

Um repensar da favela: tendências e questões

Fany Davidovich

O repensar da favela não constitui uma idéia nova. Marcado por descontinuidades, esse enfoque tem sido motivado pelas proporções que aquele assentamento passou a apresentar no espaço social urbano, como uma representação da pobreza, mobilizando a ação do poder público, o interesse de intelectuais e a atenção da mídia.

A primeira referência estatística da favela data do censo de 1950. O Rio de Janeiro era, até 1920, a cidade mais populosa do país, mas, a partir dessa data, São Paulo a ultrapassara como principal centro industrial; a capital da República já se ressentia de limitações no seu mercado de trabalho, no qual crescia a participação de serviços de baixa qualificação. É assim que, nos anos 30, há registros da visibilidade da favela na cidade do Rio de Janeiro, onde surgiu desde fins do século dezenove. Na década de 60, divulgava-se que um em cada dez cariocas vivia em favelas. Compreende-se que é, particularmente, no Rio de Janeiro, pioneira no problema e assumida como "capital da favela", que a idéia do repensar sinaliza um tema recorrente; interessa, igualmente, colocar tendências e questões que emergem de tal processo. São estes os eixos que pretendem pautar o texto que se segue.

O repensar da favela, um tema recorrente

Uma primeira referência faz assinalar o que se entende como tema recorrente no repensar da favela. Ele se define, certamente, pelas sucessivas, porém intermitentes, retomadas do assunto, mas, igualmente, pela significativa persistência de concep es e posicionamentos a respeito daquele segmento da cidade, ao longo do tempo. De maneira sucinta, pode-se adiantar que as visões de mundo sobre a favela têm envolvido coloca es que se opõem aos pares: a favela como um lugar exótico ou marginal   cidade *versus* a favela como um lugar definido e delimitado por imposi es vindas de fora; a favela como um espaço homog neo *versus* a favela como um espaço heterogêneo; a favela como área a ser removida ou erradicada *versus* sua permanência e urbaniza o.

A percep o da favela como espaço homog neo tem se sustentado em monografias, na literatura e na música, encontrando uma justificativa na preserva o de valores e de comunica o interpessoal, mantidos por um relativo isolamento geográfico, hoje em progressiva dissolu o, mas que, de algum modo, defenderam os moradores do contato difícil com os impactos da cidade moderna. Importa, porém, ressaltar a apropria o dessa percep o da favela pela esfera do poder público e por outros interesses. Implica es político-ideológicas estão subjacentes   idéia da favela como um espaço homog neo, dado o respaldo que tem oferecido para o controle social sobre uma popula o assumida como uniformemente "pobre"; diferentes agentes têm se sucedido: entidades da Igreja católica, o aparelho de Estado e outros mais recentes, que serão apontados adiante.

A sucessão do controle social sobre o mundo da favela leva a considerar que a persistência de concep es a respeito não significa uma situa o est tica. Importa observar o papel que a causa da urbaniza o tem exercido neste sentido. Um primeiro momento a distinguir   aquele em que a urbaniza o das favelas se constituiu em bandeira das reivindica es de movimentos de resistência de moradores a práticas de erradica o e de remo o, inicialmente para os "parques proletários", submetidos   rígida disciplina imposta pelo Estado Novo, e, mais tarde, para conjuntos habitacionais distantes, financiados pelo governo militar. Movimentos que traduziam a consciência do crescimento da urbaniza o e do direito de pertencer   cidade. Apoiados pela imprensa e por setores da Igreja católica, eles alcançaram proje o política, a ponto de serem reprimidos pelo regime militar, passando as associa es de moradores ao controle de secretarias do governo estadual. Lenta e progressivamente, a bandeira da urbaniza o da favela foi sendo apropriada pela política pública, que se fixou na habita o e, secundariamente, no saneamento. Crescia, deste modo, a percep o do Estado a respeito da importância do respaldo da massa popular para a sustentaa o do poder; a urbaniza o de lugares da pobreza como um suporte que acenava, políticamente, um descompromisso com o elitismo atribuído a diretrizes do governo.

Nessa perspectiva, passou, contudo, a prevalecer uma forma de intervir de cunho autoritário, envolvendo as esferas federal e estadual; forma essa que ainda não foi praticamente descartada, mesmo em atuações mais recentes, da fase de democratização do país e sob a égide de administrações eleitas. Entende-se, com isto, que a favela não deixou de ser assumida como "comunidade", como um mundo em si mesmo, visto de fora para dentro. Percepção essa que estaria atendendo a finalidades pragmáticas de linhas de ação que privilegiam o tratamento "único" para o problema social das favelas.

Medina (1973) já chamara a atenção para o fato de que o padrão autoritário de intervenção na favela encontrou resposta na pronta adesão de moradores à introdução de melhorias no ambiente, ainda que pontuais, limitadas e esporádicas; procedimento esse que veio caracterizar subordinação ao Estado, provedor de benesses, mas que acarretou uma atomização da sociedade local, baseada em "núcleos esparsos de organização". Residiria, aí, uma das causas da debilitação do desenvolvimento político daquela população que havia alcançado momentos importantes de mobilização. Mais uma observação, nesse tópico, faz assinalar que o que foi até aqui exposto traz à evidência que intervenções do Estado e/ou do setor privado sobre o ambiente construído detêm "intencionalidades" (Santos, 1996), atreladas aos diferentes interesses que vigem ao longo do processo da cidade. Como um corolário dos impactos, que tais intervenções produzem no espaço e na sociedade, desenvolve-se um aparato institucional, que se apóia num conjunto de leis, de normas e de regulamentações (Davidovich, 1997). De maneira esquemática, vale considerar que as intervenções da esfera pública efetuadas na favela envolveram duas formas de "intencionalidade", não necessariamente excludentes. Uma primeira balizou o ideário de repúdio à presença da pobreza na cidade apontando-a como ameaça à segurança, ao direito de propriedade e às regulações legais, manifestado, plenamente, no discurso higienista que se associou à instauração da República e se estendeu, grosso modo, às políticas de remoção das favelas, que, com avanços e recuos, encontraram um auge no regime militar. De fato, princípios de eugenia induziram a contínuas intervenções no espaço urbano, atendendo à consolidação do Rio de Janeiro como suporte político-ideológico de um projeto republicano e como principal porto do país.

Já houve menção a ações de renovação, de erradicação de favelas do centro da cidade, e à construção de conjuntos habitacionais de baixo custo, financiados pelo governo, que encontraram um expoente na Cidade de Deus. Além das implicações políticas, era uma orientação que atendia a uma nova realidade produtiva, ao *status* alcançado pelo planejamento centralizado e à estruturação metropolitana do Rio de Janeiro em um centro melhor, dotado de equipamentos e serviços e em uma periferia carente de recursos sociais.

Uma segunda "intencionalidade" deve ser, basicamente, referendada à abertura democrática, quando foram assumidos princípios universalistas de atendimento à população pobre. Momento em que já se anunciavam a crise do Estado e a queda de financiamentos destinados a conjuntos habitacionais; mas, também, um momento em que a

urbanização da favela passou a representar um eixo da política social de governos eleitos pelo voto. Mobilizações importantes tiveram lugar com as lutas pela Reforma Urbana, que cresceram nos anos 80, com a formulação de vários projetos, como o Fala Favela e o Mutirão Remunerado, com a proposta de urbanizar a baixo custo todas as favelas cariocas, na administração Saturnino Braga, e assim por diante. A "década perdida" representou, na verdade, um período rico em movimentos sociais e de crescente conscientização política da sociedade civil. O Programa Favela-Bairro constitui a proposta mais recente de intervenção pública na favela e se reporta a um novo momento na dinâmica socioespacial da cidade do Rio de Janeiro. Pode-se admitir que responde a novas intencionalidades no processo urbano da metrópole carioca e a um novo repensar da favela; importa, assim, considerar o significado deste repensar, ainda que limitado a algumas pontuações.

O Programa Favela-Bairro na cidade do Rio de Janeiro

Como primeira observação, deve ser salientado que, nos termos do Programa Favela-Bairro, são identificados propósitos de manter continuidade com a agenda de políticas públicas para a favela, assumida pelas administrações precedentes. O Plano Diretor da cidade (1992) incorporou essas propostas, constituindo-se em um suporte para a formulação da política habitacional do município, na qual o projeto da favela passou a ocupar uma posição particular, como o nome Programa Favela-Bairro Popular. Foi, deste modo, assumido o princípio de integração da favela como bairro urbano, inscrito numa cidade cada vez mais "múltipla e diversificada" (Carvalho et alii, 1997). Princípio esse que defendia a garantia do direito social da moradia, a urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos da população de baixa renda, a utilização racional do espaço, entre outros projetos.

O Programa atual remete, assim, a um repensar da favela que tem lugar num contexto democrático, mas de agravamento do problema social que representa; nessa última década, favelas e loteamentos irregulares passaram a concentrar 1,5 milhão de pessoas, cerca de 28% da população carioca. Uma consciência crítica a respeito da segregação e exclusão social tem se difundido na sociedade urbana, contribuindo para ampliar o respaldo   política de urbanização da favela.

No entanto, o repensar da favela, de que o Programa Favela-Bairro   uma representação, envolve outras questões.

Cabe, primeiro, men o a inovações que o programa atual apresenta e que procedem, basicamente, da incorporação de novos conceitos de gestão. Sobressai, nesse particular, a posição que o executivo municipal conquistou com a Constituição de 1988, no

sentido de afirmar-se como uma face da política de descentralização do poder. À Secretaria Municipal de Habitação coube a liderança no trato da questão da favela. Nas diretrizes de gestão encampadas junto ao Programa Favela-Bairro afirmaram-se princípios de uma racionalidade administrativa capaz de superar práticas tradicionais de clientelismo e a ineficácia do setor público, introduzindo flexibilidade à política de urbanização da favela. Visa-se, deste modo, assegurar uma atuação permanente para a melhoria das condições de vida na favela, em oposição ao caráter tímido e intermitente das intervenções anteriores. Ou seja, o Programa Favela-Bairro teria implícita a crítica ao processo de segregação social, sinalizando a favela como um fenômeno de âmbito coletivo e não como uma presença apenas pontual na cidade; uma posição que decorre, também, da escala territorial que a favelização assumiu na cidade do Rio de Janeiro.

Mais do que centenária na paisagem urbana carioca, a favela conquistou uma posição particular na política da cidade. Posição essa que remete à idéia de que intervenções no ambiente construído representam um recurso para a funcionalidade do sistema produtivo, associando-se a propostas de reforma do cotidiano de classes populares. Intervenções de caráter social pretenderiam, assim, um disciplinamento de segmentos da população, através da oferta de obras de urbanização, que acenam com a incorporação à cidade.

Tais observações permitem levantar a hipótese de que o Programa Favela-Bairro é parte de uma política urbana em curso na cidade do Rio de Janeiro. Política essa em que a problematização da favela não estaria circunscrita a objetivos do governo municipal, já que o programa representa uma intervenção na dinâmica socioespacial de uma cidade que enfrenta desafios postos pela globalização. Significa dizer que nela se entrecruzam interesses locais, nacionais e internacionais, envolvendo ações das esferas do município, do estado e da União, associadas ou não às do setor privado. Um repensar da favela, sob tal perspectiva, implica considerar as mudanças que a atingem, como consequência mesmo das transformações que afetam a cidade "legal". Pela complexidade de que se reveste, o processo multifacetado da globalização requer, de certo, o aprofundamento das análises, de suas manifestações e efeitos nas diferentes regiões e cidades; para evitar atribuir ao processo todas as dificuldades e mazelas que o país enfrenta. Isto não significa deixar de lado as colocações que têm sido levantadas a respeito de mudanças promovidas pela abertura da economia e pelos crescentes requisitos de produtividade e de competitividade ou por aquelas que tanto se referenciam a questões ambientais como ao avanço tecnológico.

No caso do Brasil, parece válido fazer menção à prioridade assumida pelo circuito financeiro, em detrimento do desenvolvimento da política social; situação que se conjuga a um quadro nacional de descentralização, mas de reconcentração de recursos financeiros na União, à retração do gasto público e a condições de crise, que têm um expoente na precarização do trabalho e no desemprego (mais de 5,5 milhões, 1999).

Entre outras injunções, vale compreender que um dos aspectos de ajuste à globalização da economia pode ser referenciado a políticas de renovação urbana. De fato,

a revitaliza o física e econ mica da grande cidade representa uma orienta o nova do planejamento territorial, respaldada no Planejamento da Diferença. Prática política que visa a promover uma imagem única e individualizada da cidade, aparelhando-a para a concorrência, através da venda de atributos e qualidades positivas. Essas são medidas que têm se difundido em vários países. Obras de infra-estrutura urbana ganham, assim, proeminência na implementa o de uma nova racionalidade territorial na cidade. Aos preceitos formulados na Lei Orgânica e no Plano Diretor do município do Rio de Janeiro, somam-se diversas iniciativas, como os projetos de revaloriza o da área portuária, do Rio Cidade, do Rio Mar e do Rio Orla, além do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que incluiu o Programa Favela-Bairro. Longos eixos viários vieram assegurar liga es mais rápidas entre partes distantes do município e o Aeroporto Internacional, e, também, com a Baixada Fluminense; a Linha Amarela, de iniciativa municipal, a Linha Vermelha e a Via Light, de iniciativa estadual, representam eixos de uma possível reestrutura o do território metropolitano, conjugando ou confrontando interesses das duas esferas de governo.

Mais uma vez deve ser colocado que a a o de diferentes iniciativas públicas e privadas, tanto nacionais, como internacionais, estaria dando forma a uma nova política urbana na cidade do Rio de Janeiro. Em nível local, cabe observar que duas posi es, política e ideologicamente distintas, têm desenvolvido propostas de diretrizes de governo para a cidade do Rio de Janeiro: a do Plano Diretor, defendido por diversos setores e organiza es, a exemplo do Movimento Popular de Reforma Urbana; e a do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, elaborado por uma equipe interdisciplinar, sob a égide da prefeitura, que privilegia interesses empresariais. As posi es assumidas no Plano Estratégico atenderiam, de algum modo, ao novo ideário que foi formulado para a grande concentra o urbana; uma agenda do Banco Mundial, destinada a países como o Brasil, preconiza a metrópole como motor do crescimento econ mico, descartando o estigma que a identificava como expoente da patologia urbana e recuperando vantagens das economias de aglomera o.

Num contexto como esse que acena com intencionalidades de ajuste   globaliza o, a pobreza urbana ganha uma dimensão particular. O desemprego não controlado, a instabilidade do trabalho, a precariedade social e econ mica passam a ameaçar a pretendida coesão de uma cidade múltipla e diversificada. Em outras palavras, o considerável aumento da presença da pobreza na cidade traria o risco de romper o pacto social e territorial subjacente às práticas de controle sobre a popula o pobre que a sociedade urbana estabeleceu; basicamente sustentado por acordos entre Estado, indústria e subproletariado (Pino, 1996), esse pacto teria favorecido a continua faveliza o.

No entanto, a política de urbaniza o da favela, no Rio de Janeiro, hoje representada principalmente pelo Programa Favela-Bairro, ganha outros enfoques. Vale considerar, por exemplo, até que ponto o objetivo de equacionar o problema da pobreza, que a sociedade defende, expressa, também, um rebatimento de questões igualmente levantadas na

escala da globalização. Alude-se ao papel das redes mundiais de solidariedade, de defesa dos direitos humanos e da cidadania, que repercutem em lutas e campanhas cívicas nos níveis local, nacional e internacional. Sucodem-se, assim, encontros e declarações em diferentes partes do mundo, sinalizando passos de um processo de ética política. Às vésperas do Terceiro Milênio, a causa dos mais desfavorecidos pelas condições de vida vem sendo disputada politicamente por diferentes setores: desde igreja e organizações não governamentais até cruzadas movidas por representantes do governo, como é o caso do Brasil, constituindo-se em assunto polêmico, na sociedade.

A conotação política de que se reveste a urbanização da favela remete, também, a implicações que apresenta com a questão ambiental. Ao privilegiar uma intervenção que tem priorizado a obra urbanística de natureza físico-ambiental, o Programa Favela-Bairro propõe uma remodelação do ambiente local. Remodelação essa que, politicamente, tem uma referência na temática mundial da ecologia urbana, que representa, de algum modo, uma das faces da globalização, não necessariamente atrelada à lógica do mercado; constitui-se, também, num instrumento de legitimação da ação reguladora do governo municipal, envolvendo intenso *marketing* político.

A causa da pobreza também pode, no entanto, ser vista sob um enfoque econômico, ou seja, sob a mediação do mercado. Um dos desafios da política urbana em curso na cidade do Rio de Janeiro residiria na superação do conflito que se estabelece entre objetivos de crescimento econômico e as externalidades negativas, geradas pelo problema da pobreza urbana, acrescido da ação do crime organizado. Deixando de lado as situações extremas representadas pela miséria e pela pobreza absoluta, o potencial de consumo que populações de baixa renda apresentam tem se constituído em um alvo a se conquistar. Segundo técnicos do Banco Mundial, a condição de pobre não é necessariamente incompatível com os interesses do mercado, capacitado como está para oferecer opções de preço inferior. Significa dizer que segmentos da população pobre encontram possibilidades de se constituírem em consumidores finais, a partir da viabilidade de escolha entre ofertas concorrentes. Nessa perspectiva, camadas de menor renda podem participar de um processo que se apóia em garantia de competitividade, já que o objetivo principal é assegurar, antes de tudo, o bom funcionamento do mercado.

Além desse potencial, acrescenta-se o da via que se abre para interesses da construção civil. Sabe-se que a favela detém, hoje, uma demanda reprimida pela habitação, que decorre da diminuição do número de moradores por domicílio e da pressão pelo aumento da quantidade de casas. Aqueles interesses também encontram viabilidade nas obras de pavimentação, de arruamento, de drenagem e outras, que têm engajado firmas de engenharia e empreiteiras, contratadas pelos escritórios de arquitetura, envolvidos nos projetos do Programa Favela-Bairro.

Entretanto, é preciso ainda considerar que políticas específicas para a favela se deparam com o problema do narcotráfico, que fez, de quase todos os morros da cidade

do Rio de Janeiro, um espaço de elei o e de grupos de moradores uma base de coopta o e de aliciamento. Obras de infra-estrutura, de rearranjo do espaço interno e de acesso ao local ganham, certamente, um sentido estratégico na medida em que asseguram a presença do poder público na favela.

Importa, assim, ressaltar que, hoje, a favela deixa de ser percebida apenas como fonte de votos e de apoio eleitoreiro, dado o potencial de mercado de que dispõe e o de legitima o a projetos políticos e a movimentos, referenciados tanto a  rgoos públicos como a organiza oes não governamentais e a outros agentes. Mas   preciso levar também em conta que princípios universalistas de distribui o de serviços e de equipamentos urbanos a popula oes identificadas na linha da pobreza, do mesmo modo que propostas de regulariza o do uso do solo e outras, condizentes com a dinâmica democrática da cidade, têm encontrado dificuldades de realiza o. Importa considerar as que decorrem do ordenamento jurídico em vigor que sustenta a defesa da propriedade, que exige tamanho mínimo de lotes, espaços institucionalizados e parâmetros urbanísticos, entre outros requisitos; são injun oes que dificultam possibilidades de enquadramento de áreas faveladas. Importa igualmente considerar até que ponto a falta de uma participa o política aut noma dos moradores tem influência nas dificuldades apontadas; mant m-se assim práticas de clientelismo, de submissão e de coopta o de lideranças.

Essas condi oes têm favorecido a interven o padronizada do Programa Favela-Bairro, a despeito de reconhecer, em seus termos, a necessidade de considerar a diferencia o social das favelas. Privilegiando, por ora, o equipamento físico-ambiental, o programa estaria assumindo uma visão homogeneizadora da favela, na medida em que implica assumir "princípios de equilíbrio" a fim de assegurar igualdade de oportunidades para todos, indistintamente; significa, precisamente, descartar "princípios da diferença" de oportunidades e de condi oes de vida, de usufruto de direitos e de representa o, ou seja, significa ignorar a vigência de processos de exclusão e de fragmenta o social. Aludese, também, que as formas de interven o na favela estariam reintroduzindo um urbanismo que privilegia o saber técnico e a obra arquitet nica. Nessa perspectiva, supõe-se o espaço como uma superfície vazia que deve ser preenchida com objetos e a oes. A introdu o de recursos padronizados, em pacotes prontos, na favela, representaria um meio de controlar manifesta oes de uma possível "cultura da resistência": códigos, regras e instru oes normativas prestam-se a dar novo rumo a rela oes espontâneas da popula o com o seu ambiente, na medida em que também acenam com o compromisso da segurança; mas estariam, igualmente, acenando com a inscri o da favela no "tempo produtivo" da cidade formal, aparelhando aquele espaço para um capital que se pretende livre de riscos. Lef bvre (1972) foi um vigoroso crítico de tal pensamento urbanístico, fazendo ressaltar a irracionalidade que lhe   implícita e que conduz, precisamente,   anula o da diferença.

  preciso, porém, observar que a produ o acad mica há muito vem focalizando a favela como lugar social e espacialmente heterogêneo. Machado (1967) ou Perlman

(1977), entre outros, já chamavam a atenção para as diferenças sociais dos moradores e para formas de "integração" da favela à cidade, no marco do capitalismo que foi estabelecido no país. Mais recentemente, propôs-se considerar a favela um espaço constitutivo da própria produção da cidade, enquanto lugar específico e heterogêneo de carências sociais, induzidas por opções políticas e econômicas da sociedade (Davidovich, 1996). Baseadas em informações estatísticas, algumas análises têm procurado focalizar a diversidade social e espacial das favelas do Rio de Janeiro, visando oferecer subsídios a políticas públicas (Davidovich, 1996, Preteceille e Valladares, 1999).

De maneira abreviada, as observações até aqui apresentadas sinalizaram aspectos de processos que têm afetado a dinâmica socioespacial da cidade do Rio de Janeiro. Compreendida como parte desse contexto, a favela estaria sendo submetida a mudanças, cuja análise e refinamento de interpretação requerem certamente o apoio da pesquisa *in loco*. Considera-se, porém, igualmente válido colocar o tema através de questões, sustentadas por tendências observadas na favela do Rio de Janeiro.

Tendências e questões referentes à favela da cidade do Rio de Janeiro

Inicialmente, deve ser assinalado que questões a respeito da situação atual da favela carioca se referenciam, basicamente, a tendências que emergem de intervenções de urbanização efetuadas no tempo, culminando, no presente, com os projetos do Programa Favela-Bairro.

Uma primeira questão leva a considerar até que ponto é possível identificar tendências de segmentação espacial e social de favelas, a partir da diferenciação que se estabelece entre setores urbanizados, com maior ou menor intensidade, e o resto do lugar. Trata-se de partes mais bem servidas em água, instalação sanitária ou coleta de lixo, no nível do domicílio. Mas é preciso levar em conta que a valorização capitalista do solo, promovida pela intervenção urbanística, tem rebatido na elevação do preço dos imóveis e no custo de aluguéis. A idéia da tendência à segmentação da favela ou de favelas encontra aí um suporte, na medida em que trechos dos respectivos territórios passam a participar de algum modo daquela mesma unidade de tempo da cidade formal. Mas, a inscrição nesse tempo único e linear ditado pela produtividade urbana envolve também um outro fator de segmentação, como é o pagamento de impostos, preconizado, aliás, nos termos do Programa Favela-Bairro, enquanto via de superação de práticas paternalistas tradicionais.

Coloca-se, deste modo, em questão até que ponto uma instrumentalização mercantilizada da favela pode se constituir em fator de exclusão social interna, a partir das diferentes condições socioespaciais presentes na mesma favela. A essas condições,

outras se somam, referenciadas, por exemplo,   capacidade diferenciada dos moradores da favela em arcar com os custos da urbanização e de atender ao pagamento de taxas e impostos. Significa distinguir a população que não dispõe de recursos para comprar serviços e identificada como "não contribuinte", justificando ser descartada pelas obrigações do poder público. Crescem, deste modo, possibilidades de remoção, pelo menos, da pobreza extrema; deslocamentos intrametropolitanos da população do Rio de Janeiro têm mostrado preponderância da saída daqueles contingentes mais desfavorecidos, da cidade central para a Baixada Fluminense (Lago, 1998).

Tendências de segmentação da favela também envolvem os lugares apropriados pelo tr fico de drogas e de armas, que tem, não são uma representação espacial, como uma ação precípua sobre as relações sociais locais. Uma das faces da segmentação da favela deve ser, portanto, referenciada às implicações sociais que det m; pode-se aludir   dissolução crescente de laços comunitários,   debilitação das associações de moradores ou, ainda, às pressões que se abatem sobre uma população submetida   presença do crime organizado e às arbitrariedades das investidas policiais; uma população indefesa que passa a ter um convívio relativamente mais fácil com o poder paralelo do que com representantes da ordem legal.

Uma segunda questão refere-se às desigualdades sociais.

Trabalhos apresentados em seminário realizado no município de Teresópolis (RJ), em maio de 1999, (Preteceille e Valladares, Guimarães) mostraram posicionamento diferente a respeito. De um lado, foram indicadas condições positivas em trechos das favelas mais antigas da cidade do Rio de Janeiro, quando comparadas a outros lugares de pobreza, no próprio município, e a favelas da periferia metropolitana. De outro lado, porém, a partir de dados mais recentes, colhidos em *survey*, observou-se que, em média, houve aumento da desigualdade e da segregação social em Belo Horizonte, a despeito dos programas de introdução de melhorias nas chamadas Vilas Favelas –, a procura crescente de moradia nesses assentamentos   considerada um indicador da acentuação das desigualdades sociais na cidade; contudo, também foi observado que os conjuntos habitacionais, que cobrem 5% dos domicílios de Belo Horizonte, apresentam condições de pobreza mais graves do que as das Vilas Favelas. Admite-se, a propósito, que nos indicadores utilizados deve ser considerada uma dualização público-privada que cada vez mais cresce no atendimento de serviços e de equipamentos urbanos   população. O pressuposto   que seriam de qualidade (e quantidade) inferior, quando prestados pelo setor público, e superior, quando fornecidos pelo setor privado.

A dualização público-privada no atendimento   população se faz igualmente presente em outros setores; a situação falimentar de hospitais públicos e as longas e dramáticas filas de doentes são suficientemente eloqüentes.

Na  rea da educação, configura-se uma situação que tem, numa das pontas, esforços de ampliação do ensino fundamental, mas também e, ainda, o peso da repetência

e da evasão escolar, da baixa escolaridade ou do analfabetismo de jovens e de adultos; na outra ponta, estão consultores, diretores da grande empresa, engenheiros das telecomunicações e do petróleo, programadores e técnicos da informática de alto nível, ainda escassos no mercado, mas desfrutando de emprego estável e de salários elevados, ferozmente disputados pelas firmas mais poderosas; no meio, encontram-se o operário especializado com segundo grau completo e desempregado e o portador de um título universitário deslocado da carreira ou no desemprego.

A distância entre os dois extremos pode ser avaliada, por exemplo, na média de 4 anos de escolaridade apresentada por uma população economicamente ativa de 74 milhões, de um lado, e, de outro lado, pela multiplicação de programas universitários de gestão, de auditoria, de formação para o trabalho, de pós-graduação em pedagogia empresarial e outros. Ou seja, desenvolvem-se projetos para assegurar o desempenho de uma elite, através de recursos educacionais de alta especialização.

Dois observações devem ser consideradas. A primeira reporta-se ao problema da adequação do ensino a uma sociedade em mudança, que requer novas tecnologias e novas profissões, que implica flexibilização do trabalho, envolvendo modificação do custo fixo da mão-de-obra para um custo variável, além de outras injunções. Cabe, assim, questionar se o ensino formal, nos moldes tradicionais, estará destinado a proporcionar oportunidades de trabalho de baixa qualificação. Tal perspectiva tem levado estudiosos do assunto a considerar possibilidades de reversão da expectativa de sucessiva elevação da qualidade de vida através das gerações, comprometendo-lhes seriamente o futuro. Uma segunda observação faz assinalar o problema da dualização do ensino, devido à qualidade inferior hoje oferecida pelo setor público e às condições superiores de ensino presentes, em tese, na escola particular. A situação se agrava para a população pobre, que inclui moradores de diferentes partes da favela. Deste modo, deve ser levado em conta que o simples registro de um aumento de escolaridade não parece suficiente para uma aproximação efetiva da realidade. São levados em conta constrangimentos diversos, como os do acesso limitado à escola pública, o nível de repetência e de evasão, o aproveitamento escolar prejudicado pela assistência precária de familiares iletrados. Cabe, então, averiguar até que ponto a bolsa escola ou as redes de ensino à distância têm trazido benefícios para a população da favela. São observações que conduzem a uma terceira questão. Considera-se assim que cabe avaliar a participação da favela num espaço social que cada vez mais se define em redes. No Rio de Janeiro, algumas favelas já dispõem de tele-salas, em função de acordo com as Secretaria Municipal do Trabalho, o que significa acesso ao Programa de Escolarização de Adultos, através do Telecurso 2000, além de vários cursos de alfabetização.

Mas é preciso também considerar que a favela vem se constituindo em alvo para objetivos de um capital, que se coloca igualmente no processo de rede. Vale questionar quais os interesses e vantagens que regem parcerias de empresas, no atendimento da educação à população pobre, unindo-se à esfera pública, à igreja ou a organizações não

governamentais. Igual questionamento se estende   rede de cooperativas e às possibilidades que se abrem com a oferta do microcrédito para a forma o do microempresário. Por ora, esse financiamento está a cargo do BNDES, ressentindo-se de um ritmo lento, e parece s  existir na Rocinha.

Contudo, nada supera o valor estratégico que a favela representa para a rede dos ilegais, redes globalizadas que contam com uma complexa teia de media es e que envolvem situa es de conflito em várias frentes, com a autoridade legal, com a polícia ou com os grupos pentecostais que tendem a crescer na favela.

As questões levantadas convergem para diferentes problemas, alguns dos quais apresentados na parte final deste texto.

Observa es finais

Uma primeira observa o diz respeito a problemas de natureza estatística, cuja relevância se impõe para a formula o de políticas públicas. Nos limites do texto, são deixados de lado aqueles que decorrem do uso de informa es colhidas no domicílio, dos critérios utilizados na demarca o de setores censitários, produzidos pelo IBGE, e no dimensionamento de favelas.

Ainda que de maneira sucinta, vale, contudo, assinalar a defasagem das defini es empregadas nos dois últimos Censos para o levantamento de favelas e de suas popula es, em face das transforma es introduzidas, principalmente, pelas políticas de urbaniza o. Pode-se notar que nos Censos de 1980 e 1991 a ênfase na defini o de favelas se refere   carência, mais ou menos pronunciada, de equipamentos e de serviços urbanos e   ocupa o geralmente densa e desordenada em terreno de propriedade alheia, pública ou privada. Mas, no Censo de 1991, essa questão da localiza o   relativizada, na medida em que considera a ocupa o "até período recente"; permite, assim, incluir favelas já contempladas com a regulariza o fundiária em termos de posse, mas sem titula o de propriedade.

  preciso considerar que a discrimina o da favela como Aglomerado Subnormal leva em conta o problema jurídico da propriedade, fazendo superestimar a situa o de loteamentos clandestinos precários e de conjuntos habitacionais deteriorados, cujos habitantes dispõem de um mero papel de compra efetuada, geralmente, junto a imobiliárias inidôneas. Cabe, assim, observar até que ponto vale legitimar o conceito social da propriedade para a ocupa o sedimentada de muitas favelas no Rio de Janeiro; a unifica o com a cidade formal de partes urbanizadas da favela, promovida pelo mercado imobiliário, estaria se antecipando ao reconhecimento jurídico da propriedade.

Mas, o problema estatístico referente ao levantamento de favelas também remete   tendência de segmenta o: no mesmo lugar v o coexistir partes transformadas segundo

padrões de bairro e outras que continuarão como setores desfavorecidos. Questiona-se se vale definir como bairro urbano a totalidade da favela, ainda que as políticas de urbanização possam representar um fator de pressão para a saída dos moradores mais pobres.

Mais uma observação nessa parte do texto faz questionar até que ponto as formas de urbanização, introduzidas na favela carioca, convergem para um condicionamento subalterno de camadas da população na cidade socialmente hierarquizada, que se associa à dualidade entre uma população dependente dos recursos escassos do setor público e uma população reduzida que dispõe de meios para pagar serviços do setor privado. Pesquisa da Secretaria Municipal do Trabalho divulgada na imprensa (*Jornal do Brasil*, 1999), a respeito de uma das favelas de maior presença na cidade, a Rocinha, com seus 150 mil habitantes, mostrou o domínio da informalidade nos negócios estabelecidos, que consistem, basicamente, de empresas de subsistência para complementação da renda familiar; a maioria dos empresários são homens, sem filiação a qualquer tipo de organização e mais de 50% com primeiro grau incompleto. É verdade que a renda média de moradores da favela se elevou para a faixa de 2 a 3 salários mínimos, mas, por outro lado, é preciso levar em conta que a taxa de desemprego atingiu 18,5%, ou seja, o triplo da média da região metropolitana. Deve ser ainda considerado que, se na região metropolitana um número elevado da população ocupada trabalha sem carteira, 26%, na favela o percentual varia de 35,5% a 53,9%; a esses valores acrescentam-se os do baixo acesso a cursos profissionalizantes: na Mangueira, com um desemprego de 15%, não chega a 3% a frequência do pessoal com mais de 10 anos; no Salgueiro, não alcança a 8% a população com 2º grau completo, enquanto a participação em cursos profissionais é inferior a 2% (*O Globo*, 1999).

De um lado, é possível considerar perspectivas pouco animadoras para a reversão do quadro social da favela; segundo o Banco Mundial, o atendimento de água e esgoto a todo o país deve envolver R\$ 42 bilhões e acenar para a privatização dos serviços.

Uma nova etapa do Programa Favela-Bairro sofreu paralisação durante algum tempo devido a dificuldades de concessão do aval do governo federal à necessária contrapartida da prefeitura do Rio de Janeiro aos recursos dispostos pelo BID.

Entretanto, é preciso considerar as propostas que partem de diversos setores da sociedade, políticos, representantes do poder público, da academia e organizações não governamentais, e que emprestam ênfase particular à educação como garantia de ingresso no mercado de trabalho; importância específica é atribuída ao ensino profissionalizante. Vale por exemplo menção ao Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, uma organização não governamental, criada por um grupo de economistas, atuantes no Rio de Janeiro, que visa prestar ajuda aos governos no combate à pobreza, mediante o mapeamento dos problemas e o aprofundamento do conhecimento da cidade.

A intencionalidade que move essas proposições é altamente positiva, na medida em que tem como alvo o fortalecimento da ação do poder público, recurso fundamental para evitar dualização e desigualdade no atendimento de grande parte dos que vivem na

metrópole. Tal perspectiva coloca em pauta que o objetivo de assegurar o direito   cidade para diferentes segmentos da população não pode ficar restrito a um projeto único, como o do Favela-Bairro, já que deve envolver a ação múltipla e consciente da sociedade.

Fany Davidovich

Geógrafa - Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, Ippur/UFRJ. Membro da equipe do Pronex/Ippur-UFRJ.

Bibliografia

- ABREU, M. A. (1987). "A cidade do Rio de Janeiro - Evolução urbana, contradições do espaço e estratificação social". In: BERNARDES, J. A. (org.). *Rio de Janeiro - Paineis de um espaço em crise*. IGEO/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.
- BANCO MUNDIAL (1991). *Política Urbana y Desarrollo Economico: un programa para el decenio 1990*. Washington, D.C.
- BITOUN, J. (1997). "O intra-urbano: a geografia e o urbanismo". SILVA, J. B. et alii (orgs.). *A cidade e o urbano, temas para o debate*. Fortaleza, Edições D.F.C.
- CARVALHO, M. A RESENDE et alii (1997). *Cultura política e cidadania: uma proposta de avaliação do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro, Iuperj.
- CARDOSO, E. D. (1998). *Em busca de uma definição de Favela para o Censo 2000*. Texto para discussão. Rio de Janeiro.
- DAVIDOVICH, F. (1996). *Diversidade sócio-espacial de favelas no Rio de Janeiro*. Documento para o plano de avaliação do Programa Favela-Bairro. IPPUR/UFRJ.
- _____ (1997). "Programa Favela-Bairro no município do Rio de Janeiro e política urbana: hipóteses para a pesquisa". In: SILVA, J. B. et alii (orgs.). *A cidade e o urbano: temas para o debate*. Fortaleza, Edições U.F.C.
- _____ (1999a). "Dinâmica sócio-espacial e formas de integração: o exemplo do Programa Favela-Bairro na cidade do Rio de Janeiro". In: VASCONCELOS, P. A. e SILVA, S. B. de Mello. *Novos estudos de geografia urbana brasileira*. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia.
- _____ (1999b). "Debate sobre favelas. In: SEMINÁRIO - O FUTURO DAS METRÓPOLES: IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO. *Apresentação Oral*. Teresópolis, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. 17-21 maio.
- Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro (s/d). *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Relatório*. Rio de Janeiro, Instituto Herbert Levy.
- FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP) (1994-1995). Documentos do Programa Favela-Bairro. Rio de Janeiro.

- GUIMARÃES, B. M. (1999). As Vilas-Favelas em Belo Horizonte; o desafio dos números. In: SEMINÁRIO - O FUTURO DAS METRÓPOLES: IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO. Teresópolis, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 17-21 maio.
- LAGO, L. (1998). Estruturação urbana e mobilidade espacial: uma análise das desigualdades sócio-espaciais na metrópole do Rio de Janeiro. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.
- LEFÈBVRE, H. (1972). *Manifesto diferencialista*. México, Siglo Veintiuno.
- _____ (1974). *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.
- MACHADO DA SILVA, L. A. (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, v. 9, n. 3. Rio de Janeiro, mai/jun.
- MEDINA, C. A. (1973). A favela como uma estrutura atomística: elementos descritivos e construtivos. *América Latina*, v. 12, n. 3, jul/set.
- PERLMAN, J. (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PINO, J. C. (1996). Dark mirror of modernization. The favelas of Rio de Janeiro, 1948 – 1960. *Journal of Urban History*, v. 22, n. 4, may, Sage Publications.
- PRETECEILLE, E. e VALLADARES, L. (1999). Favela, favelas e desigualdades sócio-espaciais. In: SEMINÁRIO – O FUTURO DAS METRÓPOLES: IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO. Teresópolis, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 17-21, mai.
- RIBEIRO, L. C. de Queiroz e CARDOSO, A. L. (1994). Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. *Espaço & Debates* n. 37, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XIV, São Paulo.
- SANTOS, M. (1996). *A natureza do espaço, técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- VALLADARES, L. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- _____ e RIBEIRO, R. (1994). The return of the favela: recent changes in metropolitan Rio. *Urbana* 14/15, Caracas.