sociabilidade, diferentes relações com o espaço público, etc., como lembram Jailson de Souza e Silva e Jorge Luiz Barbosa ao tratarem das relações na favela.

Portanto, existe uma abordagem que trata a favela na sua particularidade ou diferenciação em relação à cidade onde se insere, mas que também guarda relações com os processos mais gerais do urbano. Neste sentido, verifica-se que, ao se pensar no conceito de favela, na forma como parece ter ocorrido historicamente, o que emerge é um fenômeno complexo, que traz diferentes aspectos e ângulos, conforme a variável que se quer especificar. Na verdade, até mesmo nas imagens e representações, determinadas ambiguidades/contradições vão aparecer, segundo a contextualização histórica.

Encerro, então me perguntando se esta complexidade, se estas ambiguidades históricas não são as contradições da própria cidade, e que ficam mais visíveis ao se “isolar” ou “estranhar” uma área, que funcionaria quase como uma “fronteira” onde as contradições, as inovações misturam-se e tornam-se mais visíveis? Ou seja, se se quer conceituar favela, vamos pensá-la como se pensa a cidade, ou partes da cidade, em que bairros apresentam particularidades, mas são intrinsecamente associados às contradições e processos mais gerais da urbanização.

⁸ Trata-se da pesquisa “Significados e representações em favelas; o que é e o que não é próprio, o que é” (iniciada em 2008). O objetivo é o de analisar a representação dos moradores sobre alguns conceitos fundiários e de condições de ocupação buscando observar os seus diversos significados.

Referências Bibliográficas

ABREU, Mauricio de Almeida (1994). Reconstruindo uma história esquecida; origem e expansão inicial das favelas do Rio. *Espaço e Debates*. V.14, n.37, São Paulo, p. 34-46.

ARAÚJO, Maria Paula e SALLES, Ecio (2008). *História e memória de Vigário Geral*. Rio de Janeiro: Aeroplano.

BERNARDES, Lísia Maria Cavalcanti (1958). Pescadores da Ponta do Caju; aspectos da contribuição de portugueses e espanhóis para o desenvolvimento da pesca na Guanabara. *Revista Brasileira de Geografia*. Vol.20, n.02, p.49-69, abr./jun.

FERNANDES, Nelson da Nóbrega (2001). *Escolas de samba: sujeitos celebrantes e objetos celebrados*. (Coleção Memória Carioca, volume 3) Rio de Janeiro: Secretaria das Culturas/Departamento Geral de Documentação e Informação, Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

MAIOLINO, Ana Lúcia Gonçalves (2008) *Espaço urbano. Conflitos e subjetividade*. Rio de Janeiro: MAUAD X: FAPERJ.

PASTERNAK, Suzana (2008). “A favela que virou cidade” in VALENÇA, Márcio Moraes (ed./org) *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, p.73-108.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos (1977) “Volviendo a pensar en favelas a causa de las periferias” in *Nueva Sociedad* (30) Caracas.

SARMENTO, Carlos Eduardo (2001). *O Rio de Janeiro na era Pedro Ernesto*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/ALERJ.

SILVA, Jailson de Souza e, BARBOSA, Jorge Luiz (2005). *Favela. Alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora SENACRIO: [X]BRASIL.

SILVA, Maria Lais Pereira da (2005). *Favelas Cariocas (1930 – 1964)*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto.

VALLADARES, Lícia do Prado (2005). *A invenção da Favela. Do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas

Gerônimo Leitão • Escola de Arquitetura e Urbanismo – UFF

1. Introdução

Desde o seu surgimento, há mais de um século, as favelas têm passado por um quadro de significativas transformações, no que diz respeito às práticas da produção do espaço, bem como no que se refere aos produtos gerados por essas práticas. Desse modo, é possível afirmar que, sobretudo nas favelas de maior porte:

- de um espaço predominantemente residencial, houve uma evolução para um outro cada vez mais complexo, no que diz respeito ao uso e ocupação do solo;
- os padrões construtivos da moradia também se alteraram: construções precárias existem, porém observa-se um predomínio de edificações de alvenaria;
- ocorreram mudanças no processo de construção da moradia: embora a auto-produção, envolvendo quase que exclusivamente a família, cumpra, ainda, um papel expressivo, observa-se, com frequência crescente a existência de formas remuneradas de produção;
- se estrutura um expressivo mercado imobiliário informal na favela – um mercado que, ao mesmo tempo se assemelha e se diferencia daquele praticado na cidade oficial;
- e, por último, que, a partir do final da década de 1970, observa-se a ocorrência de uma crescente diferenciação sócio-espacial interna nas favelas de maior porte.

Esse quadro de significativas transformações leva à necessidade de uma revisão dos conceitos que caracterizam as favelas. Nesse sentido, apresentamos, um conjunto de reflexões, realizadas por diferentes autores, sobre o caráter cada vez mais heterogêneo das favelas cariocas.

2. Todas as favelas são iguais?

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 os 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 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 insere”¹.

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.

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

¹ In: “Cadernos Brasileiros”, número 3, 1967.

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, reconhecida 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 morro².

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”³ (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 Janeiro⁴. 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 (51,3%), mas existe uma parcela significativa

² Citado por Rezende (2000:121/122).

³ 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):

⁴ Informações coletadas em “O Plural”, informativo mensal do ISER - VIVARIO, setembro de 2002.

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 Linhares⁵, 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 Diegues⁶ 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:

⁵ 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.

⁶ “É tudo cenário: “Orfeu”, de Cacá Diegues, traduz em favela cenográfica a realidade do morro dos anos 90” – O Globo, 26 de julho de 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 cariocas⁷: “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 1998⁸, 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

⁷ “Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca”. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, FREIRE, A. e OLIVEIRA L. (organizadores).

⁸ “Cidade informal X Cidade formal, uma falsa - ou parcial - oposição”.

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”.

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.

3. Considerações Finais

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 se verifique uma diferenciação sócio-espacial interna nas favelas, sobretudo nas de maior porte, e, também, diferenças entre as várias favelas da cidade do Rio de Janeiro – expressas em formas, temporalidades e processos de estruturação espacial distintos.

Referências Bibliográficas

- 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.

Contribuição para o conhecimento sobre as favelas no Brasil

Laura Machado de Mello Bueno • PUC Campinas

Agradeço a oportunidade de contribuir para a compreensão do que é a favela na dinâmica realidade brasileira. Esse coletivo agregado pelo Observatório das Favelas tem condição de contribuir para o enfrentamento dos problemas a elas relacionados, bem como expor para a sociedade e para o Estado as riquezas e potencialidades destes assentamentos, de forma a aprimorar as políticas públicas brasileiras através do tratamento dados à favelas.

No Brasil precisamos dar um salto de qualidade gigantesco no planejamento territorial, nas políticas públicas no meio urbano. Mas isso somente acontecerá se forem incorporados os assentamentos precários e irregulares, também chamados de assentamentos populares informais, destacando-se as favelas. As práticas convencionais de planejamento nascidas da experiência urbana dos países desenvolvidos (que visaram, e em grande parte alcançaram, a universalização de serviços, garantias de qualidade de vida e moradia etc, com pleno emprego) não tem como serem aplicadas em nossas cidades, pois temos um quadro socioespacial histórico de subemprego, ilegalidade e precariedade da moradia.

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 de propriedade, posse, direito de uso, e “se escondiam” em lugares do espaço intraurbano e periférico – terras devolutas, terras privadas com litígio entre herdeiros, mal localizadas – com nascentes, declives, etc, terras públicas sem programação de utilização. Nesses assentamentos há falta de investimentos privados, pois os moradores são pobres. E também faltam os investimentos públicos, pois a máquina pública segue normatização para fiscalizar e servir somente os moradores de domicílios que receberam habite-se, pagam impostos etc. Nem mesmo os terrenos de uso público coletivo como ruas, vielas, escadarias, são construídos e mantidos pelo poder públicos. Essa gênese ilegal – em relação à propriedade – irá condicionar toda a relação do Estado com o assentamento e dos moradores com o Estado e com a sociedade.

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. Apesar de chamado servidor público (em uma sociedade na qual a maior parte dos cidadãos não tem como adquirir moradia e serviços urbanos através do mercado formal) o profissional, geralmente das classes abastadas ou da classe media não tem nem experiência de convívio com esses espaços e nem a escola ou a Universidade ofereceram instrumental para lidar com essa cidade real. Como explicar, por exemplo, que seja “aceitável” que haja áreas sem saneamento, ou que populações sejam removidas para a rua, devido à existência de outro “legítimo” proprietário, ou que historicamente tenhamos em diferentes cidades legislações afirmando – ficam proibidas as favelas e cortiços dentro da área urbana – como São Paulo, Rio de Janeiro, Florianópolis? Assim, historicamente, inclusive no período de altas taxas de urbanização da população brasileira – segunda metade do século XX – 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 outras dimensões de conflito. Geralmente o parcelamento e edificação são proibidos – abrir acesso, definir um lote e construir um barraco em área pública de uso comum do povo, em beira de córrego, em área alta declividade. O parcelamento e ocupação do solo resultantes são diferentes do que seria resultante da aplicação da legislação – dimensão dos lotes, largura das vias, índices urbanísticos – recuos, relação entre área construída e a do lote. E há também conflitos em relação ao uso, à atividade realizada do terreno – uso misto em zona residencial (morador tem uma biboca, ou uso habitacional proibido (industrial, por exemplo). Por fim, há irregularidades na própria edificação: materiais, dimensão, ventilação, iluminação, salubridade.

A moradia precária, urbanização incompleta e a ausência do Estado se associam às dificuldades mostradas pelos dados socioeconômicos da maior parte dos moradores (baixa renda, baixa escolaridade, etc).

Pretendo apresentar subsídios para a definição das favelas, 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, 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 (conhecidos como os conjuntos habitacionais) 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.

Por conta desta diversidade espacial o Ministério das Cidades vem adotando o termo assentamento precário, com quatro categorias – favelas, cortiços, loteamentos irregulares de população de baixa renda e conjuntos habitacionais de iniciativa pública irregulares ou degradados. O Centro de Estudos da Metrópole – CEM – ao estudar, com os dados do IBGE, as condições socioeconômicas dos moradores dos “aglomerados sub-normais” do IBGE e procurar condições semelhantes em outros locais das cidades em regiões metropolitanas, detectou muitos outros assentamentos com concentração de populações em condições semelhantes. Percebe-se então que a moradia precária e com posse ou características construtivas irregulares, não é um problema somente das favelas (e não é 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 que há gerações moram nessas áreas. A experiência mostra que nem tudo o que é irregular é precário. Muitas das exigências legais que tem por objetivo garantir situações de segurança, salubridade e conforto são alcançáveis com existência de infraestrutura urbana, especialmente drenagem e redes de água e esgoto. Em muitas situações a casa não é mais precária (foi reconstruída com materiais adequados, ampliada), mas não há infraestrutura de saneamento, acessibilidade etc disponíveis naquela localização.

Desde o fim do século passado 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 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 nos anos 1980. As mudanças da dinâmica demográfica – menor crescimento das metrópoles – contrasta com as altas taxas de crescimento dos setores censitários onde se encontram favelas, pois há também uma contínua escassez de moradias mais acessíveis. Assim, as populações em favelas crescem muito mais que as áreas por elas ocupadas.

Pesquisas (INFOSOLO – HABITARE) mostram uma importante dinâmica comercial de imóveis, inclusive com aluguel. A habitação informal alugada seria a porta de entrada dos mais pobres nas grandes cidades. Novas unidades surgem, produzidas geralmente pelas próprias famílias, para cessão a parentes (herdeiros), venda e, sobretudo para aluguel. Consome-se as mercadorias da indústria de materiais da construção civil sem norma e sem projeto. (LABHAB FAUUSP)

A urbanização feita a mão, por conta própria, em mutirão, com favores do Estado, criou também, depois um século desta prática social por gerações de moradores em assentamentos precários, uma certa deformação na população pobre em relação à habitação e aos serviços urbanos. Foi gerado um sentimento de falta de propensão a pagar pela moradia e pelo acesso à cidade, criando-se uma resistência e desinteresse pela “regularização”.

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 atuais podem ter comprado a casa sem ter participado da ocupação inicial, podem ser herdeiros com partilhas, ser inquilinos etc.

Concluindo, pode-se caracterizar as favelas como os locais onde a posse do terreno está dissociada da posse da terra. Elas 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 estratégias 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 (RI), 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 valiosa 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 para o aprimoramento da delimitação dos setores e distritos censitários e para o campo.

Um passo fundamental para a inserção socioespacial das favelas é a demarcação das áreas de uso público e sua assunção pelas estruturas de planejamento e gestão. Para isso é necessário detectar as áreas públicas e ligada aos domicílios (lotes) dentro do assentamento. Essa informação é também fundamental para a contagem populacional que 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. Podem ter comprado

conhecendo o processo de ocupação, mesmo sem ter participado da ocupação inicial, podem ser herdeiros das partilhas etc.

Há alguns índices como o IDH (Índice de Desenvolvimento Urbano) e o IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana, de Belo Horizonte) e outros estudos como o do CEM - Centro de Estudos da Metrópole, que podem servir, se seus componentes estiverem contemplados nos levantamentos do IBGE, para o acompanhamento de políticas públicas. Destacamos aqui saneamento ambiental, energia e telecomunicações e, obviamente, habitação.

No caso do saneamento ambiental e energia as favelas são, ou pelo menos tem trechos que são pontos negros, não tem cadastro, os serviços são inexistentes ou precários, sem regularidade. 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 das infraestruturas (informação das concessionárias e prefeituras). As favelas geralmente tem altos consumos médios de água e energia devido ao alto adensamento populacional. Baixos consumos em setores podem indicar simplesmente que dentro de um aglomerado há alguns domicílios que não tem acesso, que está totalmente excluído.

Assim como em relação à propriedade do solo, o morador (talvez adquirente do imóvel pré existente, sem conhecimento da origem do assentamento) 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 indicador congestionamento habitacional – número 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.

As favelas criam um desafio para o Estado, de repensar-se e responder às características reais de nossas cidades. E concretizam-se espaços para a atuação de entidades que defendem interesse público, social, coletivo, sem serem estruturas estatais. É necessário desenvolver programas de assessoria técnica para ampliações, reformas, instalações hidráulicas e elétricas; sistemas de apoio técnico que integrem a fiscalização e a educação e orientação sobre o uso e ocupação do solo, e a implementação de programas de reciclagem de técnicos e serviços (padrões apropriados) de manutenção urbana.

Favela e luta pela cidade: esboço de um argumento

Marcelo Baumann Burgos • Doutor em Sociologia – PUC

A polissemia do termo favela reflete sua condição de categoria social central na 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 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 intérpretes oficiais da época, a categoria favela serve muito bem para afirmar um 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 ressignificada, 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 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.

Favela, aglomerado subnormal, comunidade, ocupação, assentamento precário – “diga lá, o que é, o que é?”

Linda M. P. Gondim • Laboratório de Estudos da Cidade – Universidade Federal do Ceará

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 “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 favelas¹. 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”, uma 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, será “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 censos para quantificar “aglomerados subnormais”? Para o IBGE, estes correspondem a um setor especial² do aglomerado urbano, formado por, no mínimo, 51 domicílios, ocupando, de forma densa e desordenada, terrenos de propriedade de terceiros, carentes de infra-estrutura e serviços públicos (MARQUES, 2007).

¹ 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).

² 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 “aglomerados subnormais”, quartéis, embarcações, aldeias indígenas, asilos, hospitais, presídios e outros (ver, a respeito, PASTERNAK, 2008, e 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 infraestrutura – 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 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” com o 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 inexistência 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 programa³, 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.

³A 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.

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.

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.

A “reinvenção” da cidade a partir dos espaços populares

Cristovão Duarte • FAU – UFRJ

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 décadas¹.

¹ 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.

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 pelo inédito gigantismo assumido)² 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, especialmente 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.

² 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.

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 artigo³, representa a “reinvenção” da própria cidade, entendida como o lugar do encontro e da troca entre os 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 acerca dos processos segregacionistas e excludentes associados à sua origem. Uma extensa produção de documentários, filmes, fotos, músicas, livros, teses acadêmicas produzidas, na maioria das vezes, pelos próprios moradores das favelas, bem como inúmeras iniciativas culturais ligadas ao movimento Hip-Hop, despontam no cenário nacional e internacional⁴, 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 momentos 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.

³ Cristovão Duarte. Favelas cariocas: a força de resposta do lugar. In: Francesco Lucarelli. (Org.). Farway so close: periferie. Napoli, Italia: Stampa Cagiano Grafica, 2007.

⁴ 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

Caracterização das favelas no âmbito dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Rosana Denaldi • UFABC • Consultora do Ministério das Cidades de São Paulo

Cerca de 80 % da população brasileira mora em áreas urbanas. O crescimento da população foi acompanhado do agravamento dos problemas urbanos e ambientais assim como das desigualdades sócioespaciais. A favela é uma expressão desta desigualdade. A favela, assim como os loteamentos clandestinos, cortiços e seus assemelhados, é alternativa encontrada pela população excluída do mercado imobiliário legal. Para MARICATO (2001;39) “O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente.”

O estudo “Assentamentos precários no Brasil urbano”, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP para o Ministério das Cidades, apontou que existem cerca três milhões de domicílios em favelas (assentamentos precários e setores subnormais) no Brasil. Estudos municipais apontam que este número deve ser maior.

A maioria da população de favelas vive em regiões metropolitanas. O Ministério das Cidades, em parceria com o Observatório da Metrópole e Fase, desenvolveu um estudo baseado nas carências habitacionais e de saneamento. Apontou 11 metrópoles em risco que reúnem 209 municípios e concentram 32% da população brasileira, concentram de 33% déficit habitacional, 90% do déficit na faixa de renda até 3 salários mínimos e mais de 82% dos domicílios em favela.

Após um século de favela, muitas mudanças são percebidas. A imagem da favela associada ao ‘barraco’ não corresponde mais à realidade da maioria das favelas em metrópoles. A invasão, gradual ou repentina, individual ou em grupo, de uma terra sem infra-estrutura com a autoconstrução de uma moradia com material provisório como madeira, palha, deixam de ser características predominantes.

As pesquisas do IBGE, assim como vários outros estudos, apontam mudanças. As favelas se adensam, verticalizam e grande parcela das moradias são construídas em alvenaria; a imagem do barraco é substituída pela imagem dos tijolos aparentes. Aumenta a cobertura por serviços de infra-estrutura. A forma de acesso à favela passa a ser preponderantemente pela via do mercado imobiliário informal e o ‘comprador’, na maioria das vezes, adquire uma moradia já parcialmente construída. Consta-se também a diversidade espacial e social: não são apenas os mais pobres que habitam favelas.

Alguns estudos apontam que a favela é espacialmente e socialmente heterogênea e que não são os únicos setores pobres da cidade. TASCHNER (2001: 99) afirma que as favelas apresentam estrutura social diversificada, dotada de mobilidade e inserção e que “categorias não miseráveis” também se encontram nelas. O espaço da favela também não é um espaço homogêneo. Percebe-se a existência de espaços diferenciados ocupados por diferentes níveis de renda, e que a qualidade das construções cor-respondem a diferenciados níveis de renda e preços de moradia (TASCHNER, 2001: 142).

Outros estudos acusam a existência de mercado imobiliário nas favelas, inclusive com a presença de intermediários e de imobiliárias. ABRAMO (2001: 1578 - 1583) aponta o esgotamento da dinâmica de ocupação de áreas como principal forma de acesso à moradia em favelas e afirma que, nas últimas décadas, o acesso à favela passa a ser preponderantemente pela via do mercado imobiliário informal.

Estas mudanças, entretanto, não alteraram a condição precária de moradia e a desigualdade no ‘acesso a cidade’. Analisando os aspectos urbanísticos, ambientais e fundiários concluímos que avançamos muito pouco na melhoria das condições de acessibilidade, na ampliação do acesso a equipamentos e serviços públicos de boa qualidade, na integração e recuperação ambiental destes assentamentos assim como na promoção da regularização fundiária.

Este tema da urbanização de favelas vem sendo tratado pelos municípios na âmbito da elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. 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 Nº24 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 nacional¹.

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 das favelas, assentamentos precários e das tipologias de intervenção. A 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)². 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

¹ O conteúdo do PEHIS está 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.

² 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 Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAUUSP) e Logos Engenharia.

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. (CARDOSO, 2009; BRASIL, 2009). A partir deste pressuposto a Secretaria Nacional de 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). (BRASIL, 2009)

Após um século de favela, muitas mudanças são percebidas mas, permanece o desafio de integrar as favelas a cidade. A integração da favela à cidade, em sua dimensão urbanística, envolve o 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.

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.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, P. Quatro notas preliminares sobre a teoria econômica da favela: localização residencial, e mercado imobiliário. IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Anais. Rio de Janeiro, v. 3, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação - Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cem/Cebrap - Precariedade no Brasil Urbano. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Ana Luiza Ancona. Nota Técnica n.02/2008 “Caracterização dos Assentamentos Precários e Tipologias de Intervenção”, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Consórcio PlanHab; “Plano Nacional de Habitação -2008-2023”, Versão Final, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CARDOSO, A. L.; ARAUJO, R. L.. Necessidades Habitacionais no Brasil. In: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários/ DENALDI, R. (org.), 2009.

DENALDI, R. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção, In: Ministério das Cidades DENALDI, R. (org.) Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

MARICATO, E. Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

TASCHNER, S. P. Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas. Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo, n.º 18, FAU-USP, 1997a.

_____. Desenhando Espaços da Pobreza. 2001. Dissertação de Livre Docência - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Alguém tem receio de ser multado na favela?

Pedro Strozemberg • Pesquisador do ISER

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 includente 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 cidade Favela” e “cidade oficial” estabelecem padrões de convivência marcados pela autonomia e invisibilidade.

Este pacto de coabitação no espaço público tem referência histórica marcada pelo processo de controle sanitário¹ e urbanização da cidade² 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 econômica³.

¹ Para melhor conhecer o assunto Licia Valladares.

² Para melhor conhecer o assunto Carlo Lessa e Luiz Antonio Machado

³ 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.

Empenhadas em sobreviver, as favelas se impõem 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 quando fora do território ocupado e conquistado.

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 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 formal” não convivia no espaço da favela, e entre estes não frequentadores inclui-se a 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 máquina 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 ao conjunto de sua população.

Será que alguém duvida de que, salvo pelo esforço e dedicação individual, os espaços públicos e a atuação do poder estatal na favela são radicalmente distintos daqueles praticados fora da favela? Será que a lei eleitoral tem significado semelhante nos espaços da cidade? A campanha da lei seca, realizada em todo território nacional, é também praticada no interior das favelas? Alguém tem receio de ser multado na favela por dirigir falando no telefone ou andar sem cinto de segurança? Isso sem falar nos serviços e garantias da entrega de cartas, transporte legal, recolhimento de lixo, etc.

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.

A 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.

O direito a cidade significa em grande medida desfrutar de tratamento digno e responsável, onde sejam disponibilizados mecanismos para lidar com os conflitos condizentes com a complexidade e cultura local em combinação com sistemas de garantias de direitos para todos seus moradores. Com isso poderíamos valorizar os processos associativos e criativos nestas áreas desenvolvidas, mas sempre combinados, com sistemas formais de garantias e respeito as regras coletivas. A efetivação de mecanismos de promoção do diálogo e a continuidade das políticas públicas serão pilares para uma sociedade mais integrada. Assim, prevalece a idéia de quanto mais direitos, mais segurança teremos.



ABERTURA

ABERTURA DO SEMINÁRIO

A solenidade de abertura se deu na manhã do dia 19 de agosto, na sede do BNDES. Na mesa de abertura estavam presentes Ricardo Henriques, assessor da presidência do BNDES, André Cavalcante, representante da área social do Banco e Jorge Luiz Barbosa, coordenador geral do Observatório de Favelas.

Antes que fossem iniciadas as falas, o Observatório de Favelas apresentou uma exibição de fotos do Imagens do Povo, Programa do Observatório de Favelas, constituído pela Escola de Fotógrafos Populares, que forma fotógrafos em sua maioria moradores de favelas, pela Agência e pelo Banco Fotográfico, de onde foram selecionadas algumas fotos, cujas imagens eram representativas da diversidade nos modos de existência da favela que se queria apresentar.

Exibição de fotos na abertura do Seminário. Foto: Adair Aguiar/Imagens do Povo.



André Cavalcante, representante da área social do BNDES. Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.



Iniciamos a apresentação com a fala do representante da área social do BNDES, ligado mais diretamente ao departamento de desenvolvimento urbano-regional, André Cavalcante. A sua intervenção pontuou as diversas experiências e iniciativas do Banco para o desenvolvimento de áreas de baixa renda, sobretudo a partir das ações do PMI (Projeto Multisetorial Integrado).

A ação do BNDES, segundo André Cavalcante, reúne uma variedade de possibilidades de apoios como iniciativa da designada área social do Banco. Esta se caracteriza por grandes projetos de infra-estrutura, mas também por ações mais pontuais.

Um exemplo de intervenção do Programa Multisetorial Integrado apresentado por ele foi o caso de Vitória, no Espírito Santo, mediante o “Programa Nossa Terra”, patrocinado pelo Banco. “A partir de um diagnóstico da gestão municipal, a cidade foi dividida em várias poligonais que são territórios delimitados pelo critério de baixa renda. Para cada uma dessas poligonais, foram desenvolvidos projetos específicos de acordo com um diagnóstico prévio. Numa dessas poligonais, situada numa área de palafitas e tradicionalmente ligada à pesca do siri, foi desenvolvido um programa de desenvolvimento que reuniu a prefeitura num diálogo com a sociedade civil. Assim, restaurantes surgiram e se desenvolveu um arranjo produtivo local de gastronomia nas chamadas Ilhas Caieiras, e até uma academia de ginástica foi construída, fatos que mudaram a vida das pessoas”. Esse exemplo, para André Cavalcante, ilustra bem a política do BNDES de promover um desenvolvimento multisetorial integrado.

“Nesse caso específico, a prefeitura se organizou, planejou, fez um projeto, abriu um espaço de diálogo com a sociedade local e encaminhou pro Banco que apoiou essa iniciativa. Isso pra o BNDES representa uma política pública de maior qualidade, já que reúne, numa articulação, as diferentes estâncias do poder público. Assim, tão importante quanto discutir o que é a favela para o BNDES, é discutir e criar meios para mudar a realidade dessas áreas”.

Jorge Luiz Barbosa, coordenador do Observatório de Favelas. Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.



Em seguida, Jorge Barbosa apresentou o Observatório de Favelas como sendo uma organização da sociedade civil de pesquisa, consultoria e ação pública, dedicada à produção e à troca de conhecimentos sobre as comunidades populares e à elaboração de políticas em direitos civis, sociais, culturais e humanos para esses espaços.

Segundo Jorge Barbosa, “O Observatório de Favelas, além de uma ação pública no sentido de construir práticas exemplares que sirvam de referências para as políticas sociais, também se caracteriza pela produção do conhecimento, a partir da compreensão de que a produção do conhecimento é fundamental para o desenho de políticas públicas e ações concretas que permitam a transformação generosa da sociedade, sobretudo para superação das desigualdades sociais e as distinções territoriais presentes em nossas

metrópoles, em nossas cidades médias e onde o fenômeno da favelização é significativo da realidade urbana”.

O desafio posto pelo seminário é, portanto, para ele, o de repensar as representações e os conceitos até hoje vigentes no modo de olhar, falar e agir sobre as favelas, tentar superar os estigmas, de modo a construir novos simbolismos, novos significados e novas práticas em relação às favelas, entendendo-as como integrantes do tecido urbano da cidade.

Além disso, “o seminário trás como um desafio tentar reunir uma diversidade de estudiosos da favela, pesquisadores, lideranças populares e agentes do setor público que para além de pensar o conceito de favela, também possam propor uma agenda de mudança da cidade que tenha a favela como uma referência”, apontou Jorge.

Ricardo Henriques, assessor da presidência do BNDES, finalizou a mesa de abertura apresentando o que para ele traduziria o movimento de construção do seminário. Segundo sua percepção, haveria dois movimentos: “um na direção da produção conceitual, e o outro na construção de uma agenda de políticas públicas efetivamente transformadoras da realidade social brasileira numa sociedade mais democrática e equânime”.

Segundo Ricardo Henriques, “além da dimensão conceitual existe a dimensão simbólica de mover a reflexão numa tentativa de quebrar com as falsas percepções do território. Nesse sentido,

o BNDES se coloca como uma instituição que cada vez mais atua com a missão de pensar o desenvolvimento como um enfrentamento às desigualdades”. Isto porque considera “não ser possível hoje, numa agenda que se queira substantiva em termos do desenvolvimento, haver um divórcio entre o que é o social e o que é o território”.

Segundo Ricardo Henriques, parte grande de nossa agenda histórica, muito por conta de uma visão reducionista de entender que o problema da desigualdade e da pobreza eram secundários, foi constituída por demandas sociais de cunho simplesmente represadoras, compensatórias e limitantes, buscando na margem produzir ajustes. E foi recorrente nesse processo desterritorializar a agenda.

“Então há um desafio em voga em várias experiências da gestão pública de tentar reterritorializar as ações sob pena de cair na armadilha de uma setorialização banal e de uma fragmentação recorrente que inviabiliza políticas duradouras que provoquem uma mudança na vida das pessoas. A visão da apartação entre o mundo da favela e o mundo do asfalto, é consistente com essa desterritorialização porque produz estigmas, como por exemplo, quando situa a favela numa perspectiva da carência, e isso passa a ser a referência no desenho das políticas públicas.

Ressignificar esse território é fundamental, como também ressignificar o conceito de desenvolvimento. “O que é a favela, afinal?” deve estar junto com o questionamento do que é o desenvolvimento do nosso país, muitas vezes confundido com crescimento econômico pura e simplesmente. Pensar num desenvolvimento pressupõe ampliar o sentido de sustentabilidade em termos econômicos, ambientais, territoriais, culturais, e para isso temos que recorrer a um pressuposto ético das nossas ações, considerando a multiplicidade de olhares numa troca de saberes formais entre a universidade, os gestores públicos, os movimentos da sociedade civil e o setor privado.

Nesse sentido, o tema do seminário é fundamental para refletir sobre as possibilidades de se construir um desenvolvimento sustentável para o nosso país que seja denso de conteúdo e que conte com a possibilidade de reunir os diferentes olhares para ressignificar o espaço público”.



Ricardo Henriques, assessor da presidência do BNDES. Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.

MESA DE ABERTURA

A mesa de debates foi composta pela professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, Maria Laís Pereira da Silva, pelo representante do Instituto Pereira Passos, Fernando Cavaliere, e pelo fundador do Observatório de Favelas, Jailson Souza Silva. As intervenções tinham o intuito de apresentar uma abordagem das favelas numa perspectiva histórica no sentido da sua formação e consolidação diante da urbanização brasileira. A essa abordagem soma-se a necessidade de acompanhar o movimento histórico de produção do conceito de favela, de modo a tentar superar alguns estigmas e estereótipos comuns em muitas definições usuais.

As apresentações das falas que se seguem não são transcrições na íntegra, mas um esforço no sentido de sintetizar os principais pontos abordados pelos convidados a partir de suas exposições, e assim poder oferecer ao leitor um quadro geral dos aspectos que foram discutidos na mesa.

Seguindo essa premissa, Maria Laís da Silva fez a sua abordagem destacando o quanto é difícil definir o conceito de favela, sobretudo porque, segundo ela, ao longo do tempo o conceito foi sendo escamoteado por inúmeras representações estereotipadas, imagens e estigmas que impedem a visão do desenvolvimento das favelas como parte da urbanização brasileira, ou melhor, da urbanização dos grandes centros urbanos na virada do século XX.

Para Laís “ainda que se considerem as várias denominações utilizadas: favelas, vilas mocambos, cortiços, e até os parques proletários ligados às ações distintas de urbanização do país, o que vale observar é que se tratam do lugar de moradia da camada mais pobre da população. A favela é, assim, o território da habitação popular”

Outro ponto importante que ressaltou foi o fato das favelas fazerem parte do processo da cidade, processos particulares de cada cidade. Portanto, “o crescimento e a expansão das cidades estiveram sempre acoplados ao desenvolvimento das favelas. Tanto geograficamente, quanto historicamente, e nos processos urbanos em que se inserem.”

“Com relação ao aspecto histórico, já no final do século XIX na virada pro XX, surgem: o Morro da Favela no Morro da

Providência, a Quinta do Caju e também crescem as habitações populares no morro Santo Antônio, autorizadas inclusive pela autoridade militar. Nas primeiras décadas do século XX, já houve registro da existência de doze favelas espalhadas por toda a cidade do Rio de Janeiro, nessa época o nome favela já está disseminado. No final dos anos 20, há uma grande expansão urbana tanto seguindo a linha da zona sul, como da zona norte e dos subúrbios. Na ocorrência do censo predial de 1933, nos subúrbios cerca de 20 a 40% era habitado por favelas, algumas já com mais de mil residências. Nessa época, a zona sul tem pouquíssima concentração, cerca de 4%. Ainda assim é onde o processo aparece mais na imprensa, uma visibilidade mais ideológica do que real dessa proporção.”

“A favela é um fenômeno que se dissemina pela cidade através do processo de urbanização, seguindo a abertura de loteamentos, as obras públicas e as linhas de industrialização. Por um lado, em função do desenvolvimento de um mercado de trabalho, por outro inserido nos processos imobiliários, que num determinado momento permitiu que as classes mais pobres pudessem comprar lotes, geralmente regulares no início, mas que ao longo do tempo sofrem descontinuidade no processo de legalização, como aconteceu na Rocinha, Serrinha e Catacumba. Em algumas situações os proprietários ou grileiros alugam ou cobram taxas com um vínculo dotado de uma certa formalidade e que servem de autorização para ocupação tanto em áreas privadas quanto em áreas públicas. São 374 favelas contabilizadas até 1964, sendo que cerca 50% tem uma origem que podemos considerar formal. Ou são situações em que o próprio poder público, sobretudo nos anos 1950 e 1960, remanejou favelas para áreas de outras favelas ou de parques proletários.”

“Temos que considerar que os moradores são sujeitos urbanos, com voz e voto, que ativam as suas ações através de manifestações políticas, culturais, artísticas. E isso já é visto desde os anos 30 mediante abaixo-assinado nas favelas pedindo por melhorias urbanas, além dos movimentos de resistência aos despejos. Então, esse caráter cívico, de cidadania, já acontecia nos anos 30. Portanto, é importante dizer que as favelas são áreas onde há produção do espaço urbano com densidade sócio-espacial, política e cultural.”

“O que diferenciaria as favelas? Seria a morfologia, a forma urbana? Não é possível fazer uma generalização completa, principalmente do ponto de vista histórico, pois muitas favelas surgiram

Maria Laís Pereira da Silva, professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.



a partir de traçados regulares, quer sejam porque eram loteamentos regulares, quer sejam porque foram ocupações dirigidas, organizadas. No campo da situação legal, também se apresenta uma diversidade histórica, principalmente nas ocupações até os anos 40. Além dessas questões, ainda existem certas particularidades ligadas às formas de sociabilidade e às ordens com relação ao espaço público. Então há uma abordagem que trata do particular, do diverso e da relação com os processos mais gerais da cidade.”

“Então, ao se pensar num conceito de favela, na forma como emerge historicamente, deve-se levar em consideração que ela é território da habitação popular, é produção de espaço social urbano denso e traduz e particulariza os processos mais gerais da cidade. A favela é um patrimônio da cidade. É uma forma complexa de existência que pode ganhar muitos enfoques mediante o que se quer observar”.

“Ao que parece, a complexidade e as ambigüidades históricas que apresentam a favela são as ambigüidades próprias da cidade. Nesse sentido, porque quando tratamos da cidade não falamos sobre essas ambigüidades? Ou seja, se queremos conceituar favela, vamos pensá-la como a cidade com suas particularidades no campo da produção social da habitação e do espaço urbano.”



Fernando Cavalieri, representante do Instituto Pereira Passos.
Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.

Em sua intervenção, Fernando Cavalieri apresentou uma visão institucional das favelas, sobretudo as do Rio de Janeiro, área de atuação do Instituto Pereira Passos, e as importantes contribuições da instituição para redefinição do conceito de favelas para ação pública.

“A visão do Instituto é, portanto, uma visão de agente público, responsável por municiar o governo para o planejamento e a ação nas áreas de favelas. Mas na medida em que a informação cada vez mais se traduz num direito dos cidadãos, a informação produzida pelo IPP é pública e disponibilizada na internet”. Segundo Cavalieri, o IPP contribuiu efetivamente para uma mudança na visão da prefeitura sobre as favelas, o que rebate na sociedade como um todo.

“Discutir o tema da favela numa cidade é sempre polêmico, além do que as ações sobre as favelas variam conforme o tempo, ora pendem para o lado da urbanização, ora para a necessidade da remoção ou da contenção”.

“Vale dizer que hoje em dia é impossível falar da favela sem tocar no assunto da ausência da segurança pública, que limita os direitos fundamentais dos sujeitos que vivem nas favelas, trazendo para o espaço da favela uma singularidade negativa se comparada ao restante da cidade”.

“Não consideramos possível falar em favela no singular, mas em favelas diante das diferenças que existem entre elas. É difícil do ponto de vista histórico, mas também é difícil do ponto de vista dos conceitos operacionais que nos servem de referência para o conhecimento da realidade das 1.020 favelas hoje cadastradas no Rio de Janeiro, representar tecnicamente, cartograficamente essa realidade diversa”.

Para Cavalieri, com o processo de abertura política, houve uma mudança no foco da representação das favelas. Superando a perspectiva que predominava até então, de que a favela deveria ser removida, extirpada, surge uma nova, ligada a iniciativa da urbanização. “O cadastramento, nesse contexto, assumiu uma importância fundamental. O Instituto Pereira Passos passou a oferecer uma assistência técnica aos órgãos públicos e às empresas estatais da época que iniciavam uma ação mais direta nos espaços favelados, como foram os casos da Light (empresa prestadora de serviços de eletricidade) e da Cedae (empresa prestadora de serviços de água e esgoto), que passaram a instalar patrimônio público em áreas que não pertencem aos moradores que lá moram. Essa iniciativa representou um grande avanço, ao ponto de ninguém mais discutir isso hoje”.

Para Cavalieri “essas mudanças estiveram ligadas à reforma constitucional de 1988 onde se clarificou a questão dos direitos. Nesta, pela primeira vez, aparece um capítulo sobre a política urbana e toda uma idéia de reforma urbana estimulada pela ação dos movimentos sociais, onde ganha importância a construção dos planos diretores como meio de se planejar o desenvolvimento urbano numa linha reformista. Também a partir daí desenvolveram-se as leis orgânicas municipais que trazem como um dos princípios a não remoção das favelas, sendo, portanto, favorável a sua urbanização. Destaca-se ainda a criação das áreas de especial interesse social, uma figura jurídico-urbanística que possibilita a atuação do poder público em áreas faveladas, dando a essas áreas padrões urbanísticos diferentes do resto da cidade e próprios de acordo com as necessidades dos lugares”.

“A questão da propriedade figura com grande importância ao se tentar definir o conceito de favela. Isso porque há uma grande dificuldade em classificar o que é favela, loteamento irregular, conjunto habitacional, e aí a questão da origem da propriedade baseada na análise da propriedade inicial faz a diferença. Pois precisamos pensar em conceitos operacionais que sirvam à atuação de programas diferentes, que assim o são, pois atuam em áreas diferentes”.

A regularização fundiária para Cavaliéri “nunca foi uma demanda prioritária dos moradores nas favelas, diferente das áreas de loteamentos irregulares. Os moradores de favelas encontram-se mais consolidados, daí as suas reivindicações girarem em torno de outras necessidades como água, esgoto, escolas, pavimentação, contenção de riscos, direito à segurança. Mas a propriedade não é o foco porque desde a constituição é uma garantia de direito. No entanto, nas favelas funciona ativamente o mercado imobiliário, compra, venda e aluguel com registro interno, muitas vezes feito em associações de moradores e com todas as regras do mercado capitalista”.

“Em detrimento de algumas concepções usuais de aglomerados subnormais para o IBGE ou assentamentos precários como exemplos, o IPP reconhece e utiliza o termo favela, pois entende que este traduz um vínculo identitário importante dos moradores com o espaço em que vivem.

Para o Instituto, a definição de favela deve considerar tecido urbano irregular, vias estreitas, unidades habitacionais, ocupação de propriedade alheia, desordenada, densa na maioria dos casos, carentes de serviços públicos e equipamentos sociais.

Trabalhamos com imagens aéreas, de satélites, para medições de áreas e mapeamento via tecnologia de geoprocessamento, assim a favela passa a existir na cartografia oficial. Entendemos que não é um indicador completo, mas conseguimos acompanhar o crescimento das favelas, que hoje se dão em maior número na Barra Tijuca, Jacarepaguá e em toda Zona Oeste. Um dos grandes problemas enfrentados pela população das favelas nessas áreas é a ausência de um transporte coletivo eficiente, ainda mais que são favelas que crescem distantes do centro, fato que demonstra a contemporaneidade da discussão.”

A contribuição de Jailson Souza e Silva teve como objetivo fundamental, apresentar as teses de formulação do conceito de favela elaboradas pelo Observatório de Favelas. Mesmo reconhecendo de antemão que “o que move as ações do Observatório de Favelas é propor e construir um projeto de cidade. Sendo assim, o tema não é simplesmente favela, o tema é cidade e o modo como pensamos a cidade a partir do encontro das diferenças. Há uma utopia de cidade que tenta romper com os processos de particularização das relações sociais, reconhecendo a diferença do outro. E nesse sentido, a favela que é o principal elemento a ser ignorado, se torna o principal problema, se torna o estrangeiro. Então, discutir o conceito, mais que uma questão técnica, é uma discussão política. Visa pensar num projeto de cidade pautado em novas referências simbólicas. A discussão do conceito de favela passa por uma dimensão simbólica e isso implica numa política pública específica.”

Em suas palavras, “quando se define a favela a partir de características centradas na sua paisagem e na sua precariedade, termina-se por definir políticas públicas também marcadas pela precariedade. Uma questão flagrante dessa forma de representação é o modo como o Estado acaba por permitir que grupos criminosos armados privatizem a soberania desses locais. Isso só acontece porque há uma percepção específica desses territórios em que se nega aos moradores a sua condição de cidadãos”.

Jailson Souza Silva, fundador do Observatório de Favelas.
Foto: Adair Aguiar/ Imagens do Povo.

Nesse sentido, a tentativa de reconceituar a favela é uma necessidade emergente. Principalmente devido à insuficiência conceitual das definições recorrentes. “A definição do IBGE sobre o que é a favela, por exemplo, não tem rigor epistemológico visto que a define a partir da negação, designa a favela como um aglomerado subnormal, sem que se discuta o que é normal. Assim, enquanto a favela continuar a ser explicada sempre a partir do pressuposto da carência teremos uma maior dificuldade de agir, sobretudo no sentido de permitir um maior reconhecimento da favela na cidade.”

“O conceito tem como um pressuposto fundamental, discriminar aspectos da realidade que mobilize um tipo de olhar, isso ocorre na tentativa de aproximar o que se pensa do fenômeno do que de fato ele é. Nesse movimento, algumas escolhas são feitas. No caso da favela, podemos constatar que historicamente foi definida a partir de critérios específicos, primeiro pela sua paisagem, segundo pela homogeneidade.”

Jailson Sousa e Silva coloca como um grande desafio o exercício de se pensar políticas públicas que levem em consideração sujeitos e territórios. Segundo ele, “nós precisamos superar as definições de favelas tradicionais, cuja definição não é centrada nas práticas sociais, mas tão somente nas características do território em termos de paisagem, infra-estrutura e renda. Precisamos romper com o discurso de que a favela é um problema em si mesmo, mostrando também aspectos de sua positividade”.

“A pergunta que fazemos é uma provocação levantada como proposta do seminário e está longe de querer que se produza um conceito consensual, mas o que consideramos fundamental é desconstruir uma visão naturalizada do que é a favela hoje, principalmente um espaço marcado pela precariedade, pelo estigma e pela naturalização da paisagem”.

“A representação dominante naturaliza as formas tradicionais de relações na cidade e a partir daí define um determinado lugar para a favela e assim, conseqüentemente, um determinado tipo de política. Nesse sentido, o caveirão (equipamento móvel blindado utilizado pela polícia militar em ações nas favelas) se torna absolutamente natural. Assim como se naturalizou que o



principal crime a ser combatido é o tráfico do varejo e o seu lugar de repressão é a favela. Então quando se fala em remoção e muitas pessoas são a favor, se ignora completamente que existem pessoas que vivem nas favelas, porque a lógica é que a favela é um território problema. Daí surge a necessidade de humanizar o conceito”.

“O Observatório vem amadurecendo questões de referência para a produção do conceito. Um primeiro ponto central é a percepção de que a favela é um território constituinte da cidade, e isso não é trivial, já que para muitas pessoas a favela é aquilo que não é cidade, é um espaço que está fora da cidade. Não é casual ouvir nos jornais notícias como: ‘moradores de Ipanema não dormiram por causa de tiroteios no Cantagalo’, obviamente estão considerando que os moradores do Cantagalo são surdos, já que eles não têm problemas de dormir por causa do tiroteio, assim os tiroteios afetam tão somente os moradores de Ipanema. Outra notícia comum é: ‘Santa Teresa é um bairro cercado por favelas’, a idéia é que Santa Teresa é um bairro fechado e que as favelas não fazem parte dele; outra: ‘os moradores não conseguem atravessar o túnel dois irmãos por causa do tiroteio na Rocinha’. Ou seja, o tempo todo se ignora a presença das favelas e de seus moradores na cidade”.

“Assim, continua sendo natural as mortes de 50 mil pessoas por ano nas favelas, principalmente negros e jovens. Se fossem apenas mil desses, moradores da zona sul, certamente já teríamos uma revolução no Brasil. Morrem três motoboys em São Paulo por dia, morrem 14 adolescentes de 15 a 18 anos por dia no Brasil, e isso se torna apenas mais uma estatística, é um dado naturalizado, e a favela continua a ser naturalizada até hoje.”

“Isso que trazemos da favela como constituinte da cidade é parte, numa perspectiva política, da polis, já que ela é fundamental para entendermos o processo da cidade. A favela não pode ser explicada por ela mesma, nesse sentido é um equívoco falar que a favela é precária. A favela não é responsável por sua precariedade, trata-se de uma área que sofre com a insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal. Nós só podemos conceituar a favela relacionalmente. A favela é constituída basicamente pela força da sociedade, sem ter o devido apoio e investimento”.

“Outro ponto referente às favelas é a forte estigmatização desses espaços, principalmente por moradores de outros bairros da cidade. A favela é sempre definida pelo caos, pela criminalidade e até pela falta de moralidade. Nas favelas há um nível elevado de subemprego e informalidade nas relações de trabalho, as construções geralmente estão associadas a padrões não definidos pelo estado, até porque muitas vezes o estado não dá condições para que sejam estabelecidos esses parâmetros”.

Afirma ainda que “somente agora temos visto mais políticas de investimento em habitação popular, por isso boa parte das favelas ainda se caracteriza pela autoconstrução. O uso que se destaca é para a finalidade da moradia. Mas se considerarmos a existência da Constituição e o que ela prevê de uso social da propriedade, podemos admitir que pessoas que não têm financiamento ou nenhuma forma de crédito, ocupem o solo e se apropriem dele com a finalidade da

moradia. Isso não é inconstitucional, pode ser irregular, mas não é ilegal. Sendo assim, faz mais sentido definir a ocupação como uso social da propriedade, do que meramente invasão. É por isso que a discussão sobre o valor social da propriedade é fundamental para se discutir a favela, mesmo quando tratamos da propriedade privada”.

“O alto grau de vulnerabilidade ambiental nas favelas é explicado pela rejeição do mercado aos terrenos ocupados. Historicamente, todo esforço dos moradores para construir uma morada urbana, diante de todas as dificuldades em garantir condições urbanas, não foi tradicionalmente reconhecido”.

Mas, segundo o debatedor, aquilo que hoje se apresenta como o maior problema das favelas é a falta da garantia de um Estado efetivo de direito que exerça a sua soberania no território das favelas. “O princípio fundamental é que nas favelas vivem cidadãos e eles assim devem ser reconhecidos, e os seus espaços como espaços de cidadania, espaços que constituem essa riqueza profunda que é a cidade, que só pode ser o que é, sobretudo a cidade do Rio de Janeiro, em função das favelas”.

“Nas favelas há uma elevada concentração de habitações, e isso não é a expressão de um problema, mas tem um aspecto positivo realçado pelo grau de intensidade da vida na favela, até porque os moradores das favelas têm uma lógica diferenciada na relação com a rua, pois o espaço do morador é muito mais que a sua casa. As áreas comuns são muito importantes em sua convivência diária, fato que fortalece as relações de vizinhança diante da relação com o outro na construção dos espaços comuns, mesmo diante da insegurança”.

“Estamos pensando a favela como um fenômeno brasileiro, que por isso deve ressaltar o componente étnico como uma expressão de sua realidade. As favelas brasileiras concentram em seu território um número elevado de negros, pardos e pretos e descendentes de indígenas de acordo com a região brasileira”.

“Por fim, o alto grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letalidade, mostra que é absurdo falar que a favela é violenta. A favela é uma área mais atingida pela violência do que outras partes da cidade. A favela é um espaço marcado por iniciativas e estratégias de sujeitos concretos na cidade que buscam exercer a sua cidadania. Não acreditamos que a cidadania é uma preparação, não se constrói a cidadania, nascemos cidadãos, somos seres sociais, por isso cidadãos. E como cidadãos que somos, temos direitos a uma série de elementos fundamentais para nossas vidas. A educação não prepara para a cidadania, mas é por ser cidadão que eu tenho direito à educação, como também tenho direito ao trabalho, direito à moradia, direito à vida”.

Em suas palavras finais, reforçando o esforço para a construção do seminário, Jaílson Sousa e Silva afirma que “pensar o conceito de favela é lutar por uma democracia republicana no século XXI”.

A discussão realizada no âmbito do grupo de trabalho contou com a apresentação de textos de



GRUPO DE TRABALHO

GRUPO DE TRABALHO

especialistas sobre o tema favela, ainda que ligados a experiências diferenciadas. Tais apresentações foram seguidas de debates e cujos resultados tentamos sintetizar no texto abaixo.

A incorporação do que é a favela ou do que não deveria ser a favela, conduz a uma necessidade de se disputar, no plano simbólico, o que a favela é na sua positividade. A crítica à incompletude das promessas do Estado e às desigualdades da cidade se faz necessária e indispensável para contextualizar a favela na urbanização do território. Por outro lado, é impossível pensar a favela sem pensar a cidade, portanto não há uma cidade partida como se supõe. Assim, torna-se fundamental admitir o caráter relacional das favelas, contrário à sua abstração e reificação. A favela não pode ser pensada em si mesma. Não há, por exemplo, uma política de urbanização comum para a cidade. Ninguém questiona muito o crescimento de outros bairros, mas o crescimento das favelas é visto como um mal a ser combatido e a favela como um problema a ser solucionado.

É fundamental reconhecer o contexto social e político de surgimento das favelas que esteve vinculado à antítese da ordem urbana, às políticas de higienização e ao não reconhecimento da normatização. Havia um esforço de segregação na medida em que a existência da favela permitia a estabilização social. Isso gerou duas conseqüências imediatas: se por um lado a favela se torna um espaço de pertencimento para os seus moradores, esses mesmos se colocam numa situação de estranhamento com o restante da cidade, numa perda do “direito à cidade”.

Um desafio à construção do conceito é a de tentar desconstruir alguns conceitos já consolidados, geralmente vinculados a uma abordagem conservadora e normatizante que permanecem como uma realidade nos dias de hoje, mesmo que o foco das políticas públicas tenha sofrido alterações. Um exemplo disso são os ecolimites e as unidades pacificadoras, em que se mantêm

quase inalterada a lógica que permeava as remoções. Essas questões trazem também como um desafio a necessidade de pensar o conceito levando em consideração as dimensões subjetivas e simbólicas, intrínsecas à vivência e à construção de significados dos sujeitos que fazem desses territórios a sua morada.

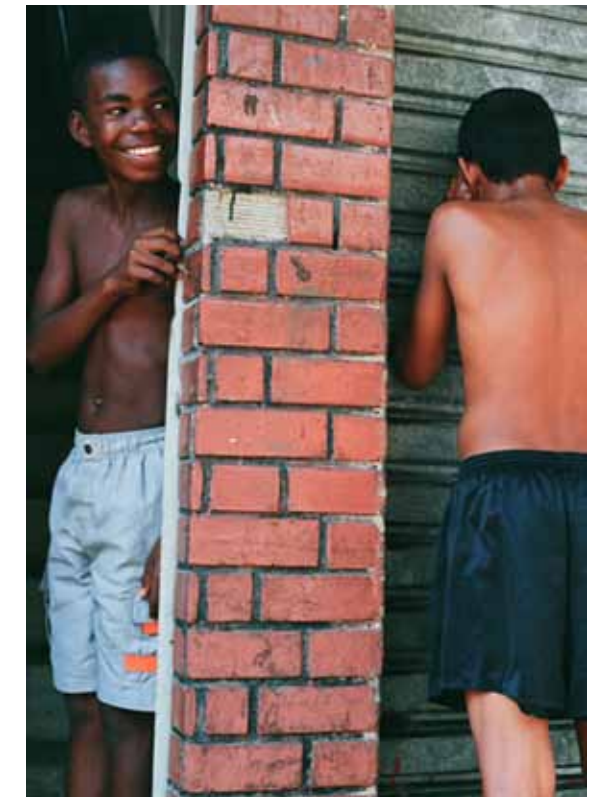
Por que é importante discutir o conceito de favela? Para tanto é importante considerar um contexto específico ou propor um diálogo nacional? É para mudar a realidade? É da própria origem do conceito não dar conta da multiplicidade. Talvez fosse importante pensar num conceito mais geral que dialogue com a distância da moradia digna e as condições de vida das pessoas. Os conceitos podem também orientar parâmetros em escala nacional, que mobilizem as políticas públicas, por mais que essas possam e devam reconhecer as estratégias locais. Portanto, cabe refletir sobre a relação entre o conceito e as estratégias de formulação e intervenção das políticas públicas.

É fundamental estabelecer uma representação conceitual que não se pautе somente pelas ausências e pela precariedade. Esta que afirma a favela como o lugar da pobreza, da população de baixa renda, como comunidades carentes, limitada territorialmente, controlada socialmente por grupos privados, como as milícias e o narcotráfico, e lugar da experimentação de políticas públicas. Sobretudo porque esse olhar mobiliza tipos de políticas públicas específicas, marcada também pela precariedade. É necessário travar uma batalha simbólica, requalificar através da resistência e da denúncia das desigualdades.

Há, nas favelas uma limitação histórica de relação de soberania do Estado. A expectativa do direito, tanto o seu conhecimento pela população, como o seu reconhecimento pelo Estado, é, em geral, negligenciada. As favelas convivem com ameaças de remoção e violência permanentes. Não há muitos canais de diálogo e de condutas que permitam e garantam a efetivação dos direitos de cidadania.

O não reconhecimento dos direitos gera desesperança e abre espaço para o assistencialismo. O Estado impõe uma ordem do direito baseado em uma visão de controle externo, sem considerar o papel dos moradores no exercício do acesso aos direitos. Parte do processo de mudança deve vir das favelas, e a questão da superação do acesso aos direitos é fundamental. O acesso aos direitos está relativamente difundido como perspectiva. O que difere é a qualidade desses direitos. Há uma situação de cidadão e cidadania de segunda classe. A qualidade da cidadania e da própria cidade em que queremos nos incluir é uma discussão que está pouco presente nas políticas





públicas.

A favela é diversa e heterogênea. Há, por exemplo, uma enorme diversidade fisionômica e de usos nas e entre as favelas desde a década de 40. Atualmente, podemos afirmar que o uso econômico é rentável e possui a presença de um intenso comércio, de prestação de serviços, dentre outras atividades. Há, entretanto, uma dificuldade de agir nos termos de uma política pública nacional, tendo em vista a ausência de um sistema de informação que dê conta desta diversidade das favelas, mas também de suas especificidades. Os dados são imprecisos sobre quem são e quantos são. Conhecer e discutir a favela é importante para mudar a realidade, e é isso que deve mobilizar as políticas públicas.

É inegável que hoje a favela é parte da agenda pública, e nesse sentido é fundamental as sua re-conceituação. Uma questão importante para ser discutida refere-se à tentativa de estabelecer parâmetros para políticas de regularização fundiária que resultem em melhorias nas condições de acesso a terra e no acesso a serviços de infra-estrutura. Os mecanismos de regulação devem levar em conta as formas de habitação já criadas. As diferenças que existem no plano da espacialidade e da ordenação não impedem que se construam mecanismos regulatórios adequados e democráticos.

Na favela, comumente a necessidade de habitar, leva o morador a ocupar áreas que originalmente não foram destinadas ao parcelamento com fins para habitação. Por outro lado, o poder público não atua nas favelas com o mesmo ritmo que licencia os parcelamentos em outros lugares da cidade. Muitas vezes, um parcelamento pode ser até autorizado, mas o poder público não implanta equipamentos que dotem aquela área de infra-estrutura necessária.

Do ponto de vista da política pública é importante diferenciar território, terreno, atividades e condições de vida das pessoas que habitam esses lugares. Seria importante que os indicadores nos dessem esse panorama associado à questão da propriedade, acesso e uso da edificação, assim como em relação às condições de vida. Isso evitaria o que vem ocorrendo em muitas cidades, onde a política de tarifas sociais é condicionada à situação de moradia e não à situação de renda das famílias. Nesse caso, uma simples melhoria da habitação retira pessoas do acesso à tarifa social. Por isso, levar em conta as condições de vida da população é importante na orientação das políticas públicas a ela direcionada.

Uma questão: que tipo de definição pode ser proposta para contribuir para a solução do problema

de pessoas que vivem em áreas que, mesmo sem serem favelas, possam ser contempladas? Para o IBGE, poder-se-ia ir para além da categoria de subnormal, porque no nosso país o normal é o irregular que prevalece. A questão da irregularidade deveria ser objeto de estudos mais detalhado no nível municipal, e poderia ser feita uma recomendação, para ser feito um levantamento, com uma cartografia específica, que pudesse ser cruzado com informações locais.

Há vários espaços que têm infra-estrutura precária, que têm adensamento, mas que não são favelas. Do ponto de vista legal, a questão fundiária faz muita diferença. Para o viés jurídico, se você compra uma área, você agiu de boa fé. Mas se você ocupa uma área ilegalmente, com histórico de invasão, é mais difícil regularizar, por uma questão da legitimidade – ou não – que é atribuída ao conteúdo sociopolítico da ocupação original.

A questão ambiental muitas vezes ignora a presença das pessoas e todo o capital social implantado nas favelas. Deve-se levar em conta o que já existe uma base material construída, reconhecendo-se na definição que houve um investimento, de que aquelas áreas têm um valor, mesmo quando comparados a outros modelos de valorização imobiliária.

Na história das favelas se coloca uma relação entre o que é o espaço da ordem, que operava na cidade dita formal, e o espaço da desordem, que operava nas favelas. Quem é o transgressor e quem é transgredido? A existência das favelas sustenta uma ordenação social, como o espaço da transgressão/dos transgressores. A questão é, portanto, em qual modelo de cidade queremos nos incluir? Uma cidade partida, ou uma cidade que permita encontros socioculturais em espaços de convivência criativos?



**DECLARAÇÃO:
O QUE É
A FAVELA,
AFINAL?**

DECLARAÇÃO: O QUE É A FAVELA, AFINAL?

A partir das diferentes idéias e dos ricos debates que emergiram durante atividades do Seminário – *O que é a Favela, afinal?* –, realizado nos dias 19 e 20 de agosto de 2009, o Observatório de Favelas apresenta uma Declaração própria, com o objetivo de contribuir para a formulação de um conceito de favela que abrigue a complexidade e a diversidade desse território no espaço urbano contemporâneo:

1. Considerando o perfil sociopolítico, **a favela é um território onde a incompletude de políticas e de ações do Estado se fazem historicamente recorrentes**, em termos da dotação de serviços de infra-estrutura urbana (rede de água e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública e limpeza de ruas) e de equipamentos coletivos (educacionais, culturais, de saúde, de esporte e de lazer) em quantidade e qualidade para as famílias ali residentes, na promoção da moradia digna para seus habitantes, na regularização fundiária e urbanística adequada às formas de ocupação do solo, na criação de legalidades afeiçoadas às práticas sociais e, em especial, na garantia da segurança cidadã, devido ao seu baixo grau da soberania quando comparado ao conjunto da cidade. Portanto, as favelas são, de modo geral, territórios **sem garantias de efetivação de direitos sociais, fato que vem implicando a baixa expectativa desses mesmos direitos por parte de seus moradores.**

2. Considerando o perfil socioeconômico, **a favela é um território onde os investimentos do mercado formal são precários, principalmente o imobiliário, o financeiro e o de serviços.** Predominam as relações informais de geração de trabalho e renda, com elevadas taxas de subemprego e desemprego, quando comparadas aos demais bairros da cidade. Os baixos indicadores econômicos das favelas são acompanhados pelos indicadores de educação, de saúde e de acesso às tecnologias quando comparados à média do conjunto da cidade. **Há, portanto, distâncias socioeconômicas consideráveis quando se trata da qualificação do tempo/espço particular às favelas e o das condições presentes na cidade como um todo.**

Foto: Ratão Diniz/Imagens do Povo



3. Considerando o perfil sócio-urbanístico, **a favela é um território de edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, sem obediência aos padrões urbanos normativos do Estado.** A apropriação social do território é configurada especialmente para fins de moradia, destacando-se a alta densidade de habitações das suas áreas ocupadas e de sua localização em sítios urbanos marcados por alto grau de vulnerabilidade ambiental. **A favela significa uma morada urbana que resume as condições desiguais da urbanização brasileira e, ao mesmo tempo, a luta de cidadãos pelo legítimo direito de habitar a cidade.**

4. Considerando o perfil sociocultural, **a favela é um território de expressiva presença de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com região brasileira, configurando identidades plurais no plano da existência material e simbólica.** As diferentes manifestações culturais, artísticas e de lazer na favela possuem um forte caráter de convivência social, com acentuado uso de espaços comuns, definindo uma experiência de sociabilidade diversa do conjunto da cidade. **Superando os estigmas de territórios violentos e miseráveis, a favela se apresenta com a riqueza da sua pluralidade de convivências de sujeitos sociais em suas diferenças culturais, simbólicas e humanas.**

FICHA TÉCNICA

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS

Coordenação Geral

Jorge Luiz Barbosa

Coordenação Executiva

Elionalva Sousa Silva

Erasmoo C. Castro

Fernando Lannes Fernandes

SEMINÁRIO “O QUE É A FAVELA, AFINAL?”

Coordenação

Mariane de Oliveira Biteti

Câmera

André Barros

Diego Bion

Edição

Rafael Mazza

Cobertura Fotográfica

Agência Imagens do Povo

Produção

Francisco Marcelo da Silva

Organização da publicação

Jailson de Souza e Silva

Jorge Luís Barbosa

Mariane de Oliveira Biteti

Fernando Lannes Fernandes

Coordenação Editorial

Marianna Araujo

Vitor Castro

Projeto Gráfico

Haydée Borges

CRÉDITO DAS IMAGENS

Foto da capa

Ratão Diniz/Imagens do Povo

Página 9

Elisângela Leite/Imagens do Povo

Página 15

Rosilene Miliotti/Imagens do Povo

Página 19

Sdraque Santos/Imagens do Povo

Página 70

A.F. Rodrigues/Imagens do Povo

Página 85

A.F. Rodrigues/Imagens do Povo

Página 88

Foto 1 - Davi Marcos/Imagens do Povo

Foto 2 - Ratão Diniz/Imagens do Povo

Página 89

Foto 1 - A.F. Rodrigues/Imagens do Povo

Foto 2 - A.F. Rodrigues/Imagens do Povo

Foto 3 - Rovená Rosa/Imagens do Povo

Página 90

Foto 1 - Ratão Diniz/Imagens do Povo

Foto 2 - Ratão Diniz/Imagens do Povo

Página 91

Foto 1 - Tony Barros/Imagens do Povo

Foto 2 - Rovená Rosa/Imagens do Povo

Foto 3 - Ratão Diniz/Imagens do Povo

