

AS REFORMAS DO ESPAÇO URBANO E O LUGAR DA POBREZA

Autora: Joana D`Arc Fernandes Ferraz¹

As favelas surgiram, no Rio de Janeiro, no final do século XIX¹. São lugares onde habitam irregularmente as populações pobres da cidade. Até hoje, a maioria dos habitantes das favelas não tem a posse do terreno e vive com medo da desapropriação. Nesse período a pobreza estava vinculada à precariedade moral. Embora hoje o poder público procure um discurso não estigmatizante, devido às próprias demandas democráticas, dos movimentos sociais e de novos atores sociais oriundos das favelas, ainda percebemos uma intervenção autoritária e segregadora sobre o espaço da favela e sobre a vida dos seus moradores. O estudo da arrumação do espaço urbano no Rio de Janeiro, relatado brevemente, nos possibilita o entendimento de como sendo construídos espaços diferenciados e estigmatizados na cidade.

A cidade do Rio de Janeiro, passou por cinco projetos de reestruturação urbana. Primeiro, a Reforma Passos, em vigor nos anos de 1902 a 1906, porém, seu rascunho foi elaborado em 1874; o segundo, foi o Plano Agache (1930), um projeto de remodelação do centro da cidade, elaborado no período Vargas; o terceiro, fruto da ditadura militar, é o Doxiadis (1965); o quarto é o Pub-Rio (1977) e por fim, o Plano Diretor Decenal (1992). Em que pese as diferenças entre os diversos planos urbanísticos da cidade, muitos deles podem ser considerados como responsáveis, não só pelo crescimento das favelas, como também pela sua manutenção em condições precárias.

O rascunho do primeiro plano urbanístico do Rio de Janeiro foi feito ainda no II Reinado, pela "Comissão de Melhoramento da Cidade", nomeada pelo Imperador, em 27/05/1874. Esta Comissão foi encarregada de criar a Carta Cadastral. A cidade do Rio de Janeiro era a mais desenvolvida do país, devido ao sucesso da lavoura do café. Um dos seus idealizadores foi o engenheiro Francisco Pereira Passos. Suas matrizes estéticas são semelhantes às da Paris

de Haussmann². Seu principal objetivo era fazer uma "cirurgia" em toda a cidade, a fim de higienizá-la, acabando com a epidemia de febre amarela e ao mesmo tempo, traçar um novo alinhamento das praças, ruas e casas, em diversos bairros da cidade, para facilitar a circulação de mercadorias e de pessoas e embelezamento da cidade. Devido à ausência de um financiamento para um investimento, este projeto fracassou.

Após a Proclamação da República, no governo Rodrigues Alves, ocorreu a primeira reforma urbana do Rio de Janeiro, sob a intervenção do Estado. Neste período, Pereira Passos foi escolhido prefeito do Rio (1902-1906). Seu primeiro ato foi reorganizar a antiga Comissão da Carta Cadastral, da qual fez parte, e aproveitar a maioria das propostas deste projeto de 1874 para o plano de remodelação, na sua gestão. A população pobre foi retirada dos cortiços no centro e levada para lugares afastados da cidade.

O Morro do Castelo era considerado o grande mal da cidade, um "lepra estética". Pereira Passos (1902), iniciou a sua destruição, efetivada por Carlos Sampaio, em 1822. Segundo Lucia Lippi Oliveira (2002: 161) esse morro era o palco onde se "dava uma convivência problemática entre um Rio europeu e elitizado, e resquícios da cidade colonial e popular".

Jaime Benchimol (1992) descreve que até os anos 20 do século passado, toda a política relacionada às habitações das populações de baixa renda (seja os antigos cortiços, as recentes favelas ou as habitações precárias nos morros e encostas) resumiam-se à busca pela sua eliminação ou à transferência dos pobres para longe, onde não pudessem ser vistos. Prevalcia a visão de que pobreza era sinônimo de doença e de fraqueza moral.

Na década de 30, o desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia, aliado a um processo de industrialização bastante insipiente, suscita novos contornos urbanos. A fim de abrir o acesso para mercadorias e serviços, iniciam as grandes obras públicas. Neste contexto surge o "Plano Agache". Elaborado por um grupo de técnicos e urbanistas estrangeiros, chefiados pelo urbanista francês Alfred Agache, a pedido do prefeito Antonio

¹ Doutora em Ciências Sociais pelo PPCIS-UERJ.

Prado Junior (1926-1930)³. A partir deste Plano foi elaborado o Código de Obras da Cidade, de 1937⁴. Este documento inicia-se a erradicação das favelas, e o impedimento a construção de novas moradias nas áreas das favelas ou impossibilidade da melhoria das existentes. O Código de Obras colaborou para tornar a favela juridicamente ilegal. Luiz Antonio Machado da Silva (2002: 227) afirma que, “ à antiga questão da insalubridade e do caos moral atribuídos às áreas de moradia popular, acrescentou-se um fundamento jurídico-institucional para a clandestinidade e ilegalidade de grandes porções da cidade”. A partir de então a favela vira um “problema” que o Estado tem que resolver, trata-se de lei, não mais de moralização.

Neste período ocorre uma multiplicação de favelas no Rio de Janeiro, pois, de acordo com Mauricio Abreu (1987), a região da Leopoldina passou por duas grandes melhorias: o saneamento do rio Faria-Timbó (em 1942) e a inauguração da Avenida Brasil (em 1946). O objetivo destas obras é incentivar o processo de industrialização na Região. Porém, a ausência de obras de infra-estrutura nesta área, impossibilita a implantação regular das indústrias. Ocorre uma ocupação desordenada de pequenos indústrias, e os bairros cortados pela Avenida Brasil empobrecem, sofrem com as inundações e sem saneamento básico. A impossibilidade do estabelecimento de importantes indústrias ao longo da Avenida Brasil, como era previsto, criou nesta área grandes vazios, possibilitando o processo de favelização em seu percurso⁵. Em 1947, criou-se uma comissão específica para a erradicação das favelas, fracassada devido à falta de recursos e de poder. Janice Perlman (1981: 240-241)

Embora, na década de 50, ainda houvesse um discurso que relacionava os males físicos aos males morais da população, três fatores, conjugados, redirecionam o “problema favela” para outro eixo de discussão: o aparecimento de lideranças mais amadurecidas politicamente, já organizadas em partidos políticos; o assustador avanço das favelas e, finalmente, a dificuldade das remoções. Incluiu-se ao discurso da remoção, o da urbanização de algumas favelas, principalmente no saneamento da rede de esgoto.

De 1960 a 1962 abrandaram-se as relações entre o estado e os moradores, período em que foram criadas a maior parte das Associações dos Moradores. Terminado este período de diálogo, em 1968 formou-se uma comissão específica para acabar com as favelas: “Coube à CHISAM [Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio] a tarefa de garantir que até 1976 não houvesse mais ninguém vivendo em favelas no Rio de Janeiro. Poderia ter escolhido melhorar e urbanizar as favelas, mas preferiu removê-las...”. Essas famílias eram transferidas de acordo com as suas rendas, para apartamentos, casas ou para alojamentos provisórios chamados de *triagem*. A justificativa para essas remoções era “que a ‘recuperação’ humana se seguiria à reabilitação física.” (Ibidem, p. 243) Ou seja, ainda prevalecia um discurso relacionando diretamente a pobreza com a delinqüência, a precariedade de recursos à precariedade moral. As restrições econômicas, a distância dos locais de trabalho, a impessoalidade e uniformidade da arquitetura, levaram muitos moradores ao retorno às suas favelas de origem ou ao estabelecimento de moradias em outras favelas.

Devido à transferência da capital da cidade para Brasília, a cidade perde várias de suas funções e precisa reordenar o seu espaço. (Vera Resende, 2002:265). Encomendado por Carlos Lacerda, o Plano Doxiadis somente ficará pronto em 1965, no final do seu governo. As enchentes ocorridas no Rio de Janeiro vão agravar a situação de crise da cidade e impedir a sua realização. Caracteriza-se pela “busca de modelos importados de cidade e técnicas sofisticadas de trabalho”. O planejamento físico proposto visa pensar o espaço de forma compartimentada, de acordo com as necessidades dos indivíduos: “espaço para morar, espaço para o trabalho etc, com base nas propostas dos CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna”. (2002:266-267)

Até hoje, a alternativa de urbanização mais sensata em relação às favelas foi um projeto experimental do governo do estado, em 1969, um pouco antes do BNH criar a CHISAM, denominava-se Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO). Formada por jovens arquitetos, planejadores, economistas e sociólogos, sua função de “aplicar uma doação

de Cr\$ 250 mil feita pela USAID, para a erradicação de favelas e planejamento urbano. Suas diretrizes eram diametralmente opostas a da CHISAM. Ao invés de demolir as favelas, tratou de melhorá-las e legalizá-la, comprando as terras como entidade pública e proporcionando as melhores condições possíveis de revenda aos favelados.” (Ididem, pp. 276-277)

Em entrevista⁶ ao secretário-executivo da extinta CODESCO, o jornalista Silvio Ferraz, à época era um jovem economista, esse projeto foi uma experiência ímpar: - Inicialmente entrávamos na favela, conhecíamos a vida do local, verificávamos as necessidades dos moradores. Depois pensávamos, com os moradores, as melhores mudanças que poderíamos fazer no espaço, considerando todas as questões locais. Os moradores desenhavam e construía as suas casas. Conclui o jornalista que este projeto foi sufocado, a verba não deu para urbanizar as três favelas previstas, então, optaram por concluir a urbanização de Brás de Pina. A CODESCO logo depois foi fechada e a sua experiência sequer foi tida como exemplo para projetos futuros de urbanização.

O período de maior radicalização nas remoções foi de 1968 até 1975. Houve uma violenta luta dos moradores e uma igualmente violenta repressão do Estado, prendendo e assassinando lideranças, e até mesmo incendiando favelas. A política remocionista volta com mais força, pois tinha também como objetivo a desarticulação política do morador da favela.

Com a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e a criação do município do Rio de Janeiro, em 1975, os recursos do Estado começaram a ficar escassos, o que influencia diretamente na “renda média dos seus 4.251.918 habitantes, dos quais 16% se localizam em favelas” e é nesse contexto que se cria um Plano Urbanístico Básico (PUB – Rio) cuja finalidade é preparar o novo município do Rio de Janeiro para receber os recursos da União, como afirma Vera Resende (2002:269-270).

Criado no período do II PND, seu objetivo também era “controlar o crescimento das cidades”. Este foi o “primeiro plano a reconhecer a existência de favelas⁷”. A urgência de sua confecção torna o plano indefinido em muitas questões, o que dificulta a sua execução. A

população urbana cresceu na ordem de 15%, entre os anos de 1980 a 2000, a população residente nas favelas aumentou em 52%, levando à intensificação do processo de favelização. Nesse período o tráfico de drogas chega às favelas. Aos discursos anteriores que viam a favela como um sério problema não só do ponto de vista da higiene geral, da estética da cidade, da sua ilegalidade, acrescenta-se agora o da segurança. Retoma-se o discurso da diferença, ou melhor, da dualidade⁸, de um lado a favela como cidade “ilegal” e do outro lado, asfalto como cidade legal, aparecendo até mesmo na literatura⁹.

A Constituição de 1988, estabelece a obrigatoriedade de planos urbanísticos para as cidades com mais de 20 mil habitantes. (Vera Resende, 2002:273) Inicia-se o Plano Diretor Decenal, um amplo projeto de reforma urbana elaborado para o Rio de Janeiro (1992), e a partir desse, o programa Favela-Bairro, específico para as favelas. Este Plano expressa um acordo entre as elites da cidade, deixando os moradores das favelas de fora.

Neste momento existia em todo o Estado do Rio de Janeiro, “9.080.690 pessoas, sendo 5.474.000 no próprio município. Desse contingente, 29, 4% são moradores de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos” (RESENDE, 2002:274), o que equivale a 1.609.359 pessoas, segundo os dados estatísticos apresentados pelo IBGE e pela SMU. O objetivo do Programa Favela-Bairro é: “Integrar a favela à cidade, dotando-a de toda infra-estrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais. (grifo nosso) Coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, o Programa é discutido passo a passo com a comunidade, respeitando a história, a cultura e as peculiaridades de cada área. Os componentes urbanísticos do programa abrangem abertura e pavimentação de ruas; implantação de redes de água, esgoto e drenagem; construção de creches, praças, áreas de esporte e lazer; canalização de rios; reassentamento de famílias que se encontram em áreas de risco; contenção e reflorestamento de encostas; construção de marcos limítrofes para evitar a expansão; reconhecimento de nomes de ruas e logradouros”. www.rio.rj.gov.br/habitacao, consulta feita em julho de 2003.

Embora o programa favela-Bairro tenha em seu discurso a necessidade da participação dos moradores, o que se nota é um “pacote pronto”, no qual a participação destes, quando muito, se limita a decidir em que lugar da favela as obras devem começar. As casas, as escadarias, os parques e quadras poli-esportivas, o sistema de escoamento de esgoto são padronizadas para todas as favelas, obedecendo a lógica operacional de construir em um menor tempo possível a um custo pequeno. Todas as favelas beneficiadas com as melhorias operadas pelo programa Favela-Bairro se parecem em estruturas e contornos arquitetônicos.

A implementação deste programa começou nas favelas de porte médio (1994-1997), indo depois para as favelas pequenas e grandes (1997-2000). Embora este programa tenha a vantagem de finalmente assumir, pelo menos no discurso, a favela como parte da cidade e busque a sua integração, nenhuma favela virou bairro. As ruas foram alargadas, a urbanização chegou em muitas favelas, não existe mais esgoto a céu aberto, no entanto, não é possível que o morador assine um jornal, ou compre um eletrodoméstico, ou qualquer outro produto que precise de transporte, em qualquer loja, pois a sua rua é identificada como área perigosa e muitas lojas se recusam a levar o produto até a casa do morador. Não houve nenhuma política de promoção social.

Numa avaliação conjunta do Instituto Pereira Passos (IPP) e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) sobre os dez anos desse programa e o investimento de US\$ 600 milhões, verifica-se que um dos seus maiores problemas é a ausência de manutenção desses serviços e de uma política social.

Observamos que há um déficit de moradia e de urbanismo no Rio de Janeiro, desde o final do século XIX. Ele não é fruto de uma política imediata, mas representa um desrespeito pelas populações de baixa renda e moradores nas áreas desprivilegiadas da cidade. O que se verifica é que o poder público, mesmo depois de cem anos de favela, ainda continua a vê-la como um lugar único, ou seja, negligencia-se as especificidades das lutas dos moradores, as suas culturas, as suas conquistas e perspectivas. A favela ainda é apresentada, pelo senso comum,

como reduto da pobreza e da violência, o lugar onde vivem os marginais, que ameaçam o restante da cidade, como uma doença da cidade, algo exterior à cidade. Com o intento de “manter a ordem” se exerce o controle sobre essas populações, seja direto e/ou indireto.

O controle direto ocorre com a formação de um aparelho policial cada vez mais repressor. Invadir residências, quebrar os aparelhos eletrodomésticos, fazer blits irregulares¹⁰, atirar para todos os lados, sem zelar pela segurança do indivíduo, são atos comuns dentro das favelas. O controle indireto ocorre através da intervenção na vida cotidiana dos moradores, com o controle sobre o espaço e a vida das populações de baixa renda, através de políticas assistencialistas como, o Cheque Cidadão; a Bolsa Escola; o estímulo imposto à prática de esportes, de dança, como se todos os moradores tivessem essas habilidades. Outro argumento de defesa a essas políticas é a inibição do envolvimento desses adolescentes com o tráfico de drogas. Sabemos que menos de 10% da população residente nas favelas envolve-se com o crime e o tráfico. E este índice é anterior a essa política.

A solução não está em somente ocupar o tempo livre do jovem, mas em fazer uma política efetiva de expansão e construção da auto-estima e da valorização do outro, enquanto sujeito de sua própria história. E paralelamente de diminuição das grandes desigualdades sociais, a fim de que as populações residentes nessas áreas tenham acesso a uma moradia digna, a uma escola de qualidade, a uma saúde que efetivamente funcione, enfim, a um mínimo de condição de vida onde as pessoas se sintam honradas.

¹ Embora não haja consenso na literatura sobre a favela em relação ao seu surgimento, muitos especialistas afirmam que esta começou nos anos 20 do século XX. No entanto, pelas informações fornecidas por Alba Zaluar e Marcos Alvito (1998:10), o *Jornal do Brasil* de 1900, em uma carta escrita pelo “...delegado da 10ª circunscrição ao chefe de polícia, dr. Enéas Galvão”, afirma a existência de vagabundos e criminosos, no morro da Providência, e pede reforço de 80 praças a fim de se fazer um grande cerco, para a sua completa extinção.

² Ver BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Haussmann tropical*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1992. Pp. 137-141.

³ REIS, José de Oliveira. *O Rio de Janeiro e seus Prefeitos*. Evolução urbanística da cidade. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977. P. 90. Nunca foi cumprido em sua totalidade. Seu projeto só foi concluído em 1930, ano do golpe.

⁴ Segundo Lucia Lippi de Oliveira (2002:162), o Plano Agache serviu de orientação para todos os projetos urbanísticos até a década de 60 do século XX, quando este foi substituído por um novo plano para a cidade, o Doxiadis (gestão Carlos Lacerda). OLIVEIRA, Lucia Lippi. *Cidade História e Desafios*. Rio de Janeiro: FGV.

⁵ ABREU, Mauricio de Almeida, *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, SMU/IPLANRIO, 3a Edição, 1987.

⁶ Entrevista realizada em fevereiro de 2005.

⁷ Ver Vera Resende (2002: 270) *Cidade História e Desafios*. Rio de Janeiro: FGV.

⁸ Segundo Luiz César de Queiroz Ribeiro e Luciana Correa do Lago (2000: 2) as favelas do Rio de Janeiro já eram descritas por Olavo Bilac como “ uma cidade à parte”. Desde a década de 70 já surgiram trabalhos criticando a dualidade favela e asfalto, promovidos pela teoria da marginalidade. Janice Pelman, em 1974, também procura romper com esta visão dualista, no livro: *O Mito da Marginalidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

⁹ Ver livro do Zuenir Ventura. *Cidade Partida*. São Paulo: Cia das Letras, 1994.

¹⁰ Pela Constituição Federal, artigo 144, parágrafo 5º, somente tem autorização para fazer blits a polícia civil. À polícia militar cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Conforme argumenta Antônio Alberto Machado (*Justiça e Democracia*. São Paulo: Ateliê editorial, 2001:242)