

Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E POLÍTICA URBANA: HIPÓTESES PARA PESQUISA

Fany Rachel Davidovich

Boletim Gaúcho de Geografia, 22: 43 - 52, março, 1997.

Versão online disponível em:

<http://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/38363/25642>

Publicado por

Associação dos Geógrafos Brasileiros



Portal de Periódicos
UFRGS

UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br

Políticas: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

Submissão: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

Diretrizes: <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

Data de publicação - março, 1997

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

PROGRAMA FAVELA-BAIRRO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E POLÍTICA URBANA: HIPÓTESES PARA PESQUISA

Fany Davidovich *

O Programa Favela-Bairro constitui uma iniciativa da administração municipal do Rio de Janeiro, a cargo da Secretaria Extraordinária de Habitação e da Empresa Municipal de Informação e Planejamento (IPLAN-RIO). Tal empreendimento caracteriza uma retomada do problema da favela, inserindo-se, portanto, num processo marcado, sobretudo, por descontinuidades. Algumas inovações se fazem presentes no projeto atual:

- alude-se à incorporação da questão pela esfera do município, aliás desde os anos 80, o qual encampou, também, a causa de outros assentamentos carentes; descartada, portanto, a ação federal, a favela passou a ser assumida como parte da cidade, em oposição a políticas precedentes de remoção e de construção de conjuntos habitacionais de baixo custo, financiados pelo governo e localizados em periferias distantes do núcleo da aglomeração urbana. Essa mudança de orientação, calcada, agora, no poder municipal, sintoniza, de certo modo, com o declínio da pressão migratória sobre a cidade do Rio de Janeiro, expressando, possivelmente, uma percepção a respeito de suas dificuldades econômicas e no mercado de trabalho.

- corresponde, igualmente, a uma via inovadora a adoção de um sistema de parceria entre órgãos da prefeitura, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e consultores especialistas com perfis diferenciados de formação; concebido como parte da política habitacional do município do Rio de Janeiro, o Programa Favela-Bairro encontrou definição através um concurso público (maio, 1994), promovido pelo IPLAN-RIO e coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RIO). O edital apresentou como objetivo principal a integração da favela à cidade formal, assegurando sua condição de bairro, sobretudo através da introdução de melhorias físico-ambientais, isto é, de elementos de infra-estrutura e de equipamentos urbanos. A primeira etapa do programa envolveu a seleção de dezesseis favelas de porte médio e pequeno, para compor o objeto inicial de intervenção urbanística, a cargo das equipes de arquitetos vencedoras do referido concurso; o número acrescido na segunda etapa, já em andamento, perfaz um total de mais de sessenta assentamentos, compreendendo dez mil habitantes no

máximo. Mais recentemente, o alvo do programa pretende alcançar as favelas maiores que acusam, em média, cinquenta mil moradores; a do Jacarezinho, por exemplo, conta com 35 mil habitantes e com dez mil barracos. Visa-se, no prazo de vinte anos, implantar obras de saneamento, pavimentação, novas escolas, postos de saúde, e outras.

- constitui-se, igualmente, em inovação a proposta de conversão da favela em bairro, assumido pelo programa atual e por projetos da administração anterior (bairros populares), no sentido de dirimir efeitos negativos do estigma da favela, efeitos esses que tem se expressado, geralmente, nas dificuldades de emprego permanente, na falta de proteção social e em diversos outros aspectos.

Tal problemática é associada à questão da pobreza, que se tornou majoritariamente metropolitana no país, criando graves dificuldades para a gestão urbana. Admite-se que este representa um eixo importante no Programa Favela-Bairro, que converge para o problema da favela, fenômeno presente há mais de cem anos na paisagem urbana do Rio de Janeiro, mas que, politicamente, não se restringe aos seus limites. Com essas colocações, introduzem-se questionamentos a respeito do programa citado e a respeito de sua inserção numa política urbana em curso na metrópole carioca.

Questões em torno do Programa Favela-Bairro no município do Rio de Janeiro –

Uma primeira colocação reporta-se a contribuições apresentadas pelo mencionado grupo de consultores especialistas, no sentido de ampliar a idéia da integração da favela à cidade formal, originalmente proposta pelo Programa Favela-Bairro. De maneira resumida, cabe apontar como indicações principais:

- a necessidade de considerar a diferenciação inter e intra favelas, mediante análises do perfil demográfico e socioeconômico, das características de organização comunitária, das estratégias de sobrevivência, das formas de acesso a serviços públicos, entre outras;
- a necessidade da pesquisa de opinião junto aos moradores, afim de avaliar a receptividade ao programa e seu impacto sobre as atividades informais que prevalecem na favela, bem como sobre a estrutura de emprego e renda;
- a possibilidade de criação de postos de trabalho e de qualificação de mão-de-obra constitui uma recomendação, que se atrela à proposta de urbanização da favela, do mesmo modo que a do respeito à diversidade social e cultural das comunidades.

Cobrindo um espectro variado de questões pertinentes ao conhecimento da favela, as contribuições, aqui apenas sumarizadas, representaram subsídio valioso para a avaliação da etapa preliminar do Programa Favela-Bairro e para a modificação de suas diretrizes originais; inicialmente orientado para a idéia de integração como bairro urbano embasada na introdução de melhorias urbanísticas e ambientais, o programa ampliou seu escopo com a incorporação de aspectos econômicos, sociais e culturais.

Uma segunda colocação reporta-se, porém, a questões que derivam de posturas críticas em relação ao Programa Favela-Bairro. Como pontos principais devem ser assinalados:

- o enfoque da favela como uma realidade em si mesma, já que propósitos de integração à cidade formal, encampados pela parceria entre governo municipal e entidades de pesquisa, não levaram explicitamente em conta a dinâmica urbana atual do Rio de

Janeiro. Via de regra, a favela foi focalizada como ponto quase exclusivo de referência, praticamente sem interseções vis-a-vis à cidade formal; poucas exceções remeteram à questão dos mecanismos de mercado, que devem decorrer da política de urbanização da favela e que implicam em ônus e contribuições diversas, no presente e no futuro.

- esse enfoque coloca em pauta a relação entre escala geográfica e a nova orientação assumida pelo planejamento; alude-se a tendências para a intervenção/negociação pontual ou tópica, que implica uma seletividade de lugares para o investimento público e privado. Essa orientação do planejamento sustenta a idéia do local como nível preferencial de ação, devido, entre outros aspectos, à flexibilidade que oferece na aproximação com o mundo real e, conseqüentemente, com circuitos financeiros, econômicos e culturais. É possível admitir que o Programa Favela-Bairro tenha encampado a “visão local” para o objetivo de intervenção pretendido; conta, além disso, com a articulação internacional, mediatizada por empréstimos acertados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Vale, porém, questionar até que ponto o enfoque tópico ou pontual pode ser identificado à escala local ou até que ponto se constitui tão somente numa parte dessa escala, cuja representação efetiva caberia a uma entidade mais complexa, como a própria cidade.

- uma outra postura crítica refere-se à proposta de integração, assumida como via de elevação das condições de vida na favela, a partir da “reversão do quadro geral de precariedades urbanísticas de pobreza e de violência” presente naquele e em outros assentamentos carentes do município.

Releva, porém, notar que a população-alvo tem sido, geralmente considerada como um conjunto homogêneo, sem levar em conta suas diferenciações internas. Neste sentido, vale apontar a discriminação existente entre ocupações distintas do solo, em que são privilegiados a fachada e os trechos mais acessíveis às vias públicas da cidade e desfavorecidas as localizações afastadas ou situadas “no alto”. Mobilizações contra o ingresso de novos moradores também constituem um marco da discriminação no interior da favela; vigora, igualmente, uma seletividade no acesso à informação especializada que, a despeito da difusão do rádio, da televisão, da antena parabólica, constitui monopólio de determinadas parcelas da população – representantes do narcotráfico, em particular, são, certamente, os usuários por excelência do computador, do fax, da telefonia celular. Por sua vez, uma incipiente prática de pagamento de impostos inclui-se, provavelmente, na elitização da informação, já que se constitui em aval para a conquista de títulos de propriedade na favela. Deve ser ainda assinalada a resistência que moradores por vezes levantam a projetos de urbanização, movidos em parte, pelo propósito de preservar um certo caráter autárquico. Tais considerações permitem pensar uma classificação da população favelada que levasse em conta o envolvimento com interesses de negociação ou de cooptação, o relacionamento com estruturas de mando do lugar, os modos de inserção na cidade formal, e ainda as condições de apatia e de desalento social.

Aludiu-se, desta maneira, a alguns dos empecilhos que se levantam para uma participação efetiva de favelados nas ações propostas pelo Programa Favela-Bairro. A tais dificuldades somam-se as que decorrem da jornada de trabalho de boa parte dos moradores,

que se traduz em atividades informais e biscates, em descontinuidades na ocupação e em grande desgaste físico. Trata-se, portanto, de condições de vida que não favorecem práticas de participação, as quais envolvem um processo árduo e prolongado de aprendizagem, como o demonstraram iniciativas bem sucedidas de administração petista na organização de certos conselhos populares. Merecem particular menção os governos municipais que tiveram lugar em Porto Alegre (RS) e Santos (SP), onde se logrou a participação dos habitantes em decisões sobre orçamento e saúde, respectivamente. A falta de preparo de moradores da favela para essa prática, que é de natureza política, conflita, necessariamente, com propostas de aferir a opinião local a respeito de impactos da intervenção urbanística sobre a organização do espaço e das relações sociais ou sobre os ajustes requeridos. Na verdade, a consulta à população foi pensada a posteriori, ou seja, ante fatos consumados e sem levar em conta diferenças de capacitação e de prática política.

Além dessas considerações, releva observar, também, que o tão mencionado objetivo de "integração" resente-se de uma abordagem conceitual mais precisa, já que a idéia de associá-la "tout court" à incorporação da população ao sistema social e econômico vigente, mostra-se insuficiente. Nos limites desse texto, vale aludir, primeiro, a posturas ideológicas que ou identificam integração como uma via de equacionamento de princípios de "equilíbrio" e de "homogeneidade social", ou como perspectiva de assegurar oportunidades econômicas iguais na sociedade. Uma e outra corrente de pensamento sustentam que a proposta de integração se opõe a situações de exclusão, fragmentação e diferenciação – ou seja, demonstram seu distanciamento de situações reais.

Mas a idéia de integração é também considerada em outras interpretações. A contribuição de J. Perlman (1977) foi decisiva para a denúncia e "desencantamento" do Mito da Marginalidade da favela no Rio de Janeiro e para a revelação da multiplicidade de relações que mantinha (e que mantém) com a cidade que está fora de seus limites. O preconceito e o estereótipo da marginalidade apoiavam-se, em parte, na própria situação geográfica relativamente insulada das favelas, dada à freqüente localização em espaços intersticiais disponíveis entre os principais eixos de transporte, ou seja, segundo a disposição em leque das ferrovias que partem da cidade. Artérias transversais, como a Avenida Brasil e outras mais recentes, a exemplo da Linha Vermelha e da futura Linha Amarela, contribuem para dirimir a situação, em termos da geografia das favelas. Mas, no seu já clássico livro, a autora citada esmiuçou um amplo espectro de formas de integração da população favelada com a cidade e com valores, idéias e estilos de vida urbanos, submetendo-se, porém, a condições particulares de exploração. São condições que fazem do favelado um "cidadino", e que não lhe conferem a categoria de "cidadão". Vale, porém, observar que, de maneira geral, nele prevalece a determinação de não retornar ao lugar de origem, que revela a conscientização do pertencer à cidade.

No pensamento de Perlman e de outros estudiosos, a idéia de integração não pode ser dissociada de questões mais amplas do sistema social vigente. Para aquela autora, a situação da favela deve ser considerada no marco de políticas macroeconômicas do capitalismo instalado no País, em que a repressão social da pobreza corresponderia a uma forma de preservação de um "status quo" de dominação. É válido lembrar o que Faoro

argumentou anos atrás, ao salientar que, no contexto da sociedade urbana atual as camadas desfavorecidas da população propiciavam a afirmação da figura autoritária e paternalista, como uma imagem necessária de força, de amparo e de identificação. Referindo-se aos grandes blocos regionais, que tem lugar no mundo de hoje, Galvan (1994) por sua vez, introduz o questionamento sobre o que se vai integrar: o mercado, a tecnologia, o aparato militar? O autor não se furta de privilegiar "a força do mercado, supostamente integradora", a seu juízo. Tais observações conduzem a hipóteses sobre a integração da favela na atual dinâmica da cidade do Rio de Janeiro, hipóteses essas que dizem respeito à inserção do Programa Favela-Bairro numa política urbana em curso.

A política urbana em curso na cidade do Rio de Janeiro – O conceito de política urbana tem envolvido diferentes pontos de vista que, de maneira geral, não a confundem com o de planejamento urbano, ainda que este represente um instrumento válido para sua atuação. A idéia aqui esposada considera a política urbana como um conjunto de ações, explícitas ou implícitas, que, movidas por interesses públicos ou privados, locais ou extra-locais, imprimem determinada ordem/desordem no espaço da cidade. É sob tal enfoque que se pretende questionar a retomada da problemática da favela, privilegiando seu significado nos processos vigentes na economia urbana, que não são independentes do contexto macro, nacional e internacional.

Admite-se, deste modo, que uma política urbana está em marcha, atrelada a diversas injunções que incluem a função específica delegada ao município pela carta constitucional de 1988. Uma premissa básica é de que tal política urbana tem em vista o aparelhamento da cidade para objetivos de crescimento econômico e o enfrentamento do aumento da favelização no município do Rio de Janeiro. Vale, neste sentido, sublinhar como ponto principal o resgate da grande cidade ou metrópole como um motor do crescimento econômico, portanto, não mais estigmatizada como expressão de patologia urbana, conceito esse incluído na agenda do Banco Mundial e que, certamente, serviu de inspiração para o programa internacional das Mega Cidades.

Obras de recuperação urbanística em curso no Rio de Janeiro propõem-se a imprimir uma nova racionalidade territorial ao espaço urbano, como um fator de atração de investimentos; é assim que ao Plano Diretor e à Lei Orgânica do município somam-se as iniciativas do Programa Favela-Bairro, bem como as do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, dos Projetos Rio Cidade, Revalorização da Área Portuária, Despoluição da Baía de Guanabara, além do Movimento Viva Rio e outros mais. Pode-se observar, que o Plano Estratégico preconiza, por exemplo, a realização de projetos de curto prazo, envolvendo participação contínua do setor público e do setor privado e o enfoque da integração organizada das partes da cidade; mas, a despeito de convocar a participação de todos os segmentos da sociedade, uma ênfase especial é conferida à ação conjunta entre a prefeitura e interesses empresariais, tendo à frente a Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Federação de Indústrias do Rio de Janeiro. Nesse Plano, a idéia da grande cidade como recurso para a nova ordem econômica também se confirma nos atributos que lhe devem ser assegurados como sede de serviços avança-

dos e de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, como "locus" preferencial para processos de qualidade total e do desenvolvimento sustentável, aliado ao complexo cultura/lazer/turismo e ao de telecomunicações e informação. Ou seja, preconiza-se o aparelhamento da cidade para tempos de globalização.

Com efeito, projetos prioritários acertados entre os governos estadual e federal contemplam a cidade do Rio de Janeiro e sua região metropolitana: são exemplos o Teleporto, a inauguração da Incubadeira de Empresas (UFRJ) a transferência da Comissão de Valores Mobiliários, condição relevante para a consolidação do Rio de Janeiro como praça financeira do Mercosul, e ainda o fortalecimento do complexo portuário, sobretudo com Sepetiba, a implantação do polo petroquímico em Duque de Caxias, entre outros.

Parece válido especular até que ponto se reproduz, nessa recuperação econômica, o papel tradicional que o Rio de Janeiro desempenhou como suporte de políticas macroeconômicas, em nível nacional respondendo agora e particularmente, ao baixo crescimento que se abateu por mais de uma década, a partir de 1982, agravado por uma espiral inflacionária, inédita no País. Mas, no presente, é possível admitir que se conjugam o interesse nacional e o interesse estadual no processo de crescimento econômico da metrópole e do Estado do Rio de Janeiro. Um orçamento vultoso foi divulgado pela Secretaria Municipal da Fazenda, no primeiro trimestre de 1995: o montante de 750 milhões de reais, destinados à promoção de obras urbanas prioritárias desponta como um argumento a mais a favor da idéia que associa crescimento econômico ao papel da grande cidade.

Nessa perspectiva, o problema da pobreza impõe-se como questão crucial, identificada ao crescimento da favela no município do Rio de Janeiro, que, em 1990, representou 45,8% do total populacional da cidade (5.093.232). Estudo recente (Valladares e Ribeiro, 1994), baseado em dados do IPLAN-RIO, indica que, em dez anos, (1980-1990), surgiram 85 favelas, somando um total de 541 no município; este aumento de 18% expressa, assim, uma reversão de tendências anteriores, que privilegiaram a periferação. Do total de tais assentamentos, a maior parte se refere a fenômenos de adensamento (36,3%), que decorrem de processos de verticalização ou ampliação do domicílio, entre outras causas; mas sobressai, também, a proporção dos que conjugam adensamento e expansão espacial (30,6%), enquanto os novos perfazem 15,6%. Ante a diminuição do movimento migratório, que, no passado, foi a mola principal da favelização, admite-se que o recrudescimento atual no município do Rio de Janeiro decorre da ocupação de camadas inferiores da classe média pauperizada, que disputam moradia mais barata em localização favorável na cidade, como é a de determinadas favelas.

Propósitos de combate à pobreza urbana, em particular, podem ser focalizados sob ângulos diversos: vale apontar, por exemplo, a mobilização de redes mundiais de solidariedade, de defesa dos direitos humanos e da cidadania, além de campanhas cívicas de caráter local e nacional, de cobranças da sociedade que se manifestam em relação à criança desvalida, aos meninos de rua, e assim por diante. Debate recente foi promovido pela ONU (Copenhague, março 1995), visando "um contrato social contra a pobreza absoluta no mundo", em face de números alarmantes no planeta; mas, um outro ângulo da questão remete a imperativos do mercado, no sentido de incorporar novos contingen-

tes populacionais, praticamente marginalizados do consumo e da produção; acresce, ainda, que a presença de redutos da pobreza na metrópole, que vem de se aparelhar para o crescimento econômico, redutos esses representados pela favela e assentamentos carentes, constitui fator negativo para a valorização do solo urbano. Mas medidas de urbanização e de conversão em bairros, podem desenvolver uma nova fronteira para o interesse imobiliário e para a expansão do ambiente construído. Essa última hipótese encontra apoio em proposições contidas no Plano Diretor do município do Rio de Janeiro (cap.II – art.138), quanto a medidas específicas destinadas a assentamentos carentes: salientando questões de regularização fundiária e de titulação de lotes, elas se inscrevem na política municipal de habitação, que sempre representou um eixo importante da política urbana. Os diversos ângulos aqui apresentados, tornam possível aludir a uma “politização” da pobreza (DAVIDOVICH, 1993), convertida em causa disputada por diferentes interesses, desde a Igreja e movimentos sociais até o governo e o Banco Mundial.

O imperativo de enfrentar o problema do aumento da favelização no Rio de Janeiro envolve, também, o desafio de estabelecer mecanismos de controle sobre o poder paralelo do crime organizado, que fez dos morros da cidade uma área de eleição e dos favelados um instrumento de manipulação. Obras de pavimentação, de arruamento, de rearranjo do espaço interno, ganham, assim, um sentido estratégico. Sublinha-se, além disso, a importância do procedimento cadastral, visando a titulação de terras, capaz de assegurar a legalidade na ocupação do solo de tais assentamentos e a identificação de irregularidades. Paralelamente, pretende-se, mediante a intervenção urbanística, coibir a proliferação vigente de atividades clandestinas e informais, que tem representado prejuízo para os cofres públicos. Tais medidas e procedimentos vem, portanto, ao encontro de problemas relacionados à expansão da favelização no município do Rio de Janeiro, implicando fenômenos de coalescência através da aglutinação de diversas favelas, que elaboram, deste modo, novas territorialidades.

As colocações acima apresentadas permitem considerar que um dos desafios da política urbana em curso é a superação do conflito que se estabelece entre objetivos de crescimento econômico e externalidades negativas geradas pela presença marcante da pobreza e do poder do crime organizado. Conforme anteriormente mencionado, a hipótese é de que o Programa Favela-Bairro se inscreve nesse contexto; segundo seus termos de referência, ele pretende afirmar a função do Estado como agente social, engajado na luta contra a pobreza, a miséria e as desigualdades da sociedade. Dada sua pertinência com a idéia de política urbana, aqui assumida, outros ângulos devem ser considerados, passando a ser abordados na parte final desse texto.

Considerações finais – A articulação do Programa Favela-Bairro com o perfil de uma política urbana em elaboração no Rio de Janeiro, aqui caracterizada em alguns traços, leva a admitir que objetivos de elevação das condições de vida na favela atendem a requisitos da dinâmica atual da economia urbana; neste sentido, a idéia de integração da favela à cidade formal não estaria dissociada da mediação do mercado. Mas se reconhece, igualmente, a justa intencionalidade de desenvolver padrões de

existência dos favelados com obras de urbanização, que incluem saneamento e habitação e que constituem elementos do salário indireto. Necessárias, essas medidas não são, porém, suficientes, nelas mesmas, para promover a integração social mais elevada daquela população. A questão do emprego e renda se mostra crucial para capacitar os moradores a arcar com os custos da urbanização; vale, a propósito, a pesquisa sobre processos que já podem estar se manifestando na favela, como os de subcontratação e de terceirização, sustentados pela economia urbana.

É preciso, porém, levar em conta os constrangimentos existentes no mundo real. De imediato, podem ser citados alguns exemplos: veja-se a proposta da medida fiscal, que permite aumentar a utilização de recursos das contribuições na seguridade do funcionalismo público, ao invés dos 10% anteriores e que implica subtrair dinheiro destinado à área social; vale assinalar, também, que a cidade do Rio de Janeiro retém apenas 11% do total de impostos recolhidos, frente a uma arrecadação que cobriu 60% do ICMS do Estado, em 1994 – políticas de isenção fiscal para atrair investimentos podem abalar as finanças municipais, pelo menos durante seus prazos de vigência; vale ainda constatar que, daquele orçamento de 750 milhões de reais, destinados a obras urbanas no município, a parcela maior (R\$ 147 milhões) foi reservada para a execução da Linha Amarela, cabendo apenas R\$ 11 milhões para o Programa Favela-Bairro.

Torna-se possível admitir, sob este ângulo, que a exigüidade de recursos para a intervenção urbanística, mesmo com o aporte dos empréstimos do BID, resultará num atendimento apenas parcial do território das favelas. Supõe-se que, deste modo, estarão criadas condições de acirramento das diferenças internas, em função da exclusão e marginalização explícita de parcelas da população. Com efeito, no mesmo lugar, poderão coexistir uma área transformada, segundo padrões de bairro urbano, e uma área que vai persistir como favela e como setor desfavorecido. Outras implicações, presumíveis igualmente, devem decorrer do avanço do mercado imobiliário, estimulado pela política de urbanização da favela; veja-se a ênfase atribuída à articulação do Programa Favela-Bairro com a política habitacional da Secretaria Extraordinária de Habitação do município. É possível cogitar a respeito dos efeitos sobre o novo valor que deve afetar a moradia na favela, bem como a respeito das operações relativas a preços, a transações imobiliárias, à presença de agências e de entidades próprias ao setor. São, portanto, perspectivas que levam, mais uma vez, a apontar problemas e conflitos que uma intervenção urbanística "tout court", mesmo ampliada com a contribuição de especialistas consultores, deve acarretar. Perspectivas essas que fazem presumir a eliminação de associativismos tradicionais e do trabalho informal.

A hipótese de que somente determinadas parcelas da população favelada deverão ser integradas em padrões de bairro urbano, leva a considerar outras questões. Cabe aludir, primeiro, a condições difíceis do mercado urbano de trabalho. Um documento de diagnóstico, o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, admite a acentuação da polarização social e a diminuição do ritmo de criação de empregos; paralelamente, expõe preocupações com possibilidades de afluxo migratório atraído por expectativas do dinamismo econômico da cidade. Torna-se, deste modo, válido reafirmar que a conversão da favela em bairro

não responde a uma integração em termos de elevação da cidadania. Mas, uma outra questão deriva das possibilidades de saída de moradores não contemplados ou menos beneficiados pela intervenção urbanística, caracterizando a chamada “expulsão branca” da favela. Tal perspectiva faz considerar até que ponto a idéia de integração envolve um enfoque sistêmico, embutido nos planos e programas para o Rio de Janeiro, o qual implica em descartar tudo aquilo que não se ajusta, população e partes da cidade. Uma hipótese como esta encontra apoio em interpretações que fazem distinção entre população excedente e população marginalizada ou excluída. O último contingente teria vínculos com o sistema produtivo, ainda que potenciais, sendo o desemprego visto como situação transitória, ou seja, inerente ao sistema. Já a população considerada excedente envolve a idéia de uma subclasse e de desagregação da ordem constituída, em função de sua capacidade de auto-sustentação, independente das regras e normas da produção formal; nela são incluídos o narcotráfico e elementos do mercado informal, aqueles que vivem sob uma regulamentação própria.

Tais considerações conduzem a questões referenciadas à espacialidade. Com efeito, na paisagem da cidade, a via pública vem sendo apropriada por um uso intenso do asfalto, através de microatividades, da camelotagem, por vezes alimentada pelo contrabando, pela máfia do ferro velho, pela droga. São condições que, sinalizam, certamente, uma nova situação urbana, na qual se manifestam tendências de alteração nos limites do que é legal e do que é ilegal. Situação essa que coloca problemas para o poder público, apresentando-se como alternativas: a ruptura com a lógica atribuída à chamada população excedente, que implica superar políticas tradicionais de emprego e assistência; ou a alternativas da repressão declarada a operações ilegais, associada a medidas de aumento de custos para as “subatividades”. Cabe lembrar que posicionamentos como esses, opõem-se a argumentos atuais a respeito da formação do “ator comunitário”, esposados por entidades internacionais: defendem a incorporação à vida da cidade de representações da vida local, que incluem a atividade informal.

O que foi até aqui exposto permite adiantar que a política urbana em curso no Rio de Janeiro tem implícita a idéia de uma imagem “clean” da cidade, constituída num reduto de qualidade de vida elevada. Essa intencionalidade transparece, por exemplo, em objetivos do projeto Rio Cidade: a defesa do uso do solo urbano e da propriedade privada envolve propostas de resgate do papel do bairro, de recuperação da via pública e confronto com a camelotagem, de privilegiamento estratégico da circulação transversal e marítima, que visa, em grande parte, aumentar o acesso para a Barra da Tijuca e para a orla que se estende do Recreio dos Bandeirantes até Sepetiba.

O recorte do município passa, deste modo, a representar o alvo preferencial para o investimento em melhoramentos urbanos, que se constituem em instrumento para afastar presenças indesejadas nos seus domínios. Uma hipótese é de que tal política, que envolve a afirmação do município como escala local, induz a perspectivas de zoneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. São perspectivas que se delineiam em propósitos de resgate da cidade central, os quais incluem uma “despoluição dos morros”, onde precárias condições de habitabilidade contribuem para a poluição da baía de Guanabara. A crítica a soluções paliativas e parciais sustenta a proposta de remoção das favelas; sob essa ótica, a

idéia de um zoneamento implica a ampliação de periferias metropolitanas, aparelhadas com serviços básicos, moradia, infra-estrutura e com um sistema rodoferroviário, capaz de assegurar transporte adequado para longas distâncias entre local de residência e do mercado de trabalho. Mas o zoneamento deve também prever possibilidades de estancar pressões demográficas oriundas de áreas de economia pauperizada, como o leste de Minas Gerais, o norte e noroeste fluminenses, partes do Espírito Santo, para as quais se fazem necessários programas específicos de desenvolvimento. A idéia de um zoneamento em marcha já encontra possível expressão, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, através das tendências que se afirmam na posição particular da cidade central, em relação à Baixada Fluminense (contemplada com uma Secretaria Estadual) e à área do porto de Sepetiba.

Tal proposta detém, certamente, uma racionalidade territorial, mas é preciso considerar o lapso de tempo e os recursos necessários para uma operação que deveria ser simultânea, conjugando uma remoção consciente com uma ocupação nova e digna. Estimase, porém, que prioridades à "despoluição dos morros", podem acelerar a expulsão compulsiva de moradores e aumentar a legião de marginalizados e de excedentes.

Vale, contudo, reconhecer legitimidade em iniciativas como a do Programa Favela-Bairro. Propósitos de centrar atividades num recorte espacial da cidade, como é a favela, oferecem possibilidade de superar o caráter setorial da políticas públicas, que tem sido regra na prática de diferentes secretarias de governo. Significa dizer que tal abordagem privilegia o espaço, não apenas como elemento físico-ambiental, mas como suporte material e valorativo de múltiplas ações, articuladas e coordenadas para um mesmo lugar, área ou região. Acresce ainda que o Programa Favela-Bairro pode ser assumido como parte de um processo gradual, certamente conflituado, de aprendizado da cidadania e, talvez, de uma nova praxis política.

BITOUN, J. Movimentos sociais e a cidade: questões relevantes para a Geografia Urbana. *Boletim de Geografia Teórica*, vol. 21, n° 42. AGETEO. Rio Claro (SP), 1991.

DAVIDOVICH, F. Movimentos sociais urbanos: uma introdução ao tema. *Boletim de Geografia Teórica*, vol. 21, n° 42. AGETEO. Rio Claro (SP), 1991.

_____. *Política Urbana no Brasil, ensaio de um balanço e de perspectivas*. Mesa-redonda "Balanço e Perspectivas da Política Urbana Brasileira". 5º Congresso Brasileiro de Geógrafos. AGB, Curitiba (PR), julho, 1994.

_____. *Refuncionalização do Espaço Geográfico, uma abordagem preliminar*. Mesa-redonda: "A Refuncionalização do Espaço Geográfico". Encontro Internacional "Lugar, Formação Sócio-Espacial, Mundo". ANPEGE, São Paulo (SP), setembro, 1994.

DEAK, C. - Preliminares para uma política urbana. *Espaço & Debates*, n° 24, São Paulo, 1988.

Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro - Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Publicação patrocinada pelo Instituto Herbert Levy.

FINEP - Documentos sobre o Programa Favela-Bairro, Rio de Janeiro. 1994/1995.

GALVAN, C. G. Os Blocos: qual integração? In: *Integração, Região e Regionalismo*. org. L. Lavinas, L. M. Carleial, M. R. Nabuco. Ed. Bertrand Brasil, 1994.

ROLIM, C. F. Integração x Integração, a busca de conceitos perdidos. LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. *Integração, Região e Regionalismo*. Rio de Janeiro: L. Bertrand Brasil, 1994.

VALLADARES, L. e RIBEIRO, R. The return of the favela: recent changes in intrametropolitan Rio. *Urbana* 14/ 15, 1994. p. 59-73.

* Pesquisadora geógrafa lotada no Instituto de Planejamento Urbano/Regional (IPPUR-UFRJ).