



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Abordagem possível das favelas cariocas: dicotomias em questão¹

Abordaje posible de las *favelas cariocas*:
dicotomías en cuestión

*Ricarda Lucilia Domingues Tavares, Professora da Escola de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense,
ricardalucilia@yahoo.com.br*

¹ Artigo extraído do capítulo introdutório da tese de doutorado intitulada “O valor do lugar e o lugar do valor na formação e afirmação das favelas cariocas”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense – PPGAU-UFF, em agosto de 2016, sob a orientação da Profa. Dra. Fernanda Furtado de Oliveira e Silva.

RESUMO

O artigo põe em questão as dicotomias produzidas no processo histórico de regulação da ocupação urbana, bem como o uso de categorias que têm promovido uma leitura da cidade como partes em oposição, com a legitimação de setores que se tornaram legais, regulares e formais; e outros que, por serem tratados como contrários aos primeiros, se tornaram ilegais, irregulares e informais. É apresentada uma discussão introdutória que estabelece correlações entre os pares opostos formalidade x informalidade e legitimidade x ilegitimidade, na tentativa de explicar a aparente “ineficácia”, e/ou “insuficiência”, de políticas públicas incidentes nas favelas cariocas.

Palavras Chave: Favelas cariocas, informalidade, legitimidade.

RESUMEN

El artículo pone en cuestión las dicotomias producidas en el proceso histórico de regulación de la ocupación urbana, así como el uso de categorías que han promovido una lectura de la ciudad como partes en oposición, con la legitimación de sectores que se hicieron legales, regulares y formales; y otros que, siendo tratados como contrarios a los primeros, se hicieron ilegales, irregulares e informales. Es presentada una discusión introductoria que establece correlaciones entre los pares opuestos formalidad x informalidade y legitimidad x ilegitimidade, en la tentativa de explicar la aparente “inoperancia”, y/o “insuficiencia”, de las políticas públicas incidentes en las favelas cariocas.

Palabras Clave: Favelas cariocas, informalidad, legitimidad.

INTRODUÇÃO

A favela é um fenômeno de dimensão mundial, que se apresenta de maneira marcante no contexto urbano latino-americano e brasileiro, e com singularidades inerentes à cidade do Rio de Janeiro. Seria possível uma definição geral ou descrição universal de favela? Não soaria falso tentar chegar a uma única interpretação aplicável ao fenômeno? Tão falso como a possibilidade de a realidade atual ser facilmente compreensível ou o futuro previsível? A única compreensão mais fiel que se pode ter da atualidade é que, no futuro, quando a ela fizerem referência, será ao período no qual os efeitos da “globalização”² têm se intensificado. E durante o qual as ideias sobre um fenômeno têm sido cada vez menos relacionadas ao que dele se conhece, de fato, e mais ao que dele se ouve dizer ou ao que dele se pensa saber.

Ainda que não seja exclusividade do processo, em tempos de globalização neoliberal, a interpretação de um fenômeno frequentemente pode se deixar contaminar pelas representações sociais sobre ele difundidas. Historicamente, inúmeras representações vêm sendo reproduzidas sobre a favela, em especial sobre a favela carioca, na literatura, na imprensa e nos estudos acadêmicos em geral. No livro “A invenção da favela” (2005), a socióloga brasileira Licia Valladares apresenta o resultado de uma extensa pesquisa que considera a favela carioca como uma categoria “inventada”. Para a autora, deve-se distinguir a história propriamente dita da favela daquela contada a partir das reflexões e representações sobre ela produzidas – a história intelectual da favela. Com esta premissa, Valladares recuperou os discursos, imagens, representações e análises que diferentes atores sociais e meios de difusão de ideias e opiniões reproduziram sobre as favelas cariocas ao longo de sua existência concreta. Atualmente, a democratização cada vez maior no uso de novas tecnologias de comunicação vem permitindo aos próprios moradores de favelas terem mais facilidade de acesso e autonomia na produção de informação utilizando mídia digital e sistemas virtuais (*sites*, *blogs*, redes sociais). O que vem tornando possível o surgimento de renovadas e ampliadas formas de organização social e atuação política, com a afirmação de identidades e a construção de autorrepresentações.

Há também iniciativas exteriores à favela, governamentais ou não, no sentido de dar-lhe novos significados. Ex-favela, favela urbanizada, favela pacificada, favela turística, favela *holding*, são algumas das tentativas de reapropriação visando a interesses não necessariamente relacionados à dissolução de estigmas e representações negativas que a favela carrega. Este é outro aspecto característico da globalização, o de que qualquer adjetivação ou qualificação é possível a um objeto, a um lugar, a um grupo social, mesmo que pouco se aproximem de sua realidade.

Favela é um termo sobre o qual os estigmas negativos persistem no tempo, muitas vezes carregados de interpretações e significados produzidos equivocadamente, e mesmo que não haja mais sentido palpável e justificável à persistência. O termo favela surgiu e se difundiu especificamente na cidade do Rio de Janeiro, no contexto da Primeira República (1889-1930), para

² Muitos autores vêm desenvolvendo estudos sobre a globalização, porém, aqui se privilegia as abordagens críticas, mas esperançosas, que fizeram Milton Santos, em “Por uma outra globalização” (2000) e David Harvey, em “Espaços de Esperança” (2012, *Spaces of Hope*, no original de 2000). Os autores ajudam a compreender como o termo “globalização”, a partir da década de 1970, vem sendo progressivamente utilizado, em geral de maneira positiva, para mascarar um processo fundamentalmente pautado na difusão hegemônica de ideias que, cada vez mais, legitimam a liberação dos mercados da tutela estatal. Em resumo, “um conceito central associado ao admirável mundo novo do neoliberalismo globalizante” (Harvey, 2012). A falsa inexorabilidade e as fabulações que envolvem o processo; sua extensão a outras dimensões da vida em sociedade, além da econômica, como a cultura e a política; as perversidades a ele inerentes; assim como as alternativas positivas advindas de seus próprios limites e contradições. Estas são algumas das reflexões comuns aos dois autores e que vão nortear os caminhos reflexivos aqui percorridos.

designar um tipo de ocupação habitacional e urbanística precária, tratada oficialmente como provisória, que passou a se espalhar pelos morros próximos às áreas urbanizadas e logo se transformou em moradia viável para pessoas que naquelas áreas não tinham seu espaço assegurado, mas que nelas trabalhavam. Para além dos morros, a favela carioca cresceu e continua crescendo de variadas maneiras, com diferentes morfologias e perfis demográficos, acompanhando o processo de expansão econômica e física da cidade como um todo e se consolidando de maneira imbricada à sua complexa realidade urbana.

Embora o termo favela seja uma invenção carioca, a existência do que representa é bem mais antiga, a materialização da pobreza urbana na cidade industrial. De acordo com Davis (2006, p. 32-33), a definição de *slum* apareceu pela primeira vez no “Vocabulário da Linguagem Vulgar” (*Vocabulary of the Flash Language*), de 1812, como sinônimo de *racket*, “estelionato” ou “comércio criminoso”, sem qualquer alusão à moradia. Foi na Londres vitoriana que *slum* passou de gíria de rua, então significando “cômodo onde se faziam transações vis”, para genericamente designar os espaços precários onde moravam os pobres urbanos. *Slum* se transformou, em língua inglesa, na nomenclatura mundialmente mais comum e definitiva daquilo que em meados do século XIX já era reconhecido como fenômeno internacional. Em 1894, uma pesquisa realizada pelo então Departamento do Trabalho dos Estados Unidos, sobre a vida nos cortiços norte-americanos, ainda utilizava o termo para designar “uma área de becos e ruelas sujas, principalmente quando habitada por uma população miserável e criminosa”.

A inextricável associação da precariedade (física e higiênica) com supostas condições de debilidade moral de seus moradores sustentariam também o processo inicial de construção das representações sociais da favela carioca, como demonstra Valladares (2005). Assim como qualquer outro espaço constituinte da cidade, em maior ou menor grau, as favelas podem sim apresentar muitos aspectos negativos, mas também positivos. No entanto, a questão fundamental sempre esteve na maneira como o julgamento condenatório da favela, geralmente associado a aspectos estéticos e jurídicos, sem considerar sua própria evolução no tempo, se estende para sua dimensão sociocultural, sem que sejam tomados os devidos cuidados e fazendo com que os possíveis aspectos positivos sejam pouco valorizados, encobertos, ou até mesmo anulados. A questão também está nas avaliações parciais, e por vezes equivocadas, sobre como e porque os estigmas negativos foram e são produzidos e os aspectos positivos foram e são desconsiderados, ou não devidamente valorizados. Bem como está na não consideração de seus nexos com a produção da cidade como um todo.

Ainda que a história das favelas seja longa, a maioria das megafavelas mundiais atuais começou a crescer somente na década de 1960; e desde os anos 1970 com taxas que têm ultrapassado as da própria “urbanização”, segundo Davis (2006), tornando-a quase que sinônimo de “favelização” e sendo marcantes nas cidades dos chamados países periféricos e semiperiféricos.³ Em termos políticos e econômicos, o fenômeno se apresenta com algumas semelhanças associadas aos processos de industrialização e urbanização ocorridos com mais intensidade na segunda metade

³ É importante esclarecer que os termos “periféricos” e “semiperiféricos” são aqui utilizados para designar a posição de alguns países em relação aos chamados “países centrais”, porém, no âmbito exclusivo do desenvolvimento econômico baseado no modelo capitalista atual, de orientação neoliberal. É bastante comum o uso de termos como “países do terceiro mundo”, “terceiro-mundistas” ou simplesmente “Terceiro Mundo”, como faz Davis (2006) e outros autores, inclusive brasileiros e latino-americanos, assim como ainda são encontradas as expressões “países subdesenvolvidos”, “em desenvolvimento” ou “emergentes”. Pretende-se, assim, fazer oposição às denominações que reproduzem um juízo genérico e preconceituoso, por isso mesmo superficial e equivocado, que não considera outros valores além dos baseados em critérios predominantemente econômicos.

do século XX, em todo o Brasil, na América Latina e também no mundo, porém com características e nomenclaturas diferentes, advindas de contextos específicos.⁴ Tal recorrência do fenômeno tem merecido múltiplas abordagens, por autores com diferentes olhares e propósitos.

A abordagem aqui apresentada propõe uma reflexão sobre enquadramentos frequentemente impostos no tratamento dado à favela, no geral, e à favela carioca em particular, tanto nas abordagens mais conceituais quanto nos estudos e análises de dados que embasam políticas públicas de intervenção, em especial as mais diretamente vinculadas ao planejamento urbano. O primeiro grande enquadramento, por exemplo, vem se dando pela homogeneização do fenômeno com a utilização de termos generalizantes como “assentamentos precários”, que são pautados em aspectos parciais e descontextualizados. Apesar de apresentarem uma aparente “causa comum”, a rápida transformação de dinâmicas de cidades, regiões e países por meio da concentração populacional em áreas urbanas reestruturadas economicamente pelos processos de industrialização ocorridos no século XX, estes se desenvolveram em contextos diferenciados e que continuam evoluindo distintamente. O UN-Habitat,⁵ embora também utilize genericamente o termo “assentamento precário”, já reconhece a dificuldade em mensurar as especificidades regionais e locais sem a realização de estudos e a criação de metodologias que possibilitem conhecê-las mais de perto.

No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, desde a sua origem no final do século XIX, a favela tem sido alvo de intensos debates, suscitando muitas controvérsias quanto ao seu significado na história urbana carioca. Inclusive sendo constantemente relegada à posição de entrave à expansão imobiliária, como aconteceu recentemente, no âmbito das intervenções que envolveram a adequação da cidade às demandas da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, promotoras de um número alarmante de remoções,⁶ prática comparável às oficialmente perpetradas em contextos históricos pouco ou nada democráticos como, respectivamente, no início do século XX, no âmbito da Reforma Passos (1903-1906), e durante a Ditadura Militar (1964-1985). Este tipo de enquadramento (ou tratamento) historicamente dado à favela no contexto carioca pode, assim, ser traduzido em processos de legitimação ou não de setores da cidade, que perpassam sua leitura por meio de visões dicotômicas, associadas tanto aos aspectos materiais quanto aos imateriais de sua produção contemporânea, tais como: urbano x rural, cidade x favela, centro x periferia, zona norte x zona sul, cidade formal x cidade informal, cidade legal x cidade ilegal que, entre outras dicotomias, podem interferir tanto nas diversas formas de designação e apropriação de valores, quanto nas propostas de intervenções que delas derivam.

⁴ Além de *slum*, *shantytown* e *squatter settlement* são termos genericamente utilizados na mídia internacional de língua inglesa como sinônimos de favela, mesmo que situações absolutamente diversas possam ser encontradas no Brasil, no Rio de Janeiro ou em qualquer outra parte do planeta. Em países de língua espanhola, no geral, podem ser encontrados os termos *asentamientos informales*, *asentamientos periféricos*, *asentamientos precarios*, *barrio marginal* ou *periférico*, além de *tugurio*. De maneira específica, outros termos utilizados são: *barrio pirata*, *barrio informal*, *barrio subnormal* (na Colômbia), *pueblo joven*, *barriada* (no Peru) e *villa miseria* (na Argentina e no Paraguai). Preferencialmente, o termo favela doravante abrangerá todos os outros.

⁵ O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU-Habitat (ou UN-Habitat) é uma agência especial da ONU que apoia o desenvolvimento urbano de seus países membros visando à redução da pobreza e da desigualdade.

⁶ Estimativa feita por pesquisadores e pela Articulação Nacional dos Comitês da Copa e das Olimpíadas indica que, até novembro de 2014, já haviam sido removidas mais de 20 mil famílias, somente em setores considerados informais, tanto em função de obras diretamente relacionadas aos eventos como em áreas classificadas como de risco (ANCOP, 2014).

A “INTEGRAÇÃO” DAS FAVELAS COMO PROPOSTA RECENTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre o conjunto de amplos direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a serem garantidos a todos os cidadãos brasileiros pelas instituições que constituem o Estado Democrático de Direito, apenas um esteve sempre presente em todas as constituições nacionais, desde a imperial de 1824: o direito de propriedade, que somente a partir da Constituição de 1934 passou a ser exercido em consonância com o “interesse social ou coletivo”, exceto durante períodos autoritários.⁷

A Constituição de 1988 é frequentemente denominada “cidadã”, não somente em função da amplitude de direitos nela previstos, mas certamente por ter entre seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana” e, entre seus objetivos, “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, além de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Porém, contraposta ao seu conteúdo há uma barreira difícil de ser transposta, a construção histórica de estruturas socioeconômicas muito sólidas, vinculadas à concentração de renda e à distribuição de privilégios, que tendem a se exacerbar com a retomada neoliberal na economia mundial.

A moradia é um dos direitos sociais previstos na atual Constituição, incorporado ao texto do artigo 6º pela Emenda Constitucional nº 26, em 2000.⁸ Alguns debates mais recentes, possíveis graças ao conteúdo constitucional, vêm contribuindo para a concepção ampliada deste direito, por meio do uso da expressão “moradia adequada”. Entre seus componentes estariam: a segurança jurídica da posse, que é a garantia contra despejos e deslocamentos forçados; a disponibilidade de serviços e infraestrutura; o custo acessível, proporcional à renda dos trabalhadores; as condições de habitabilidade e salubridade; a acessibilidade de grupos socialmente mais vulneráveis; a localização em relação às opções de emprego, ao transporte e a serviços públicos; e a adequação cultural, que é o respeito à diversidade existente entre distintos grupos sociais (Saulé Júnior & Cardoso, 2005). Sem dúvida, esta concepção bastante abrangente poderia ser o ponto de partida de políticas públicas que apresentassem como objetivo a “integração” de favelas à cidade.

Conforme publicação do Instituto Pólis (2006), a política pública é o principal instrumento para promover a efetivação de direitos e serve para coordenar programas e ações públicos, visando à intervenção na realidade social, ou seja, àquilo que deve ser transformado para que a resolução de uma questão social ou mesmo a efetivação de um direito possa ser alcançado. Como principal agente promotor de políticas públicas, o Estado (representado pelos governos e suas instituições), deve cuidar para que, no âmbito de definição e gestão das políticas, haja o atendimento a interesses e tomadas de decisões que sejam coletivos e não individuais; públicos e não privados.

O conteúdo constitucional e as concepções dele derivadas permitem revelar que, no Brasil, existe um arcabouço legal para orientar ações governamentais e políticas públicas de enfrentamento a

⁷ Considerando-se a atual, o Estado brasileiro já teve oito constituições, uma no período imperial (1824) e sete no regime republicano (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988). Em maior ou menor grau, sempre houve restrições de **direitos civis, políticos** e, principalmente, **sociais**, estes últimos sendo inédita e parcialmente previstos a partir da Constituição de 1934. Durante a ditadura, por exemplo, com a progressiva centralização do poder e a ampliação da justiça militar, os direitos de cidadania foram parcial ou totalmente suspensos, desconsiderados ou mesmo violados pelas políticas públicas, como no caso das remoções forçadas de favelas, até sua restituição e ampliação, em 1988. Os conteúdos das constituições nacionais estão disponíveis no Portal da Legislação do Governo Federal: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

⁸ A atual redação do artigo 6º foi dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm).

questões urbanas consideradas agudas, como as favelas. Porém, julga-se necessário indagar: quais são os reais problemas que atualmente estão associados à favela, especificamente à carioca? O que é necessário resolver? Se, apesar de um histórico relevante de intervenções, persistem os problemas, em que as políticas têm falhado? Por quê? As propostas recentes de integração envolvem a multidimensionalidade do fenômeno favela e a totalidade dos problemas a ele associados? Envolvem, também, suas complexas relações com o restante da cidade?

OS PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: SOLUÇÃO PARCIAL?

A cidade do Rio de Janeiro já tem um histórico de políticas habitacionais voltadas para os segmentos sociais de menor renda, que vêm sendo desenvolvidas desde o final do século XIX.⁹ Porém, somente entre as décadas de 1960 e 1980 pode-se falar de experiências consideráveis envolvendo a urbanização de favelas.¹⁰ A redemocratização política do País, processo ocorrido entre 1979 e 1985 e para o qual contribuiu a mobilização de segmentos sociais comprometidos com a reivindicação de direitos até então ignorados, possibilitou o desenvolvimento de propostas mais sistemáticas e efetivas com esta finalidade.

De acordo com Gonçalves (2013), a Constituição Federal de 1988 rompeu com paradigmas jurídicos anteriores relacionados à questão urbana e às favelas. Por exemplo, a autonomia administrativa adquirida pelo poder público municipal e a indicação do plano diretor como principal instrumento de sua política urbana; a concretude dada ao conceito de função social da propriedade; e a criação de instrumentos de impacto social como a usucapião urbana e a concessão de uso para fins de moradia. Com isso, o *status* jurídico das favelas foi alterado e o fim das remoções foi decretado, ressalte-se, ao menos como política pública.

O Rio de Janeiro teve a possibilidade de efetivar esta nova condição das favelas quando, logo depois da aprovação do Plano Diretor Decenal da Cidade, em 1992, o então prefeito Marcelo Alencar (1989-1993) encaminhou à Câmara de Vereadores anteprojetos de lei que regulamentariam os instrumentos para o exercício da função social da propriedade. Segundo Cardoso (2007), os projetos foram retirados da Câmara por Cesar Maia, no início da administração seguinte (1993-1996). Ao mesmo tempo, o novo prefeito contratou uma consultoria internacional a fim de desenvolver o primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – PECRJ, visando à construção das bases de ampliação de sua atratividade para o capital internacional, seguindo então o receituário neoliberal estabelecido pelo Consenso de Washington (1989). Estava assim inaugurada uma nova fase na política urbana local, com “uma clara inflexão no campo do

⁹ É comum a consideração da década de 1940 como tendo sido a do início das políticas públicas de intervenção direta nas favelas cariocas, com a proposta dos parques proletários provisórios, como solução após a descoberta do “problema favela” na década anterior, segundo as abordagens de Burgos (2006, original de 1998) e Valladares (2005). Mas as preocupações com a provisão ou as condições de moradia para os pobres remontam à última década do século XIX, por meio da edição de instrumentos legais prevendo a isenção de impostos aduaneiros e a concessão de outros benefícios às empresas que construíssem casas populares higiênicas para seus operários (Abreu, 2003).

¹⁰ A experiência de urbanização da favela de Brás de Pina, durante o governo Negrão de Lima (1965-1970), com articulações que envolveram o grupo de arquitetos Quadra, a FAFEG – Federação das Favelas do Estado da Guanabara e a criação da CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, é considerada um marco na história das políticas habitacionais (Silva et al, 2002). Outras experiências relevantes foram o projeto Pró-Morar (ou Projeto Rio), realizado em 1979 pelo Banco Nacional de Habitação – BNH na Favela da Maré; o Projeto Mutirão, desenvolvido em âmbito municipal entre 1981 e 1989; e a política desenvolvida para as favelas cariocas no primeiro governo Brizola (1983-1987), com programas de implantação de infraestruturas de serviços urbanos e de regularização fundiária (Burgos, 2006).

planejamento, que deixa de se centrar na questão social, para o âmbito dos interesses dos setores empresariais”, os quais financiaram o PECRJ (Cardoso, 2007, p. 281).

Gestões municipais seguidas sob a mesma orientação política (1993-1996, 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008) desenvolveram ações governamentais dirigidas às camadas populares, constituindo uma política habitacional baseada em uma série de programas,¹¹ entre os quais o “Favela-Bairro”, que se desdobrou nos programas “Bairrinho” e “Grandes Favelas”, para atender a assentamentos de diferentes portes (Cardoso, 2007). O programa Favela-Bairro é considerado, por alguns, como um salto significativo no padrão de intervenções nas favelas, o mais abrangente de seu tempo do ponto de vista técnico (Veríssimo, 2013), mas também institucional, a partir da criação da Secretaria Municipal de Habitação – SMH (em 1994), e financeiro, pois contou também com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Como ação inicial, em 1994 realizou-se um concurso público de metodologias de urbanização, em parceria com o IAB-RJ.

Pode-se dizer que o programa Favela-Bairro estabeleceu um *modus operandi* em relação às propostas de intervenção em favelas visando a sua “integração” à cidade, a partir de então tornado “modelo de boa prática”. O termo “integração” tem recorrentemente aparecido no conteúdo de políticas urbanas voltadas para as favelas, nos três níveis de governo. A Política Nacional de Habitação – PNH, aprovada em 2004, apontava como prioridade a “integração urbana de assentamentos precários”, que se daria com a “garantia do acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico”, como “estratégia de combate à pobreza e perspectiva de sustentabilidade urbana” (Ministério das Cidades, 2008).

Em 2008 foi lançado o programa estadual de segurança pública para a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPP, que apresentava como objetivo estratégico a “integração das comunidades no tecido urbano e social da cidade” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012). Por fim, no âmbito municipal, o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro PROAP-RIO, o citado “Favela-Bairro”, iniciado efetivamente em 1994 e desenvolvido oficialmente até 2008, prometia a “construção ou complementação da estrutura urbana principal das favelas” dando “condições ambientais para sua transformação e integração como bairro na cidade” (Conde e Magalhães, 2004).

Parece que as intenções em promover a integração, além de pressuporem que as favelas e seus moradores não integravam a cidade, se apresentaram de maneira superficial em relação às questões que pretendiam enfrentar, pois continuaram a ignorar as reais causas dos problemas que envolvem a favela, ou seja, as lógicas de urbanização excludente que predominaram no processo histórico de produção da cidade, e que ainda se reproduzem. Neste sentido, as propostas de “integração”, de fato, deveriam envolver a transformação de estruturas mais difíceis de abalar do que as urbanísticas; assim como o enfrentamento da violência urbana seria bem mais complexo do que sugerem as propostas da UPP. Neste sentido, vale destacar os reais significados do uso recorrente do termo “integração” nas políticas públicas de intervenção em favelas, que parecem muito mais aptas a atenderem a lógicas externas a elas, em especial as do mercado imobiliário e à ampliação da rede de serviços prestados por empresas concessionárias.

¹¹ Além do programa “Favela-Bairro”, os programas “Morar Legal”, “Morar sem Risco”, “Novas Alternativas” e o “Morar Carioca”, assim denominado, mas direcionado à cessão de cartas de crédito a funcionários municipais. O conjunto de programas suscitou a necessidade de criação de um órgão específico para sua gestão, ainda não inexistente, por isso, em dezembro de 1994 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (Cardoso, 2007).

Roy (2005) utiliza a expressão “estetização da pobreza” para se referir à limitação das propostas de melhoramento físico da favela, como sinônimo de melhoria estética ao invés de melhoria dos meios de vida, salários e capacidades políticas. Para Fernandes (2011), não há como promover integração socioespacial das favelas, como nos discursos dos programas de urbanização e de segurança pública, tratando seus moradores tão somente como “beneficiários de serviços”, e não como sujeitos de direitos próprios. A despeito dos benefícios produzidos por esses programas, que foram reais, o fato é que ainda não houve uma proposta claramente formulada para a legalização das favelas, com o reconhecimento pleno dos direitos de moradia, propriedade e/ou posse dos ocupantes – tal como determinado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, a partir de 2001. Segundo o mesmo autor, os governos não têm feito esforços significativos para garantir a permanência das comunidades nas áreas onde vivem. Pelo contrário, o aumento dos preços de imóveis e aluguéis nas favelas e áreas vizinhas, produzido pelas intervenções, tem levado a práticas especulativas e à pressão do mercado imobiliário, formal e informal, para que os ocupantes vendam seus bens. Por outro lado, como já anteriormente destacado, muitas intervenções urbanas recentes do governo municipal carioca têm promovido a remoção de um grande número de pessoas que vivem em favelas, em alguns casos existentes há décadas.

Portanto, neste contexto de políticas urbanas produzidas sob as lógicas do planejamento estratégico, em detrimento da utilização de instrumentos legalmente previstos para a efetivação de direitos sociais, torna-se relevante apontar para contradições como: 1) as propostas de urbanização de favelas *versus* o tratamento da cidade como mercadoria, palco de grandes eventos e investimentos, que vêm reeditando a “necessidade” de adequação do espaço urbano e justificando a remoção de áreas ocupadas informalmente; e 2) a integração pela política pública *versus* a integração pelos mercados, que insere a favela em lógicas capitalistas até então predominantes no restante da cidade, constatadas na intensificação do mercado informal de venda e aluguel de imóveis, e também no desenvolvimento de frentes empreendedoras múltiplas como no turismo e em negócios para a expansão do consumo. Porém, é importante considerar que, mesmo predominando tais lógicas e as propostas de intervenção sendo parciais e descontextualizadas, seus efeitos qualificadores e afirmativos vêm sendo aproveitados pelos próprios favelados para transformar suas potências em novas possibilidades de interação coletiva e intervenção política. Ou seja, as intervenções funcionam como mecanismos de reconhecimento externo que repercutem internamente na produção de autorreconhecimento.

A VIOLÊNCIA URBANA: SUBPRODUTO DA INFORMALIDADE OU DA CIDADE DICOTÔMICA?

Milton Santos (1999, 2000) afirma que os países da periferia do capitalismo conheceram pelo menos três formas de pobreza nos últimos cinquenta anos do século XX, correspondentes a três formas de dívida social, que podem ser assim resumidas: 1) a pobreza incluída (dos incluídos), que é acidental, às vezes residual ou sazonal, produzida em determinados momentos, intersticial e sem vasos comunicantes; 2) a marginalidade (dos marginalizados), pobreza reconhecida e estudada como uma doença da civilização, produzida pelo processo econômico de divisão do trabalho, internacional ou interna, e que poderia ser corrigida pelas mãos dos governos; e 3) a pobreza estrutural (dos excluídos), a atual, que de um ponto de vista moral e político equivale a uma dívida social, e que não é mais local nem mesmo nacional, é globalizada e produzida cientificamente, pois as regras de sua reprodução já são conhecidas, podendo-se pensar que ela é voluntária; trata-se de uma produção voluntária da dívida social.

Uma das grandes diferenças do ponto de vista ético é que a pobreza de agora surge, impõe-se e explica-se como algo natural e inevitável. Mas é uma

pobreza produzida politicamente pelos governos globais, que criam soluções locais e parciais, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial que, em diferentes partes do mundo, financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente, é o grande produtor da pobreza (Santos, 1999, p. 11).

A expressão dívida social, tão bem definida por Milton Santos como equivalente à pobreza estrutural atual, de acordo com pesquisa realizada por Yuhasz (2013), esteve muito presente na mídia impressa brasileira desde o início da década de 1980, em especial na fala de economistas e nos discursos políticos, para descrever a dimensão alarmante atingida pelos problemas sociais, grande parte materializados no processo de intensificação da urbanização. O uso da expressão começou a ser repercutido, e passou a integrar o senso comum, associado aos débitos que o Estado e a sociedade têm com as favelas e seus moradores, e que era um dos desafios a serem enfrentados pelo Brasil ainda no incipiente processo de redemocratização política.

Em 1982, o então diretor do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro, Cesar Maia, desferia uma crítica à política nacional de habitação, representada pelo sistema BNH/SFH, em relação à prioridade que havia sido dada aos setores médios da população, dando como soluções algumas medidas de caráter legal, com ajustes na legislação urbanística; e financeiro, pela concessão de subsídios plenamente justificável em função da dívida social contraída a partir de “empréstimos a fundo perdido feitos pela classe trabalhadora às camadas privilegiadas desde a época colonial” (Cesar Maia, citado por Yuhasz, 2013). A expressão “dívida social” também aparecia nos debates políticos e econômicos dentro do contexto que antecedeu o processo de redemocratização e a posterior instalação da Assembleia Constituinte, que resultou na Constituição Federal de 1988 e seu conteúdo inédito voltado para a política urbana.

Mas apesar dos discursos, ao longo da década de 1980 e também nos anos 1990, diante de novas relações internacionais e do recrudescimento do desemprego, de fato, as políticas sociais recuaram e a desigualdade se aprofundou e se materializou com o aumento exponencial do número de favelas. A exclusão social não era uma característica que havia chegado à sociedade brasileira com a chamada globalização, mas talvez a maior novidade em relação ao quadro que até então vinha se desenvolvendo estivesse na explosão de um novo tipo de fenômeno advindo da desigualdade, a chamada violência urbana, expressa pela criminalidade, mas também pela exclusão econômica, social, cultural, legal e ambiental. Portanto, o conceito de violência, frequentemente associado à delinquência proveniente dos marginais ou dos mais pobres é, segundo Maricato (1996, 2003), um conceito classista de uma sociedade que prioriza a defesa do patrimônio individual antes de priorizar, por exemplo, a integridade do trabalhador ou da criança.

A emergência do crime organizado e do tráfico de drogas, os grupos de extermínio provocando a morte de crianças e adolescentes ganharam dimensões novas a partir dos anos 1980. Os militantes de esquerda, os católicos vinculados à teologia da libertação e ONGs que já vinham sendo criadas desde o início da década de 1970, muitas com apoio internacional, para atuar nos assentamentos populares e na organização sindical, à época como forma de superar o regime autoritário, perceberam claramente as mudanças ocorridas com o aumento da violência, que não vinha mais das autoridades, mas cujas causas eram externas às favelas e às cidades brasileiras, entre as quais o Rio de Janeiro.¹² Assim, a violência e o medo passaram a fazer parte do cotidiano das áreas

¹² Consultar Mamede (2005) sobre o contexto específico de “enfraquecimento da ordem pública”, em função da iniciativa do governo Brizola (1983-1987) em adotar uma política de segurança que preservasse os direitos humanos em espaços previamente classificados como violentos, que de certa maneira “facilitou” a formação de organizações criminosas nas favelas, porém, em uma conjuntura internacional de crescimento da atuação do narcotráfico.

urbanas concentradoras de pobreza e, com a ausência de condições mínimas de cidadania, o terreno se tornava fértil para o desenvolvimento de atividades especialmente relacionadas ao tráfico de drogas, assim como à atuação mais recente das chamadas milícias.¹³ De acordo com levantamentos do início da década de 1990, no contexto nacional, a cidade do Rio de Janeiro aparecia como a cidade onde a violência era mais alarmante (Maricato, 2003).

Segundo Lefebvre (2001, p. 66), a cidade contém a projeção das relações sociais que nela são dominantes, com sua forma e estrutura reproduzindo as ordens sociais. Para Maricato (2003), há uma imbricação entre espaço, economia e sociedade no desenvolvimento da violência, nunca sendo demais repetir que esse espaço é produto social de relações que são destruídas e do desenvolvimento de novas relações, arcaicas ou modernas, ambas determinadas pelas formas hegemônicas de produção. Neste sentido, a lógica segregacionista de investimento concentrado em “ilhas de primeiro mundo”, auxiliada por uma construção ideológica que oculta a cidade real da mídia e da chamada “opinião pública”, tende a levar ao limite possível, principalmente se for considerado o extravasamento da violência para o exterior das áreas de pobreza.

Ainda segundo Maricato (1996), discriminação social e segregação ambiental andam juntas e, na sociedade capitalista, a diferenciação é uma das características sobre as quais se realiza o mercado imobiliário. Por outro lado, a segregação urbana com concentração da pobreza fornece um ambiente favorável à disseminação e à reprodução da violência. Portanto, há uma relação entre forma urbana e violência, e a segregação espacial não é um simples reflexo ou suporte de uma sociedade que produz e reproduz a violência, mas é parte importante de um processo que, no funcionamento do mercado imobiliário segregacionista, tem um ingrediente de exclusão.

Mas como promover reais avanços se as políticas são pautadas em discursos que não se coadunam às práticas efetivadas? Como confiar em programas de urbanização que produzem remoção e mais precariedade física e social? Em programas de segurança pública que, em muitos casos, simplesmente substituem os agentes internos de controle e repressão social ao invés de promoverem, de fato, a pacificação? Como construir alternativas? E fundamentadas em que pressupostos?

¹³ Sobre o vertiginoso aumento da atuação das milícias em favelas e bairros periféricos do Rio de Janeiro, a partir de 2004, seus agentes e práticas criminosas sobre estes territórios, bem como sua relação com autoridades públicas, ver o Relatório Final da CPI das Milícias (ALERJ, 2008).

A CIDADE DICOTÔMICA COMO “INVENÇÃO” NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO



Figura 1: Foto de Augusto Malta (Acervo Brascan, IMS, 1919). O Globo, 02/02/2006.



Figura 2: Foto de André Teixeira. O Globo, 02/02/2006.



Figura 3: Foto de André Teixeira. O Globo, 02/02/2006.

As três fotografias da página anterior foram publicadas no chamado “jornal de bairro” Zona Sul,¹⁴ do periódico carioca O Globo. Entre outras menos impactantes, ilustram a matéria intitulada “Ministério Público promete priorizar combate à ocupação irregular e investigar alocação de verbas públicas em encostas”. De maneira comparativa, o uso de imagens é priorizado ao longo de seis páginas, valendo a citação integral do pequeno texto que acompanha as duas primeiras, com a reprodução da foto histórica de Augusto Malta (Figura 1) e de outras, também de momentos anteriores que revelam a evolução das favelas no setor da cidade em evidência.

Depois de um ano em que se discutiu intensamente a favelização das encostas cariocas, o Ministério Público estadual promete priorizar, em 2006, o combate às ocupações irregulares. A ação dos promotores visa a identificar quais são as áreas de risco e pôr em xeque o poder público por alocar recursos nestas áreas. Enquanto isso, as comunidades continuam crescendo. As quatro favelas localizadas entre Leblon, Gávea e São Conrado, bairros com alguns dos IPTUs mais elevados do Rio, por exemplo, seguem em expansão. Segundo urbanistas, Rocinha, Vidigal, Vila Parque da Cidade e Chácara do Céu tendem a se encontrar, formando um único complexo. Uma comparação de imagens antigas com fotos feitas em 2006 mostra que a favelização do Morro Dois Irmãos é iminente. Casas da favela Chácara do Céu, a mais recente delas, até já aparecem contornando o morro, por trás dos prédios do Alto Leblon.

A continuação da matéria, ilustrada pela imagem da Figura 2, informa que o programa Favela-Bairro era alvo de investigação do Ministério Público (promotoria do Meio Ambiente), justamente porque nele “a prefeitura gastou US\$ 600 milhões”, com o objetivo de urbanizar 143 comunidades, mas que também pode ter investido na implantação de infraestrutura em “áreas de risco”, o que caracterizaria “desperdício de verba pública”. Há ainda declarações de um especialista sobre os perigos geotécnicos que envolvem a ocupação destas áreas, além de um breve histórico sobre a origem e desenvolvimento das quatro favelas em destaque: 1. Vidigal, 2. Chácara do Céu, 3. Rocinha, 4. Vila Parque da Cidade.

Nas duas últimas páginas, outros especialistas foram convocados para fazer uma projeção de como ficaria a paisagem do Morro Dois Irmãos depois de vinte anos, caso não houvesse um “programa de contenção de crescimento das favelas”, que resultou no exercício de futurologia apresentado na imagem da Figura 3. Por fim, faz-se menção a um “debate sobre a favelização do Rio”, iniciado no ano anterior, após uma série de reportagens do próprio O Globo, que levou o Ministério Público Estadual (MPE) a abrir inquérito para investigar os motivos da expansão vertical da Favela da Rocinha e o crescimento das comunidades Vila Alice (Laranjeiras),¹⁵ Babilônia (Leme), Chácara do Céu (Leblon) e Júlio Ottoni (Santa Teresa). Segundo a matéria, a partir de então, “diversos setores da sociedade passaram a discutir o problema da favelização e a possibilidade de remoção das comunidades”. Durante tal debate, o programa Favela-Bairro teria sido posto em xeque por um relatório do Tribunal de Contas do Município (TCM), segundo o qual a estratégia do programa “seria equivocada, pois não estaria conseguindo transformar comunidades carentes em áreas com infraestrutura”, ressaltando ainda que os milhões investidos pela prefeitura e pelo BID, desde 1994, “não impediram a expansão das favelas beneficiadas”.

¹⁴ O Globo, 02/02/2006, Jornais de Bairro, Zona Sul, p. 18-23. O conteúdo foi reproduzido, com poucas alterações, no jornal de bairro Barra da mesma edição. O caderno Rio também apresentou uma síntese, fazendo uma chamada para a reportagem publicada nos cadernos de bairros.

¹⁵ A Vila Alice foi completamente removida no primeiro semestre de 2006, após oito anos de brigas judiciais e, segundo o subprefeito da Zona Sul à época, Marcelo Maywald, com indenizações. O Globo, caderno Rio, 12/04/2009, p. 15.

É possível realizar uma série de reflexões a partir do conteúdo exposto pelo jornal O Globo. A primeira, por exemplo, quanto à expansão descontrolada das favelas citadas. Informações disponibilizadas no site do SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura do Rio de Janeiro, que realiza um monitoramento anual por imagem de satélite, atestam que nos últimos anos, pelo menos em relação à ocupação horizontal, as previsões alarmantes dos especialistas estavam equivocadas.¹⁶ Houve um pequeno aumento das áreas do Vidigal (0,01%) e da Vila Parque da Cidade (0,43%), a da Chácara do Céu se manteve a mesma, e houve uma redução considerável na Rocinha (3,72%). Não cabe aqui indagar se no mesmo período houve adensamento populacional, com a verticalização de edificações, ou investigar como vem sendo promovida a redução da área de ocupação da Rocinha, favela que sistematicamente tem sido alvo de intervenções públicas, como o próprio programa Favela-Bairro, o PAC e a UPP.

Sobre o debate promovido pelo O Globo, trata-se da série de reportagens intitulada “Illegal. E daí?”, iniciada no final de setembro de 2005 e supostamente motivada pela descoberta de um prédio de 11 andares na Rocinha, sem que houvesse a devida repressão por parte da prefeitura a “tamanho aberração”, e que talvez possa ser apontada, pelo menos na mídia impressa, como o marco inicial de ressurreição do fantasma da remoção para os favelados, atualmente praticada indiscriminadamente pela prefeitura do Rio de Janeiro. O editorial da edição de 30/09/2005, intitulado “Cidade partida”,¹⁷ traz uma declaração que foi taxada como um exercício de ironia do então prefeito Cesar Maia, que disse ser “muito melhor ter prédios grandes na Rocinha do que prédios grandes na praia, pois eles produzem sombras”. As citadas sombras, se utilizadas metaforicamente, podem adquirir múltiplos significados...

Apesar de tecer alguns comentários que demonstram certo conhecimento sobre as supostas causas do surgimento e desenvolvimento das favelas no Rio de Janeiro, como a ausência de uma “política habitacional ampla para as classes de renda mais baixa”, o editorial reproduz preconceitos historicamente construídos, como o de que a favela é “uma anomalia”, que já deveriam ter sido superados pela grande imprensa formadora de opinião, ou ao menos devidamente debatidos, considerando o contexto mais amplo de produção imobiliária de toda a cidade. Por fim, o editorial recoloca a questão da favela na agenda da sociedade, dessa vez “sem interditar o termo remoção”:

Um programa amplo de desfavelização, com os devidos investimentos em transporte de massa, não pode deixar de prever a transferência de favelados para moradias dignas e de fácil e barato acesso. Há inúmeras razões de segurança pública, de saneamento e de qualidade de vida para toda a população que justificam essa iniciativa.

¹⁶ A Rocinha (originada em 1938), oficialmente com 69.156 moradores em 23.347 domicílios (IBGE, 2010), depois de ter sua área progressivamente aumentada em 6.118 m², entre 2004 e 2009 (de 868.494 m² para 874.612 m²), a partir daí sofreu uma redução progressiva até atingir 836.200 m² em 2013 (uma redução de 38.412 m² entre 2009 e 2013). O Vidigal (originada em 1941), oficialmente com 9.677 moradores em 3.234 domicílios (IBGE, 2010), entre 2004 e 2013 teve sua área aumentada em 36 m², de 294.685 m² para 294.721 m². A Vila Parque da Cidade (originada em 1944), oficialmente com 1924 moradores em 623 domicílios (IBGE, 2010), entre 2004 e 2013 teve sua área aumentada em 172 m² (de 39.958 m² para 40.130 m²). A Chácara do Céu (originada em 1922), oficialmente com 694 moradores em 214 domicílios (IBGE, 2010), entre 2004 e 2013 manteve a mesma área (20.943 m²). Fonte: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/Favelas>. Acesso em 29/07/2014.

¹⁷ Expressão que se difundiu a partir de 1994, com a publicação do livro “Cidade partida”, do jornalista Zuenir Ventura, que trata especificamente do processo de mobilização social ocorrido a partir de episódios violentos envolvendo a ação policial em grupos de extermínio, como a “Chacina da Candelária” e a “Chacina de Vigário Geral”, ambas em 1993, sendo que esta última ensejou a criação da ONG “Viva Rio”, ainda hoje em atuação, e o centro cultural “Casa da Paz”, localizado na favela de Vigário Geral, mas que não se efetivou plenamente.

O tema remoção apareceu outras tantas vezes no jornal, a série se estendeu com alguma frequência até meados de 2008 e acabou por envolver não somente ações como as citadas do MPE e do TCM, mas também motivou a CPI do “Illegal. E daí?”, realizada na Câmara de Vereadores, de abril a novembro de 2007, e presidida pela então vereadora Aspásia Camargo (PV), para quem na cidade imperava “uma desordem urbana programada”, incluindo a favelização.¹⁸ Ao final do ano de 2008, O Globo resumiu assim a trajetória de Cesar Maia depois do cumprimento do último de seus três mandatos: “de feroz defensor da ordem ao prefeito do ‘Illegal. E daí?’”.¹⁹

É necessário comentar o questionamento feito ao programa Favela-Bairro, não pelo que deixou de cumprir em relação às demandas dos moradores de favelas, que é o foco das principais críticas por ele recebidas, mas pela “estratégia equivocada”. Para grande parte dos críticos, não restam dúvidas quanto ao seu significado maior, que foi demonstrar a possibilidade de uma intervenção em grande escala para urbanizar as favelas, evitando ao máximo as remoções, mesmo quando supostamente necessárias. Mas o fato é que, por coincidência ou não, houve um esvaziamento progressivo do programa, justamente a partir de meados da década de 2000. E quando aquela que seria sua terceira fase foi iniciada, o Morar Carioca, o que se viu foi, além da repercussão de falsas expectativas, uma estratégia em muito desvirtuada das duas fases anteriores.

O Globo continuou a explorar o mesmo tipo de reportagem, com outra intitulada “Remoções salvaram a paisagem da Lagoa”,²⁰ que abordava as “bem-sucedidas” extinções das favelas da Praia do Pinto, Catacumba, Vila Hípica e Ilha das Dragas, promovidas na segunda metade da década de 1960 (como parte da política de remoções do governo Negrão de Lima), destacando que “no lugar de encostas reflorestadas e da paisagem que hoje é um dos cartões postais do Rio, o entorno da Lagoa poderia estar tomado por um mar de barracos”. Novamente recorrendo a projeções, o jornal informa que, em ritmo normal, a população das quatro favelas (que em 1950 tinham 13 mil habitantes) seria de 96.904 pessoas; mas se o ritmo de crescimento seguisse o da Rocinha, as comunidades abrigariam 172.619 pessoas. Assim, “o aglomerado de barracos que poderia existir hoje equivaleria a um Complexo do Alemão encravado na Zona Sul”.

Na reportagem, publicada (talvez não por acaso) às vésperas do lançamento do primeiro pacote do programa Minha Casa Minha Vida na cidade,²¹ em abril de 2009, o jornal chegou a promover um debate acerca não somente do tema remoção, mas também da produção de habitação popular, colhendo opiniões diversas de representantes do Município e de entidades de classe de arquitetos e engenheiros, como IAB e CREA; favoráveis ou não, radicais ou relativistas, inclusive sendo citados os direitos garantidos aos moradores de favelas pela Constituição Federal de 1988. No entanto, prevaleceu o que parecia ser a opinião do periódico, o discurso antifavela e pró-remoção, pelo menos na Zona Sul carioca, claramente explicitado nas imagens e legendas em destaque na Figura 4.

¹⁸ O Globo, caderno Rio, 20/11/2007, p. 15.

¹⁹ O Globo, caderno especial “4 anos em 12 – A Era Cesar Maia”, 14/12/2008.

²⁰ O Globo, caderno Rio, 12/04/2009, p. 15.

²¹ A construção de unidades habitacionais no âmbito do programa federal Minha Casa Minha Vida vêm reproduzindo predominantemente as mesmas lógicas já praticadas anteriormente na cidade do Rio de Janeiro, de localização em áreas menos valorizadas do ponto de vista imobiliário, por isso mais distantes da oferta de postos de trabalho e acesso a bens e serviços públicos.



Figura 4: comparação da paisagem da Lagoa com e sem favelas. O Globo, 12/04/2009.

O que salta aos olhos nas reportagens, e mais importa ao conteúdo deste artigo, leva a uma inquietação relacionada à estética urbana. A primeira reportagem (O Globo, 02/02/2006), ao apresentar a paisagem de 1919 – composta em primeiro plano pelo eixo da Avenida Delfim Moreira, então recentemente inaugurada, e tendo ao fundo o Morro Dois Irmãos “sem favelas” –, em comparação com a foto de 2006, e condenar a presença das favelas “num dos cartões-postais do Rio”, ignora a “selva de pedra” que brotou e frutificou no mesmo período de expansão da ocupação dos morros,²² muito mais densa e impactante na “paisagem do Leblon”. Densidade não somente populacional, mas também morfológica, e que faz supor o quanto de investimento público em infraestrutura urbanística foi necessário para viabilizá-la e de decretos promulgados para atualização e liberação de gabaritos e tipologias em atendimento às demandas de expansão do mercado imobiliário dito formal.²³ A segunda reportagem (O Globo, 12/04/2009), independente do exagero que previu o aglomerado de barracos encravado na Zona Sul, não fez menção às tipologias dos edifícios construídos após a remoção das favelas, supostamente

²² Os breves históricos apresentados sobre as favelas da Rocinha e do Vidigal, chegam a associar seu crescimento ao “boom imobiliário dos bairros de Ipanema, Leblon, Gávea e Jardim Botânico”, nos anos 1950 e 1960, mas sem que haja qualquer observação, ou juízo de valor, quanto à ocupação da paisagem pela massa de edifícios.

²³ A foto de Augusto Malta é um registro histórico da atuação diferenciada do poder público. A Avenida Meridional (atual Delfim Moreira) foi aberta na gestão de Paulo de Frontin, que durou somente de janeiro a julho de 1919. Conhecido como o prefeito “densidade máxima”, se notabilizou por em tão curto período de tempo investir “com ímpeto” na orla litorânea sul da cidade, como no desabitado bairro do Leblon (Abreu, 1997, p. 74; original de 1988).

aprovando-as e sem qualquer objeção à interferência dos significativos volumes, ordenadamente edificados, na apreciação dos elementos originais que compõem a paisagem natural do bairro, ou mesmo na qualidade ambiental da lagoa Rodrigo de Freitas. Ou seja, há um aparente consenso sobre quem e como podem ocupar os setores historicamente tornados privilegiados na cidade do Rio de Janeiro. Mas como se deu essa legitimidade até o momento atual? Momento no qual o “debate” reacendido pela imprensa há dez anos se transformou em ação efetiva do poder público, que vem removendo moradias em favelas espalhadas por toda a cidade. Não somente no âmbito das intervenções realizadas visando aos megaeventos, mas também justificadas no discurso da prevenção de riscos e da preservação ambiental, inclusive no contexto das propostas de intervenção desenvolvidas pelo programa Morar Carioca.

É difícil encontrar estudos que ponham em destaque as diferenciações, materiais e simbólicas, produzidas ao longo do processo de intensificação da urbanização na cidade do Rio de Janeiro, justamente porque parece haver “consensos” sobre a legitimidade do que foi materialmente produzido na Zona Sul, pelas mãos “nada invisíveis” do mercado imobiliário. Também é difícil encontrar uma explicitação concreta dos paralelismos entre as lógicas que podem ser constatadas nos processos de expansão de setores distintos da cidade, como os vetores ao norte e ao sul e, neles, o desenvolvimento das favelas. Portanto, destaca-se a necessidade de cruzar referências baseadas em fontes históricas que tratam da produção material da cidade e das representações dominantes utilizadas como meios para a instituição de diversas ordens superpostas: sociocultural, moral, estética, jurídico-normativa e, principalmente, político ideológica.

O propósito é questionar o modelo de cidade promovido e consentido no Rio de Janeiro, da maior concentração possível de imóveis produzidos pelo mercado imobiliário formal desfrutando das belezas da cidade maravilhosa. Em apologia à perfeita interação natureza-cidade e a valores nela introduzidos e legitimados, em forma de tipologias edilícias e urbanísticas, e que muitas vezes mascaram práticas predatórias, como por exemplo, as intervenções nos ecossistemas preexistentes na região da Barra da Tijuca, atualmente em plena expansão imobiliária. Ou mesmo o adensamento edilício e populacional incentivado ao excesso no já consolidado bairro de Copacabana, cujo processo de intensificação da ocupação pode ser apontado como o primeiro grande exemplo de estratégia de mercado especialmente criada com a incorporação de valores externos aos imobiliários, produzidos discursivamente para atrair cada vez mais interessados no estilo de vida à beira-mar.²⁴

Milton Santos (2013, p. 106; edição original de 1993) observa que as cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios, as cidades são grandes. Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de moradia também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento da área urbana. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece a essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, num círculo vicioso.

²⁴ O’Donnel (2013) e Velho (1989, original de 1973) tratam respectivamente da “invenção” de Copacabana como um novo estilo de moradia e de vida à beira-mar e de sua transformação em utopia urbana, a partir da incorporação destes novos valores a serviço da produção imobiliária.

Segundo o autor (Santos, 2013, p. 106-107), a especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas. Quanto aos lugares de residência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojarem-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui os modismos. É dessa maneira que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo.

No caso do Rio de Janeiro, muito em função da geomorfologia original do território, o desenvolvimento histórico de ocupação da cidade, e nela das favelas, em muito subverteu a lógica especulativa produtora de setores homogêneos polarizados em centros e periferias, segundo a organização socioespacial. A mescla de valores e conflitos vem se dando não somente em função das diferentes possibilidades de interações estabelecidas no processo histórico, mas também pela manipulação dos instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo, existentes ou especialmente criados em função da conjuntura, da articulação das ações governamentais e das políticas públicas que sustentam sua apropriação.

A NECESSÁRIA REVISÃO DE DICOTOMIAS

Para confrontar as formulações de Sérgio Buarque de Holanda, que em “Raízes do Brasil” (1936) tratou a cidade construída pelos portugueses na América como não tendo sido um “produto mental”, onde o aspecto predominante teria sido a desordem, pois não existiam rigor, método ou previdência, mas sim um significativo abandono que exprimia a palavra “desleixo”, Paulo Ferreira Santos, em “Formação de cidades no Brasil colonial” (2008, original de 1968, p. 20) argumentou que “naquela aparente desordem” havia “uma coerência orgânica, uma correlação formal e uma unidade de espírito” que lhe davam “genuinidade”, como “expressão espontânea e sincera de todo um sistema de vida”, e que tantas vezes faltava à “cidade regular, traçada em rígido tabuleiro de xadrez”.

A defesa da cidade de origem portuguesa realizada por Santos se tornou referência por constituir uma análise pioneira e elogiosa, feita por um brasileiro, das concepções e dos resultados alcançados com os traçados urbanos das cidades coloniais, apontando para sua dupla influência cidadina, a “informal” da Idade Média e a “formalizada” da Renascença. No roteiro seguido entre os dois extremos, os termos informal e formal, irregular e regular foram utilizados para indicar aspectos relacionados a valores urbanísticos resultantes das múltiplas combinações possíveis que envolvem atributos do território aliados a diferentes estratégias e concepções dos agentes que o ocupam e reproduzem. Sobre a informalidade no traçado urbano e nas dinâmicas de organização colonial no Brasil, disse o autor:

A cidade não obedecia rigidamente a um plano prévio, mas nem por isso se pode dizer que tudo seguisse a esmo. Não seguia o método “dedutivo” comum nas cidades planificadas, mas o “indutivo”, partindo do particular para o geral. Cada casa ligava-se à anterior por alguma coisa comum. (...) a associação do indivíduo ao todo na vida em comum; algo de imponderável, que é o que dá interesse humano às partes conservadas intactas das cidades daqueles tempos (Paulo Santos, 2008, p. 24).

Mais do que a reverência ao passado colonial, o professor Paulo Santos inaugurou um olhar abrangente dos arquitetos sobre o espaço urbano brasileiro, especificamente do ponto de vista da morfologia, apesar de o termo não ter sido por ele adotado. Apontou, ainda, para uma tentativa de compreensão das formas de morar e de construir nos conjuntos urbanos tradicionais, envolvendo não somente as ordenações oficiais, mas também a ação humana advinda das circunstâncias. Até então, a cidade antiga havia sido conteúdo de diagnósticos e estudos realizados predominantemente por autores de outras nacionalidades e áreas de conhecimento,²⁵ comumente associados à ação do Estado sobre o ordenamento do espaço urbano. Além disso, o autor deixou uma referência que coloca em xeque a apropriação das oposições formal e informal unicamente pela conotação atual, possibilitando a retomada de sua significação histórico-urbanística. Ou seja, em Santos, as expressões “cidade formal” e “cidade informal” receberam uma conotação intimamente relacionada ao traçado urbano, tipo de leitura que acabou sendo abandonada em função da ênfase recente dada a aspectos da legislação urbanística. Neste sentido, parece necessária a retomada desta percepção mais “morfológica”, e menos “jurídica”, do urbano. O entendimento de que a leitura da informalidade e da segregação espacial, tal como acontece, são partes de uma visão dicotômica produzida ao longo do processo histórico de urbanização, por meio da associação de representações materiais e simbólicas parciais que não necessariamente correspondem à diversidade e complexidade da experiência urbana cotidiana.

Quando Paulo Santos escreveu o citado ensaio, em 1968, as cidades brasileiras já haviam experimentado sucessivos surtos de modernização, com a transformação de suas estruturas antigas sendo constantemente justificadas pelo que lhes faltava: salubridade, beleza, funcionalidade, áreas livres ou adequação a novas atividades econômicas. Algumas cidades planejadas também já haviam sido idealizadas e executadas, de Belo Horizonte (1894-1897) a Brasília (1957-1960), “afinadas com o sonho da sociedade que buscava seu grande futuro” (Santos, C. N., 1988). Entre o passado negado (ou mal interpretado) e o futuro idealizado (sempre inatingível), a realidade urbana, em sua materialidade, era incessantemente produzida e vivida por seus fazedores anônimos, independente da existência ou não de modelos importados a serem testados, planos ou agentes de intervenção (privados ou públicos), sendo ação tanto do “imponderável” quanto do “não planejável” (*unplannable*). Este último termo foi utilizado por Ananya Roy (2005) para tratar dos desafios e paradoxos que se apresentam aos planejadores diante da informalidade urbana.

O não planejável seria a informalidade tratada como um Estado de exceção (no sentido utilizado por Agamben, 2004; original de 1998), aquilo que está ao mesmo tempo fora e dentro da ordem jurídica da urbanização e, como tal, pode ser utilizado para mitigar vulnerabilidades dos pobres urbanos. Ou seja, o planejamento e o aparato legal do Estado têm o poder de decretar a suspensão da ordem (jurídico-urbanística) para determinar o que é ou não é informal, além de quais padrões de informalidade vão prosperar e quais vão desaparecer. Assim, o poder do Estado se reproduz através da capacidade de construir e reconstruir as categorias de legitimidade e ilegitimidade, enquadrando a política. Para a autora (Roy, 2005), lidar com a informalidade urbana exige o reconhecimento do “direito à cidade”. Neste sentido, os planejadores não podem estar preocupados somente com o ordenamento do uso do solo e o valor de troca inerente ao direito de propriedade, mas prestar atenção às reivindicações subjacentes ao valor de uso, constituindo um direito ampliado à cidade.

²⁵ No prefácio da edição de 2008, Murillo Marx faz uma breve revisão da abordagem das cidades brasileiras realizada por diversos autores, até então a maioria deles estrangeiros, em diferentes períodos de tempo, destacando assim o pioneirismo de Santos.

O RECONHECIMENTO AMPLIADO DO DIREITO À CIDADE: INFORMAL, E DAÍ?

No âmbito do planejamento urbano, a abordagem do direito em grande parte se restringe ao estudo da legislação urbanística e sua aplicabilidade. Os debates sobre a favela, entre arquitetos e urbanistas, comumente se concentram em análises de intervenção segundo a ótica da sua legalidade ou regularidade, relacionada às propostas advindas das políticas públicas. Ou seja, na lógica da regulação do uso e da ocupação do solo a partir de seus instrumentos, que historicamente tem sido instituída por um aparato legal que define padrões considerados, se não os ideais, ao menos os mais adequados. Dificilmente a análise se concentra em concepções de cidade e na sua produção orientada por meio da dualidade formalidade x informalidade. Por exemplo, de acordo com a pesquisa realizada por Valladares e Medeiros (2003), muitos dos estudos sobre as favelas cariocas desenvolvidos por autores da área de planejamento urbano, pelo menos até o ano 2000, estavam vinculados a avaliações de intervenções públicas realizadas nestes assentamentos, demandadas ou não por instituições de governo. Portanto, trabalhos de cunho técnico, pouco voltados para reflexões conceituais mais aprofundadas, salvo algumas notáveis exceções, como o conteúdo ainda atual da obra de Carlos Nelson Ferreira dos Santos.

Assim, julga-se relevante problematizar a informalidade e seus supostos componentes (ilegalidade e irregularidade, além da precariedade), cuja reprodução é uma característica intrínseca à urbanização e à formação de metrópoles no Brasil e na América Latina. Pode-se até dizer que a região não experimentou o adensamento populacional em grandes centros urbanos de maneira satisfatoriamente qualificada, do ponto de vista das leis e regulamentos urbanísticos, que são as referências padrão de formalidade. O limitado acesso ao solo urbanizado pela população mais pobre há muito tem sido abordado no meio acadêmico, em especial quando se debate o direito pleno à cidadania. Seria correto dizer que, neste contexto, o direito à terra urbanizada está para a “cidade ideal”, assim como a terra ocupada informalmente está para a “cidade real”? Ermínia Maricato (1996) utiliza um dualismo semelhante, “urbano virtual” e “urbano real”, para tratar da articulação contraditória entre norma e infração na produção do espaço da metrópole brasileira. De um lado, leis historicamente articuladas com a formação e o desenvolvimento do mercado imobiliário e, de outro, os conflitos que emergiram da tentativa de aplicação das mesmas leis em áreas ocupadas ilegalmente. Além de contribuir para práticas de corrupção, favorecimento e clientelismo político, tais procedimentos constituem exemplo paradigmático da contradição entre a cidade do direito e a cidade do fato.

O que se pretende destacar é que a informalidade não alcançaria tal dimensão no debate do urbano brasileiro sem que as lógicas históricas de produção da formalidade, principalmente do ponto de vista legal, não tivessem sido predominantemente pautadas em processos de exclusão. Então, a informalidade vem integrando as lógicas da formalidade e não pode ser considerada como um subproduto “indesejável” e “imprevisível”. Muito pelo contrário, é a informalidade que alimenta as lógicas “formais” do mercado. Neste sentido, a desigualdade socioespacial verificada em setores ditos informais é, por comparação, geradora de mais-valias fundiárias nos setores ditos formais. As diferenciações são desejáveis, mesmo não sendo planejadas, pela própria naturalidade com que os valores econômicos se alteram na medida em que intervenções são tão somente previstas ou planejadas, mesmo que efetivamente não aconteçam. Trata-se, portanto, de um “círculo vicioso” mais amplo.

Segundo Maricato (2009), a informalidade urbana pode ser definida a partir da condição de ilegalidade ou ainda a partir da condição pré-capitalista de produção do espaço. Leis e normas urbanísticas constituem maneiras de o Estado intervir no processo permeado por muitos conflitos

e contradições. A ilegalidade urbana é sem dúvida um critério que mantém relações com a exclusão social, a segregação e a pobreza. Como a aplicação da lei não é universal, mas se dá de acordo com as circunstâncias, surge um espaço de tensão, que é resultado do arbítrio e de privilégios. Assim como a pobreza e a desigualdade, a informalidade é estrutural e histórica. Para Abramo (2009), a superação da desigualdade territorial estrutural presente nas cidades do Brasil e da América Latina passaria necessariamente pela identificação e caracterização amplas da demanda popular por solo urbano. Portanto, torna-se fundamental a observação dos agentes, das estratégias e das racionalidades que intervêm nesses processos, para que o entendimento de sua lógica possa orientar a formulação de políticas públicas.

Roy (2011) argumenta que a informalidade deve ser entendida como uma expressão idiomática da urbanização, uma lógica através da qual um valor espacial diferencial é produzido e gerido. Portanto, conceitualmente, a informalidade urbana não pode ser entendida em termos ontológicos ou topológicos. Ao contrário, é um dispositivo heurístico que revela a sempre mutável relação urbana entre o legal e o ilegal, legítimo e ilegítimo, autorizado e não autorizado. Esta relação é tão arbitrária quanto caprichosa e ainda é o local do considerável poder e violência estatal. A informalidade urbana torna assim possível a compreensão de como a favela é produzida através da administração governamental da população, bem como a cidade burguesa e seus edifícios de prosperidade são produzidos através das práticas do Estado. Neste sentido, a informalidade urbana é um dispositivo heurístico que serve para desconstruir a própria base da legitimidade do Estado e seus vários instrumentos: mapas, pesquisas, propriedade, zoneamento e, mais importante, a lei.

Portanto, julga-se necessário destacar a importância de olhar com autonomia e independência para os problemas urbanos do Brasil, da América Latina e demais países tratados como “periferia”, a partir de suas próprias histórias e realidades específicas. Parte-se do princípio de que os termos informal e irregular (no sentido urbanístico) foram associados ao ilegal (no sentido jurídico), desconsiderando aspectos essenciais do contexto histórico específico de formação e consolidação das favelas. A política pública, ao incorporar estes “erros” de avaliação, baseados em ideias preconcebidas, e também congeladas no tempo (a favela vem se transformando desde sua origem, mas as representações sociais continuam muito parecidas, não acompanhando tais transformações), não enfrenta a questão como deveria enfrentar. A ênfase nas dicotomias prejudica uma percepção mais genuína da cidade. E as propostas de integração, que se apresentam como eficazes, de fato são fundamentadas nas dicotomias e, por isso, tendem a manter a eficácia somente no discurso.

Propõe-se, então, uma discussão mais ampliada da condição de “informalidade” atribuída à favela, tratada aqui como “ilegitimidade urbanística”, a partir da premissa de que sua produção está diretamente relacionada à apropriação e/ou manipulação da legislação ao longo do processo histórico de urbanização, especificamente na cidade do Rio de Janeiro. Com ênfase na dissolução da ideia de que há uma separação intransponível entre a “cidade formal”, a que deu certo, é legitimada e supervalorizada; e a “cidade informal”, a que não deu certo, a não cidade, continuamente tratada como o eterno problema, de resolução difícil ou até mesmo impossível e, o mais importante, encerrada nela mesma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro (coord.). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: ANTAC, 2009. (Coleção Habitare, v. 10)
- ABREU, Maurício de Almeida. A evolução urbana do Rio de Janeiro. 3ª ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.
- _____. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. Revista Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, UERJ, n. 10, p. 161-177, mai./ago., 2003.
- AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2004 [1998].
- ALERJ. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2008.
- ANCOP. Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil. Brasil: Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas, 2014.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). Um século de favela. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998], p. 25-60.
- CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane Lopes de. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In CARDOSO (coord.) Habitação social nas Metrôpoles brasileiras. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007, pp. 276-323. (Coleção Habitare)
- CONDE, Luiz Paulo e MAGALHÃES, Sérgio. Favela-Bairro: uma outra história da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Vivercidades, 2004.
- DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FERNANDES, Edésio. Pela legalização das favelas, 2011. Disponível em: <http://www.iser.org.br/website/pela-legalizacao-das-favelas/>
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. “Os donos do morro”: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FBSP; LAV-UERJ; CAF, 2012.
- GONÇALVES, Rafael Soares. Favelas do Rio de Janeiro: história e direito. Rio de Janeiro: Pallas; Ed. PUC-Rio, 2013.
- HARVEY, David. Espaços de Esperança. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- INSTITUTO PÓLIS. Política pública como garantia de direitos. REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local, Boletim do Instituto Pólis, nº 26, Dez. 2006. Disponível em: http://polis.org.br/obras/arquivo_255.pdf

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

MAMEDE, Alessandra. Conjunto Habitacional Antares e Favela de Dona Marta: Associações de Moradores e suas relações com o tráfico de drogas e o primeiro governo Brizola no Estado do Rio de Janeiro (1983-1987). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. (Dissertação de Mestrado)

MARICATO, Ermínia. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; Raichelis, Rachel (Orgs.). A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009, p. 269-292.

_____. Metrôpole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, 17 (48), 2003.

_____. Metrôpole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SANTA ROSA, Junia (org.). Política Habitacional e a integração Urbana de assentamentos Precários. Brasília: MCIDADES, 2008. (2ª Reimpressão)

O'DONNELL, Julia. A invenção de Copacabana: culturas urbanas e estilos de vida no Rio de Janeiro (1890-1940). Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward na Epistemology of Planning. Journal of American Planning Association, 71:2, 2005, p. 147-158.

_____. Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism. International Journal of Regional Research, v. 35.2, March 2011, p. 223-238.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. A Cidade como um Jogo de Cartas. São Paulo: Projeto; Rio de Janeiro: Eduff, 1988.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5ª ed. São Paulo: Editora da USP, 2013.

_____. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. As formas da pobreza e da dívida social. Palestra proferida no evento Momento Nacional – 3ª Semana Social Brasileira, em agosto de 1998. Brasília-DF, 1999.

SANTOS, Paulo Ferreira. Formação de cidades no Brasil colonial. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; IPHAN, 2008.

SILVA, Maria Laís Pereira da; EIRAS, Isabel Cristina; MELLO, Diogo Lordello de. O arquiteto que virou antropólogo: Carlos Nelson Ferreira dos Santos. In FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). Capítulos da memória do urbanismo carioca. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002, p. 105-138.

SAULE JÚNIOR, Nelson; CARDOSO, Patrícia de Menezes. O Direito à Moradia no Brasil. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, pp.22-23. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf

- VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- VALLADARES, Licia do Prado; MEDEIROS, Lidia. Pensando as Favelas do Rio de Janeiro: uma bibliografia analítica, 1906-2000. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, FAPERJ, UrbanData, 2003.
- VELHO, Gilberto. A utopia urbana: um estudo de antropologia social. 5ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989 [1973].
- VENTURA, Zuenir. Cidade partida. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Four Decades of Urbanization of Slums in Rio de Janeiro. LSE Cities, 2013. Disponível em: <https://lsecities.net/media/objects/articles/four-decades-of-urbanization-of-slums-in-rio-de-janeiro/en-gb/>. Acesso em 21/05/2016.
- YUHASZ, Daniel. As propostas de integração das favelas cariocas e as disputas pelos benefícios gerados: o valor da terra e o saldo da dívida social. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, 2013. (Dissertação de Mestrado)