

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fórum de Ciência e Cultura

Seminário Diálogos Cariocas

Rio: Favela ou Bairro?

Sérgio Magalhães arquiteto

PROURB-FAU/UFRJ

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2009

organização:



realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



2 Rio: Favela ou Bairro?

A dimensão urbanística da habitação

Sérgio Magalhães 1

A proposta deste seminário, Rio: Favela ou Bairro?, nos oferece a oportunidade de refletir sobre uma das mais instigantes questões da nossa contemporaneidade urbana. A alternativa que a pergunta oferece à cidade, se 'favela' ou se 'bairro', pressupõe-lhe um destino dicotômico, realidades que se excluem.

Não é este o entendimento que defenderei. Procurarei traçar uma breve contextualização da moradia popular urbana, da qual a favela é uma das manifestações. Será destacado o entendimento de que a favela reflete a adesão dos pobres à cidade e ao modelo ocidental de família nuclear, que no caso urbano está associada à moradia autônoma e própria.

Será comentada a dimensão urbanística da moradia, matriz da forma urbana, em seus constituintes doutrinários e em sua relação com a escassez de Estado em assentamentos populares e trechos importantes da cidade.

Finalmente, como essa escassez de Estado, que ao mesmo tempo penaliza esses assentamentos e contribui para a sua estigmatização, precisa ser enfrentada com uma perspectiva política de democratização da cidade.

1 Sérgio Magalhães é arquiteto, doutor em Urbanismo, professor da FAU e do PROURB/UFRJ

e.mail: smc@centroin.com.br

www.cidadeinteira.blogspot.com

3 Contextualização

Cortiço, favela, loteamento e conjunto são as quatro mais importantes modalidades de habitação popular do Brasil urbano, a partir da República.

organização:



realização:



patrocínio:



O cortiço teve grande evidência nas décadas vizinhas à mudança de século XIX-XX, sobretudo no Rio de Janeiro, quando veio a sofrer combate acirrado dos governos visando a sua eliminação.

A favela acompanhou todo o período, passando de assentamentos precários nas primeiras décadas a até bastante consolidados, ao final do século. Sua ocorrência vem demonstrando vitalidade crescente nas principais cidades do país.

O loteamento é tradicional modalidade de ocupação urbana. No caso popular, contudo, ele passa a ser significativo a partir da década de 1930, adquirindo relevo com a industrialização, vindo a se caracterizar por um modelo de mero parcelamento de glebas, sem infra-estruturas.

O conjunto residencial é o modelo preferencial de promoção governamental de moradia popular. No Rio, os primeiros datam dos anos 1940. Assumem importância nos anos 1960-70, quando são construídos os grandes conjuntos destinados às populações removidas compulsoriamente de favelas da Zona Sul e Centro.

É nessa simplificação tipológica que se desdobram os quotidianos residenciais da imensa maioria dos moradores das cidades brasileiras.

Pano de fundo Ao final do século XIX, ao se consolidarem as poderosas transformações urbanas resultantes da industrialização, já se estabelecera grande mudança no âmbito da constituição familiar, que de família extensiva passou a família nuclear. Firmou-se a expressão “Quem casa quer casa”, a sinalizar o fortalecimento do par de cônjuges como matriz da sociedade. Quer casa, nessa expressão, poderia ser entendido como a possibilidade de viver autonomamente em relação às raízes familiares.

Foi também um período onde veio a se estabelecer um certo consenso nas sociedades ocidentais mais desenvolvidas: a necessidade das famílias serem proprietárias de sua moradia.² As políticas públicas passaram a traçar o objetivo de que cada núcleo familiar pudesse ser proprietário da moradia. A expressão se ampliaria: “Quem casa, quer casa própria”. Holanda, em 1902, e França, em 1912,

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás



legislaram sobre a moradia de aluguel na 2ª Na ocasião, a cidade de Paris alcançava uma população de mais de 2 milhões de pessoas, onde apenas 5% das famílias habitavam moradias próprias.

4

perspectiva de sua superação. Após a Primeira Guerra os investimentos se massificam na promoção do novo modelo.

O Brasil aderiu a este modelo bem mais tarde.

No Rio de Janeiro de toda a primeira metade do século XX as famílias viviam predominantemente em moradias alugadas. Talvez a modalidade de aluguel mais procurada pelas famílias pobres tenha sido o cortiço ou a casa de cômodos. O cortiço se caracterizava pelo aproveitamento de casarões decadentes, subdivididos para a ocupação por numerosas famílias. Mas novas construções em fita, em terrenos de grande profundidade, também eram promovidas especialmente para essa finalidade, como foi descrito no romance de Aluísio de Azevedo, O Cortiço.

A precariedade construtiva bem como o exagero na ocupação -por dezenas ou centenas de unidades em um mesmo lote-, levou à qualificação dos cortiços como uma modalidade imprópria ao estágio civilizatório pretendido pela cidade. Ademais, com condições sanitárias inadequadas, o cortiço passou a ser percebido como um local de disseminação de doenças.

A sistemática atuação governamental contra o cortiço reduziu a oferta de moradias, encarecendo o aluguel em uma cidade que aumentava a população de modo exponencial. Sem a oferta de alternativas satisfatórias, parcela considerável das famílias que não puderam, ou não quiseram, manter o aluguel, passaram a construir suas casas em favelas já a partir do final do XIX.

São da primeira década do novo século favelas como Babilônia, na Zona Sul, e Salgueiro, Telégrafo e Mangueira, na Zona Norte -de modo que algumas já completaram cem anos e, possivelmente, tenham sido habitadas por cinco ou seis gerações da mesma família.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Nas primeiras décadas, as favelas eram constituídas exclusivamente por habitações muito precárias, quase sempre construídas com material reaproveitado, sem equipamentos e sem infra-estrutura, ainda que modesta –e, em geral, assim se mantiveram até meados do século XX.

Por ocasião da elaboração de seu Plano de Melhoramentos e Embelezamento para o Rio (1929), o urbanista francês Alfred Agache estimava a população favelada em cerca de duzentas mil pessoas. Isto é, cerca de 13% dos cariocas.

5 A República Velha (1889-1930) entendia cortiços e favelas como chagas sociais, que precisavam ser cauterizadas³. Moradias higiênicas, que viessem a substituir aquelas impróprias, seria uma tarefa para a iniciativa privada, não para o governo.

Ao governo competiria regulamentar, fiscalizar e restringir –afirmava Agache (o/c), embora reconhecesse que as favelas são também fruto da “indiferença até hoje manifestada pelos poderes públicos, relativamente às habitações da população pobre”.

Não seria indiferente, contudo, o governo, na promoção de novos bairros destinados à habitação para os estratos médios e ricos da população, investindo em saneamento, pavimentação e iluminação pública, o que não fazia nos bairros suburbanos (Abreu, o/c).

A Revolução de Trinta esboçou –apenas esboçou!- uma outra perspectiva.

Ao ampliar os direitos de cidadania, permitiu que o prefeito Pedro Ernesto promovesse a “aproximação entre o formal e o informal” (Motta, 2001), com o reconhecimento político da favela e fundando a primeira escola pública em favela, na Mangueira. Essa perspectiva anulou-se com a prisão do prefeito, em 1936. No ano seguinte, decreto proibia que as favelas constassem do mapa da cidade ⁴.

É com o Estado Novo (1937-1945) que muda radicalmente a compreensão quanto à

organização:



realização:



patrocínio:



responsabilidade pela promoção da moradia. O governo assume para si a produção da habitação popular.

Assim, em 1942, com a consolidação das leis do inquilinato, fica clara a opção contra o aluguel e a favor da casa própria.

Mas o que seria no discurso do governo uma proteção para os inquilinos frente à ganância dos senhorios, revela-se um desestímulo à construção de moradia para alugar.

Nas duas décadas seguintes, a produção de iniciativa do governo não passou de alguns conjuntos residenciais experimentais. Assim, a escassez de aluguel, a falta de financiamento para as famílias e a crescente demanda com o aumento da população urbana, resultam em aguda crise de moradia e na improvisação na construção promovida pelas famílias pobres e de classe média.

A moradia popular de iniciativa da família adota duas tipologias predominantes: a favela e o loteamento de periferia. Em geral, a favela nas áreas consolidadas ou melhor situadas 3 Abreu, M. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IplanRio, 1997.

4 Decreto 6000, de 1937.

6 em relação ao mercado de trabalho, Zona Sul e Zona Norte, sobretudo nesta última, onde se localizava o parque industrial mais importante. Os loteamentos foram adotados como tipologia preferencial nas expansões suburbanas mais distanciadas do Centro e na formação das cidades novas da Região Metropolitana. Incluem-se, entre estas, Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

O Estado Novo reconheceu a construção da moradia popular como tarefa do governo e assim permaneceu no regime da Constituição de 1946, também ao longo do regime militar e até mesmo com a Constituição de 1988. A idéia é a mesma: quem promove a habitação popular é o governo, seja construindo diretamente, seja através de empresas.

organização:



realização:



patrocínio:



Os recursos coletivos –a poupança e os impostos- foram apropriados por programas vinculados diretamente aos governos e às empresas construtoras, monopolizando os recursos para moradia. Crédito à disposição da família, na prática, não houve e continua extremamente escasso. Logo, quem decide onde, como e em que condições construir não é a família; quem decide é o governo e as empresas.

A modalidade dos conjuntos residenciais foi adotado pelos governos desde a década de 1940. Mesmo agora, em 2009, com o programa Minha Casa, Minha Vida, anunciado pelo governo federal para construir um milhão de moradias, é o conjunto residencial decidido por governos + empresas que assume o protagonismo –e, mais do que isso, a exclusividade em relação aos recursos financeiros.

Essa idéia, que é hegemônica há quase sete décadas, constituiu-se em rotundo fracasso.

No período, de 1940 a 2000, o número de domicílios urbanos passou de 2 milhões para mais de 37 milhões, sendo que pouco mais de 20% foram financiados ou promovidos pelos governos + empresas, por todos os modos, em todas as classes de renda.

Somando todas as moradias que todos os governos (federal, estaduais e municipais) fizeram, encomendaram ou promoveram, incluindo as unidades construídas nos vinte anos de BNH, mais os financiamentos da Caixa Econômica e dos bancos oficiais e privados: alcançam pouco mais de 1/5 dos domicílios construídos no Brasil urbano. Ou dito de outro modo: 4/5 das moradias foram erguidas contando apenas e exclusivamente com os recursos próprios das famílias. (fig 1)

O governo adotou o conjunto residencial e o povo adotou o modelo da auto-construção.

7 Ela está nas favelas e nos loteamentos periféricos e é o grande espelho da moradia pobre brasileira. Isto é, o brasileiro não se limitou a aguardar as iniciativas governamentais.

organização:



realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



Precisando de casa, sem financiamento, sem oferta adequada a suas necessidades e possibilidades, foi o produtor autônomo de sua moradia. Construiu segundo a condição possível. Na precariedade óbvia.

Ao final do século XX, o município do Rio de Janeiro contava seiscentas favelas com um milhão de habitantes (17% da população) e mais de oitocentos mil cariocas vivendo em loteamentos irregulares (14% da população).

Em conjuntos residenciais, vivem aproximadamente quinhentas mil pessoas (9%). Em geral, é reconhecido que a grande maioria dos conjuntos populares se encontra em precárias condições ambientais, muitos deles sob o jugo de narcotraficantes ou milicianos –tal como ocorre com favelas e loteamentos,.

Figura 1

Novos Domicílios Urbanos -

Brasil - 1940-2000

7 milhões

28 milhões

governo ou financiamento poupança prévia

8

Favela 5

Sendo a favela, das expressões da moradia popular a de maior interesse para o nosso debate, convém especificá-la um pouco.

Antes do que uma contrafação, a favela se apresenta como uma adesão à cidade; a favela não se opõe à cidade, adere. Alheia à ordem regulada, constrói outra ordem para poder se constituir –e dar acolhida ao desejo urbano de seus moradores, a maior qualidade para a vida da cidade.

Constrói outra ordem urbanística mas não outra ordem social. Na origem, é menos uma manifestação cultural do que econômica.

organização:



realização:



patrocínio:



O estranhamento da ordem regulada a essa outra ordem não permitiu que esta viesse a ser acolhida no corpo hegemônico. Foi-lhe imposta uma exigência inexorável na direção da marginalidade.

Em face dessa evidência, convém avaliar as possibilidades da favela vir a integrar-se plenamente na ordenação da cidade, como bairro com características peculiares.

A pergunta é inevitável: será mesmo possível urbanizar as favelas?

A urbanização de uma favela é uma resposta que pode ser comprovada empiricamente. O Rio tem experiência positiva, desde o final o início dos anos 1970, em algumas comunidades onde foram implantadas as redes de infra-estrutura e pavimentados os acessos. Em geral, esses são os requerimentos da urbanização.

Mas foi a partir de 1993, com o programa Favela-Bairro, iniciativa da Prefeitura do Rio de Janeiro, que a experiência se afirmou. Construindo ou ampliando a estrutura urbana em favelas consolidadas, o programa interviu naquelas de médio porte, que representam cerca de um terço do número de favelas da cidade, mas abrigam por volta de 60% da população favelada.

Posteriormente, foi ampliado com o programa Grandes Favelas, e, para atender às pequenas comunidades, com o programa Bairrinho. Ao final do ano 2000, entre projetos e obras concluídas, o F-B atuava em comunidades que totalizam mais de 600.000 moradores, em um universo de um milhão de pessoas.

5 Parte dos comentários constantes deste segmento foi apresentada originalmente em Magalhães, S.F. Sobre a democratização da cidade, capítulo do livro Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. São Paulo: Oculum Ensaios

(edição especial) PROURB-UFRJ e PUC-CAMPINAS, 2004

9 Não obstante, a resposta pode não satisfazer à pergunta, pois a demonstração da viabilidade técnica da urbanização pode deixar a descoberto uma dúvida obscurecida: urbanizadas, elas se transformam em cidade? Elas não são lugares transitórios para as famílias? Não são assentamentos efêmeros?

organização:



realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



A favela não é uma singularidade étnica, religiosa ou cultural.

A caracterização da favela como um gueto pode levar a um entendimento errôneo de que se trata de um assentamento habitado por populações distintas do conjunto da sociedade. De fato, não é possível considerar desse modo.

Em que pese as particularidades dos cariocas que nasceram e passaram toda a vida na Serrinha, na Mangueira, no Salgueiro, é impossível diferenciá-los daqueles que não moram em favelas.

Os valores morais, o certo e o errado, a noção de progresso, a necessidade de inserção na sociedade moderna através do conhecimento, são fatores indiferenciadores entre favelado e não-favelado, guardadas as escalas de renda. Mas não só: a língua e os símbolos nacionais são os mesmos, a bandeira, o hino, o futebol, a música.⁶ Morar em favela, assim, não é um determinante para branco ou negro, para católico ou evangélico. Mas não será uma resposta para aqueles migrantes inadaptados para a vida urbana?

Ao contrário do que se diz, o favelado do Rio tem as mesmas origens regionais dos outros cariocas. No universo de moradores de favelas, ele é, predominantemente, da própria cidade, o Rio, seguido daqueles originários do Estado do Rio e, em terceiro lugar, dos que vieram de outros estados do Brasil.

E ainda: se não há determinante étnica, religiosa ou cultural, e se o favelado é carioca, por quanto tempo ele fica morando em uma favela?

É relativamente corrente encontrar-se quatro gerações da mesma família sempre vivendo na mesma comunidade, como na Mangueira e no Andaraí. De outra parte, constata-se que os investimentos que as famílias fazem na construção de suas moradias são crescentes, isto é, objetivam a permanente melhora da habitação. Ademais, são promovidas com um alto grau de participação dos membros da família, o que, por certo, cria um vínculo afetivo importante com o lugar. Estas, são evidências de que a favela não é um lugar transitório para as famílias.

⁶ Magalhães, S.F. A bandeira na favela. Rio de Janeiro. Jornal O dia, 19.02.1998.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:

 **UFRJ**
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás 

 **BRASIL**
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

10 Igualmente, a permanência de favelas já centenárias, bem como a ausência de relato de favela que tenha sido desmobilizada senão por interferência do poder público, permitem afirmar-se que a favela não é um assentamento efêmero.

Favela como “outra” urbes, “outra” esfera social, discrepante e inconciliável com a sociedade, marginal, são expressões forjadas no desconhecimento e –agora, quando a violência se amplia, no medo. Predominando entre as favelas a ausência de serviços públicos, elas deviam ser pensadas, mais propriamente, como “guetos urbanísticos”.

A favela não é um problema no âmbito da morfologia urbana.

Diversamente de muitas cidades brasileiras, onde há clara hegemonia de uma determinada tipologia urbanística –a do edifício alto, por exemplo-, o Rio exibe uma morfologia urbana bastante diversificada.

A geografia, por certo, contribuiu em muito para a formação desses ambientes urbanos múltiplos, nos quais se engendrou e se desenvolveu uma vida cultural, também ela, rica e variada. Mas não apenas a geografia; a urbanística carioca promoveu setores urbanos de clara prevalência do continuum construído e outros setores onde prevalece o edifício. Igualmente, quanto ao traçado das ruas a experiência é de diversidade. Também se examinarmos a implantação urbana, constataremos a multiplicidade do aproveitamento do relevo, tanto utilizando áreas planas quanto encostas ou morros. A cidade formal apresenta essa variedade, que também é encontrada nos assentamentos informais.

Formas urbanas regulares, com traçado em xadrez, podem resultar em bons bairros ou em bairros ruins de se morar, em cidades pacatas ou em cidades violentas. Formas urbanas irregulares, igualmente, podem resultar em bonitos e aprazíveis sítios ou em lugares inóspitos e perigosos.

Assim, a boa cidade não é privilégio de determinada forma. A conformação urbanística das favelas não é única: há favelas em encostas e em planícies; favelas muito densas e pouco densas; favelas com caminhos retilíneos e com caminhos tortuosos. A combinação desses elementos determina variadas formas.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás



Não obstante, é possível distinguir algumas constâncias entre as favelas, sob o ponto de vista urbanístico, tais como a prevalência das áreas privadas sobre as áreas públicas, a indefinição dos espaços públicos, o dimensionamento inadequado do sistema viário. Essas situações fazem resultar um setor urbano com precárias interações com o tecido do entorno; com acessibilidade insuficiente, com dificuldades para implantação dos serviços públicos; com embaralhamento na percepção dos espaços.

A urbanização, ao enfrentar essas constâncias, implica em melhorar as condições de acesso no interior da favela, em ampliar as possibilidades de interligação aos bairros do entorno, bem como melhor definir os espaços públicos, especialmente aqueles que podem servir como referência da comunidade, seja para si mesma ou em relação à cidade. De fato, a questão é diluir as fronteiras materiais tanto intra favela quanto entre a favela e o bairro formal.

Outro objetivo importante –para o qual o desenho urbano também assume papel decisivo– é o de diluir as fronteiras simbólicas entre favela e bairro, isto é, modificar a percepção que se faça da favela como anti-cidade. Em dois planos essa nova percepção precisa ser desenvolvida: entre os moradores da favela e entre os moradores do bairro. Este é um tema absolutamente fundamental no processo de integração, que não pode ser confundido com submissão. Integram-se bairro e favela, favela e bairro, não pela absorção de um pelo outro, perdidas as características próprias. Integram-se por um processo de conhecimento mútuo e respeito pelas diferenças. Cidade favela, cidade bairro, ambos cidade, este é o denominador comum.

A primeira atitude para a diluição das fronteiras simbólicas é o aumento da auto-estima dos moradores. A premissa é o reconhecimento das pré-existências ambientais e culturais do lugar, procurando intervir no sentido de suprir as carências objetivas quanto aos serviços e equipamentos necessários ao viver contemporâneo. Intervir sem modelos pré-concebidos a impor, mas a partir da preservação dos valores e espaços reconhecidos pela comunidade. Sob o ponto de vista do morador da comunidade, está estabelecida a principal condição.

organização:



PALUANA
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



Eletrobrás



BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Tratando-se, contudo, de um processo de dupla direção, é indispensável comunicar a mudança ao morador do bairro para que possa ser construída, também aí, uma nova percepção. Essa comunicação não se dá simplesmente por palavras, embora o discurso seja insubstituível, mas também através de signos reconhecíveis na cultura. Entre esses, a representação através do espaço adquire grande importância.

A força desse instrumento semiológico está na sua publicização.

Para isso, é importante a ordenação das áreas públicas, bem como a construção dos equipamentos públicos sempre no padrão de qualidade da cidade. Ruas, praças, creches, edifícios, quando necessários, concebidos segundo a linguagem da contemporaneidade, sem 12 subalternidades quanto à facilidade de comunicação, sem redução semântica. Quando possível,

esses elementos devem ser implantados de modo a bem servir tanto à favela quanto à vizinhança, sem prevalência de usuário, todos cidadãos.

Essas duas dimensões urbanísticas do processo de integração –a interligação entre os sistemas viários e entre os serviços e a construção de uma nova percepção na diversidade urbana comportam os objetivos essenciais da diluição das fronteiras materiais e simbólicas entre favela e bairro.

Uma vez implantados os serviços públicos, a presença dos governos se faz indispensável, do mesmo modo como ocorre nos bairros formais. No entanto, a experiência tem mostrado que a manutenção dos serviços tem sido muito difícil no interior das comunidades, mesmo com as intervenções do Favela-Bairro. Tanto os serviços de infra-estrutura quanto outros serviços, tal como o de policiamento, têm se mostrado muito precários.

Contudo, para o alcance dos objetivos plenos da urbanização, há claramente uma condição essencial: a permanência no interior do território urbanizado dos serviços públicos que caracterizam a cidade contemporânea, entre os quais se inclui, evidentemente, o serviço de segurança, pelo qual o Estado brasileiro exerce o seu exclusivo poder constitucional.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:

 **UFRJ**
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás 

BRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Ora, constatamos que durante as obras do Favela-Bairro houve significativa redução nos índices negativos. No entanto, passados os tempos iniciais, a manutenção desses serviços rarefez-se, com episódicas incursões de conservação, como ocorre com a água, os esgotos e, sobretudo, com o policiamento –a segurança.

Reverte-se ao antes, o que não apenas implica em perda relativa importante dos investimentos públicos implantados, como subtrai do sentimento coletivo a idéia de pertencimento à cidade e à sociedade. O morador volta a ser um cidadão com perdas importantes de cidadania.

Nessas condições, não se estabelece no interior desses territórios a plena vigência constitucional, as leis brasileiras deixam de valer em variados aspectos dos direitos cidadãos -na economia, no lazer, na cultura, na política, na garantia da circulação e da vida.

É nesse quadro de carências cidadãs e constitucionais que a favela é confundida com a marginalidade, sendo duplamente penalizada a população que nela vive. 13 Dimensão urbanística da moradia Penso ter sido explicitada a possibilidade da favela ser urbanizada, incorporando os requisitos funcionais da nossa contemporaneidade sem perda dos atributos estruturadores de sua especificidade. Neste caso, incluem-se as favelas que foram atendidas pelo programa Favela-Bairro.

Admito, também, que faz parte de nossa compreensão comum a cidade ser constituída por experiências espaciais múltiplas, seja de origem basicamente geográfica ou tipológica.

Nesses termos, a possibilidade do Rio de Janeiro deixar de ter favelas (enquanto forma urbana específica) parece muito remota, visto que há centenas de favelas consolidadas, urbanizadas, onde moram centenas de milhares de cariocas. Remoção necessariamente decorreria de ação política para a qual faltaria fundamentação conceitual, ademais dos custos financeiros, culturais e sociais que estariam envolvidos.

organização:

PALUANA
COMUNICAÇÃO

realização:

UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

EletrobrásBRASIL
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Todavia, neste momento, em que pese a disponibilidade de infra-estrutura e acessibilidade ampla, alcançadas com as obras, para muitas delas faltam-lhes, ainda, alguns atributos da cidade contemporânea, tais como a regulação do regime de propriedade e a universalização dos serviços públicos, especialmente os de segurança e de justiça.

A ausência destes últimos passa a configurar, em cada favela, um território à margem da ordem constitucional brasileira, onde não vigoram as leis nacionais.

A flagrante escassez de Estado configura uma efetiva falta de democracia.

Essa constatação pode comunicar à sociedade a inviabilidade da superação desse quadro de dificuldades, na medida em que o investimento em urbanização não implicou na presença efetiva do Estado.

E, em continuidade, passam a aflorar dúvidas, potencializadas na mídia, sobre se efetivamente há possibilidade do Rio se tornar favela: Rio só favela.

É claro que a questão não poderá ser respondida singelamente, por suas amplas implicações. Mas, por certo, há uma dimensão que também precisará ser considerada: a dimensão urbanística da moradia, o maior determinante da configuração da cidade, com seus desdobramentos sociais, econômicos e políticos.

14 Favela, bairro, loteamento, conjunto, cortiço: a cidade toma a sua forma.

Vimos a hegemonia do aluguel até meados do século XX, quando nas cidades brasileiras predominava o transporte público por trens urbanos ou por bondes. Coerente com o interesse na melhor localização das moradias, corresponde a aumento de densidade populacional e concentração urbana. No caso do Rio de Janeiro, a densidade populacional aumentou aproximadamente 50% entre 1900 e 1960, quando alcança o seu apogeu.

A partir daí, a casa própria desbanca o aluguel e assume a hegemonia no modo de morar carioca. Como não há financiamento para a produção, e as famílias tem que resolver individualmente como morar –em geral onde há terrenos mais baratos, isto é, mais longe é um período de redução significativa da densidade populacional, coerentemente com a predominância do transporte sobre pneus, e,

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás



paradoxalmente, quando toma vulto a construção de altos edifícios de apartamentos . A densidade populacional reduz-se no ano 2000 a valores equivalentes ao medido em 1870.

Densidade Populacional (mil hab/km²) – 1870-1996

Município do Rio de Janeiro.

Fonte: cálculos do A. s/ bases cartográficas diversas e censos do IBGE e informações AE do IPP/PCRJ

Também os conjuntos residenciais, de iniciativa governamental, em geral são implantados para além do tecido urbano, com o que induzem a expansão para áreas sempre mais remotas.

15 Expansão da área ocupada pela cidade

Preto: cidade em 1960

Vermelhos: expansão 1960-2000

Fonte: Estudo do A. s/bases cartográficas diversas

A expansão em baixa densidade se dá justamente quando o Rio deixa de ser capital federal e se vê privado de recursos nacionais que eram antes canalizados para o seu desenvolvimento urbano.

A expansão não é natural, mas construída.

Dentre as forças estruturadoras dessa construção precisamos incluir razões econômicas, como a falta de financiamento habitacional e a ausência de investimentos em infraestrutura urbana; razões políticas, como a atenção urbanística dirigida aos estratos mais ricos da população; e também destacaria, até com algum privilégio, a adesão cultural à doutrina urbanística do Movimento Moderno.

Acrescente-se, não sem importância, mitos que explicariam a crise urbana. Tais como o de que a cidade é construída sem planejamento urbano.

organização:



realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



Neste caso, costumamos creditar eventual decadência urbana à ocupação desordenada.

No entanto, o Rio tem sido bastante projetada nestes últimos 150 anos, e razoavelmente atendidas as diretrizes do seu planejamento.

Nós temos bons exemplos a destacar em que plano e cidade estabeleceram uma relação em sinergia. Em que o plano foi capaz de corresponder à idéia-força da cidade e atuar em sua promoção, como se deu com as remodelações realizadas no Rio de Janeiro ao tempo do prefeito Pereira Passos.

Contudo, a idéia de que o planejamento levará à racionalização e ao bom aproveitamento dos recursos pode ser ilusória. Muitas vezes, seu resultado é o inverso desse enunciado.

16 O planejamento pode estar em dissonância com a cidade; pode trabalhar no seu enfraquecimento.

No caso do Rio de Janeiro, dois planos foram importantes na construção da crise em que a cidade vive: o plano Doxiadis e o Plano Lucio Costa.

Concebidos no bojo da euforia pela criação do Estado da Guanabara, constituíram-se em instrumentos fundamentais na expansão exagerada que a cidade experimentou, na dispersão de recursos (cada vez mais escassos), na desconstrução da centralidade localizada no Centro histórico, na indefinição programática e de política urbana que a cidade vive desde então.

Em conseqüência, tiveram responsabilidade no deslocamento do núcleo de centralidade da metrópole e no seu esgarçamento; na degradação da Zona Norte; na ocupação desassistida da Zona Oeste; e no enfraquecimento da dinâmica metropolitana.

O Plano Doxiadis desenhou uma expansão que se espalhava para além do território municipal, indo até mesmo para depois do território metropolitano. Uma expansão urbana desmedida, coerente com uma cidade de possibilidades infinitas. Defendeu a concentração das atividades industriais na Zona Oeste, justamente em um

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:

 **UFRJ**
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás 

 **BRASIL**
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

momento em que esse setor econômico se encontrava em clara desestabilização na cidade. Ou seja, ao optar pela ruptura ao invés da contigüidade, ajudou no enfraquecimento da região que historicamente era receptiva às indústrias, a Zona Norte suburbana.

□□□□□ □□□□□□□□

hegemonia moderna: uma outra cidade Plano Doxiadis.

Amarelo: mancha ocupada (cidade metropolitana) em 1960.

17 Já o plano para a Baixada de Sernambetiba-Barra da Tijuca, de autoria de nosso maior urbanista, Lucio Costa, não apenas projetou uma expansão maior do que a cidade então existente, como concebeu a desconstrução da sua centralidade.

Lucio Costa se viu frente a uma área enorme que exigia planejamento para evitar-se a degradação. Projetou-a para tanto. Mas essa ocupação projetada de um novo bairro, conquanto pudesse satisfazer à encomenda governamental, na avaliação do arquiteto não lhe daria a dignidade que mereceria o tamanho da área e o encantamento da paisagem. Seria necessário mais.

Para Lucio, impunha-se considerar o deslocamento para a Barra da Tijuca da centralidade localizada no Centro histórico: "... o que lhe confere [à área] condições para ser já não apenas o futuro Centro Metropolitano (...) " ...mas, de certo modo, a futura capital do Estado".

Pode até parecer irônico que esteja nas mãos do mesmo arquiteto que ajudou a destituir o Rio de Janeiro da condição de capital federal a proposta para destituir a cidade da condição de capital estadual... E, isso tudo, em um intervalo de uma década!

Plano Lucio Costa para a Baixada de Jacarepaguá.

A capital não foi deslocada para a Barra da Tijuca, mas o esgarçamento do centro é um fato.⁷ No Rio, a atração pela orla marítima fez a função centro alcançar a Zona Sul a partir da década de sessenta. Posteriormente, esse esgarçamento segue a força de atração do ímã representado pela idéia de que na Barra se está construindo o futuro da 7 Embora em muitas cidades tenha ocorrido fenômeno

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás



semelhante, no Rio ele adquire proporções extraordinárias – justamente no rumo da Barra. Em São Paulo, por exemplo, em que o centro se espraiou da Praça da República para as margens do rio Pinheiros – Av. Berrini, passando pela avenida Paulista, tal distensão representa uma distância equivalente apenas à que vai do Leblon ao Leme.

Em Londres, onde também houve nas últimas décadas um alargamento da área central pela transformação das docas no rio Tâmisa, a distância que medeia entre o ponto localizado em Trafalgar Square e as Docklands é equivalente também à do Leblon ao Leme.

Tem igual dimensão a expansão moderna do centro de Paris em direção a La Defense. 18 cidade. Assim, mesmo não sendo plenamente implantado, o Plano Lucio Costa é vitorioso. Nesse sentido, infelizmente, a vitória do Plano é a derrota da cidade.

A expansão a oeste e a desconstrução da centralidade localizada no Centro histórico constituem-se em dois erros estratégicos.

Ambos reforçados por ações de planejamento.

Ora, é nesta expansão planejada, destituída de financiamento, de infra-estrutura, de transporte público adequado, sem indispensáveis serviços, inclusive o de segurança, que a cidade se encontra frente ao desafio de se democratizar, tornar-se verdadeiramente cidade para todos os seus cidadãos.

E, nesse encontrar-se, precisa reconstitucionalizar todo o seu território.

A desconstitucionalização do território.

De fato, há uma evidente simplificação na ligação entre favela e bandidagem.

Vistas desde os bairros mais bem localizados economicamente, os da Zona Sul, as favelas desta região parecem se constituir nas fontes da marginalidade, já que os bairros formais são territórios dominados efetivamente pelo Estado –o que evidentemente não acontece nessas favelas.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:

 **UFRJ**
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás 


UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Mas, infelizmente, este quadro é bem mais grave em outras importantes regiões da cidade, onde o domínio territorial é exercido pelas forças marginais não apenas em favelas, mas também em loteamentos, em conjuntos residenciais e em grande parte de bairros formais, muitos deles entranhados na história e na cultura do Rio de Janeiro.

A falta de cidade, matriz da violência.

Expandida para além de suas possibilidades, entregues suas populações mais pobres à sua própria sorte, o Rio não percebeu o paulatino crescimento da anomia que veio a modelar as relações sociais, políticas, culturais e econômicas em parcelas importantes de seu território.

Quando a anomia se aproxima perigosamente das regiões mais ricas e bem estruturadas da cidade, quando a violência passa a fazer parte do cotidiano carioca, aí já estão fundadas bases sólidas ligadas à marginalidade, de difícil destruição.

Não obstante, como me parece haver estreita interdependência entre as razões urbanísticas antes consideradas e a insegurança que já vivemos há alguns anos, convém avançar ainda um pouco mais na tentativa de ajudar ao debate a que se propõe este Seminário.

Desde logo é necessário que qualifiquemos a 'violência armada' como um fenômeno produzido coletivamente, por organizações, quadrilhas, gangs ou 'comandos', e que, geralmente, mas não exclusivamente, está associada ao tráfico de drogas.

A primeira aproximação que me parece pertinente é recordar que as bases dessas organizações, quadrilhas ou gangs, se localizam em favelas, em grande parte, mas também em loteamentos irregulares e em conjuntos residenciais.

No Rio de Janeiro, a população moradora nessas tipologias pode ser calculada em, no mínimo, 50% dos cariocas. Vendo-se o mapa, constata-se esse significado.

organização:



realização:



patrocínio:



Mapa do município do Rio de Janeiro com indicação das favelas e loteamentos irregulares.

Fonte: Instituto Pereira Passos, 2000.

Há um denominador comum.

Há um denominador comum a quase todos: a escassez de Estado. Os governos não estão presentes como o fazem na cidade regular –no asfalto.

20 “Ausência” ou “escassez de Estado” não é um modo de dizer que os serviços públicos são precários; é muito mais: é uma realidade que significa a não vigência de leis que regulam a sociedade nacional.

Em grande parte desses assentamentos populares, a lei do inquilinato não vigora. Isto é, as relações entre senhorio-inquilino são mediadas por forças alheias ao estatuto brasileiro. Em caso de conflito de interesses, as partes buscarão dirimir as dúvidas no apoio das forças que substituem o Estado ausente. Que forças são essas? Como elas se constituem? Tampouco vigoram o código tributário e o código de obras. O direito de ampla defesa, o direito do contraditório, o direito de ir e vir, dentre outros pilares do instituto constitucional brasileiro, não estão assegurados naquelas favelas, loteamentos e conjuntos residenciais onde o Estado não se faz presente.

Quais são os institutos que vigoram? Quem os impõe?

O domínio do território já não é simplesmente a boca de fumo.

Sem Estado, os assentamentos populares -favelas, loteamentos e conjuntos, tornam-se territórios à mercê de organizações ou gangs para as quais o espaço tenha valor. Em geral, o valor atribuído é aquele vinculado ao exercício do comércio de drogas. Hoje, este comércio, por certo, é um aspecto relevante, mas já não é mais o único; e, talvez, não seja sempre o mais importante.

Comércios clandestinos de serviços públicos, como o de transporte, o de comunicações e o de energia fazem parte do cotidiano desses assentamentos – cujo domínio adquire crescente valor. Com o advento das milícias, passa a ser incluído o serviço de segurança.

organização:



realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



Também a produção de moradias irregulares é outro negócio muito rentável, com lucros muito melhores do que os encontráveis nas economias formais mais pujantes. E, como a cobrança dos aluguéis não pode ser dissociada do “argumento dissuasório” do mais forte, ela reforça o círculo da ilegalidade, da clandestinidade e do mais bem armado.

É uma rede sobre parte importante da cidade.

Já não é um ponto, uma boca: é uma rede.

Na cidade do Rio de Janeiro, os nós dessa rede foram firmemente implantados em centenas de ilhas dominadas pela barbárie, como diria o ministro da Justiça.⁸

⁸ Ministro Tarso Genro, em O Globo de 01/abril/2008.

²¹ É um ‘arquipélago’ dentro do Brasil, sob domínio de outras leis –como se de outros países, submetendo todos que aí vivem ao jugo de poderosos arbitrários e absolutistas.

Poderosos, esses absolutistas extrapolam de seus territórios dominados e expandem seus tentáculos para além do arquipélago. Alcançam a terra firme onde construímos nossa fantasia da cidade sem favelas, dos conjuntos residenciais modelares. Nossa fantasia da cidade perfeita, que dispensa políticas públicas de transporte coletivo, de saneamento, de habitação, de crédito, de regularização da propriedade,—e continuaria sendo uma maravilhosa cidade.

Assim, a rede se desdobra por sobre o tecido urbano legal. E alcança bairros sucessivos e regiões importantes do território carioca.

Isto é, constituiu-se, ao longo do tempo, por sobre esses territórios desprezados pelo Estado, uma rede econômico-político-social que é ilegal, clandestina, e é degradadora da economia, da política, da sociedade, da vida urbana. Apresenta-se como uma clara desconstitucionalização do território.

Arquipélago, que se desdobra como rede de anomia, por sobre o território metropolitano.

organização:



realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:



1. Moradia: conjuntos, loteamentos, favelas 3. Tráfico, transporte, 2. Tráfico de drogas energia, comunicação

4. transporte, energia, comunicação, lazer, imobiliária, locação

5. transporte, energia, comunicação, lazer, imobiliária, locação, segurança

22 A evidência dessa anomalia/anomia se encontra descrita no cotidiano da imprensa carioca, de onde destaco as seguintes notícias :

Setembro de 2007. O presidente do DetroRJ, sr. Rogério Onofre, dava uma entrevista à TV Globo quando foi interrompido por uma motorista desesperada que, logo antes, tivera apreendida a van pirata com que circulava no Leblon. Com pena, Onofre resolveu pagar de próprio bolso a multa de R\$ 1.750,00, liberando o veículo. O Detro divulgou que o ato do seu Presidente se deveu à informação de que a motorista sofreria represálias impostas por bandidos da região onde vive, o Recreio, caso voltasse sem o veículo, controlado pelos poderosos do lugar. (O Globo, 21 set 2007) Março de 2008. O jornalista Mauro Ventura faz reportagem para O Globo, onde relata um julgamento cuja sentença seria a pena de morte. Os réus eram brasileiros, os juízes eram narcotraficantes brasileiros, os delitos teriam sido perpetrados nas comunidades cariocas dominadas pelos bandidos, lugar onde se realizava o julgamento. Ouvido, o ministro da Justiça, sr. Tarso Genro, considerou que tais tribunais significam a “ausência do Estado”. E ainda: “A violência cometida por marginais significa que, naquele espaço territorial, a barbárie venceu.” (O Globo, 01 abr 2008).

As duas notícias ajudam a compreender o quadro de anomia que vige em nossa cidade. Na primeira, o presidente do órgão público que regula o transporte de passageiros reconhece a atuação de um sistema de transporte de passageiros clandestino e marginal, tão poderoso que é capaz de impedir que a sua autoridade seja exercida.

Na segunda notícia, o ministro encarregado da Justiça reconhece que a barbárie venceu em território brasileiro perfeitamente configurado –na cidade do Rio de Janeiro, antiga capital federal, metrópole mundial onde moram cerca de 11 milhões de brasileiros. Ponto.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:



UFRJ
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás



São duas notícias balizares, todavia não são isoladas. Ao contrário.

Os principais corredores que articulam os bairros metropolitanos são testemunhas da superposição de 'legalidades', determinante no fechamento de centenas ou milhares de lojas, depósitos, armazéns, cujos proprietários não tiveram alternativa na ausência de proteção do Estado. Pontos mais críticos: Bonsucesso, Ramos, Olaria, Penha, Inhaúma,

Vicente de Carvalho, Irajá, Coelho Neto, Madureira, Cascadura, Jacarepaguá e Méier. As transportadoras se negam a fazer entregas nessas áreas de risco. O Globo, 25 jan 08 23 Município do Rio de Janeiro. Em amarelo, áreas urbanas, nomeando os bairros considerados mais críticos pelas transportadoras, segundo O Globo.

Mais recentemente, tem sido dado destaque à relação entre ações marginais e a representação política. Vereadores e deputados tem sido condenados por serem detentores de mandatos conferidos por seus vínculos com a bandidagem.

É claro que este quadro não se estabeleceu inopinadamente.

De fato, há uma desconstitucionalização de largas parcelas do território metropolitano, sobretudo de bairros suburbanos cariocas.

É necessário que se reconheça esta enorme rede econômica-política-cultural marginal e clandestina, degradadora, cobrindo enormes parcelas do território metropolitano, e que se ofereça a alternativa legal para a re-incorporação desses territórios ao estatuto constitucional e que, finalmente, garanta-se aos brasileiros, sem distinção, a proteção das leis nacionais.

Esta rede ilegal e degradadora precisa ser substituída por uma rede legal e promissora.

Retomada e permanência.

A violência que nos assola decorre diretamente da histórica ausência do Estado em grandes áreas da cidade –sobretudo nas favelas.

organização:

Paluana⁺
COMUNICAÇÃO

realização:

 **UFRJ**
Fórum de Ciência e Cultura

patrocínio:

Eletrobrás 

 **BRASIL**
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

É claro, a reversão desse quadro tem como condição a própria retomada desses territórios insulares. Mas não basta. É preciso a permanência.

24 Contudo, a permanência não há de ser entendida como simples presença de forças policiais. É indispensável que o Estado seja plenamente implantado.

clandestina e degradadora x legal e promissora.

Por certo, a violência armada não é privilégio da cidade do Rio de Janeiro. Ela se apresenta nas principais cidades brasileiras. Para enfrentá-la, o Brasil precisará assumir a sua dimensão urbana –e o Estado implantar-se definitivamente em todo o nosso território.

Todavia, o Rio de Janeiro poderá buscar o enfrentamento das dificuldades mesmo antes que o país se proponha a fazê-lo. Trata-se de uma condição para o seu futuro.

Uma agenda de reconstitucionalização e desenvolvimento.

A questão, como sabemos, é de natureza política.

Complexa o suficiente para que não pensemos em soluções mágicas, varinhas de condão que nos conduzirão à maravilhosa cidade. Não está na demonização da favela a saída para a nossa cidade. Não serão muros que salvarão nossa cidade nem nossas florestas.

Mas será preciso um grande esforço coletivo, governos e sociedade, acima de partidos políticos, para além de mandatos eleitorais, no sentido de construirmos uma agenda para a reconstitucionalização e o desenvolvimento.

Por certo, por suas mútuas implicações, para além de um acordo no sentido da urbanização e regularização dos assentamentos populares, nela precisarão estar considerados pelo menos três temas em papel de relevo:

-a compreensão da dimensão metropolitana da cidade;

organização:



realização:



patrocínio:



-o fortalecimento do Centro como centralidade metropolitana;

-a recuperação e desenvolvimento da Zona Norte suburbana.

Rio, favela ou bairro?

Nossa cidade é múltipla urbanisticamente. Isto é uma de suas riquezas.

Nossa cidade é uma, cultural e socialmente. Esta é a potência brasileira.

Precisamos garantir plenamente o Brasil a todos os brasileiros.

Todo brasileiro tem o direito a viver sob as leis do seu país. Inclusive o carioca.

SM Ps, 25jun09

organização:



realização:



patrocínio:

