



12 DE SETEMBRO DE 2012

**A NOVA CLASSIFICAÇÃO DE FAVELAS PARA O PLANEJAMENTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS -**

APRESENTAÇÃO DE FERNANDO CAVALLIERI E ADRIANA VIAL, IPP

O QUE É FAVELA, AFINAL? -

APRESENTAÇÃO DE JAÍLSON DE SOUZA E SILVA, OBSERVATÓRIO DE FAVELAS DA UFF

CENSO 2012: INDICADORES DE INTEGRAÇÃO DA CIDADE -

APRESENTAÇÃO DE MAÍNA CELIDÔNIO, IPP



CONSELHO ESTRATÉGICO DE INFORMAÇÕES DA CIDADE

Ata da Reunião de 12 de setembro de 2012

Nesta data, reuniu-se, por convocação da Presidência do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, o Conselho Estratégico de Informações da Cidade, órgão colegiado da estrutura do IPP, de acordo com a Lei 2.689, de 01 de dezembro de 1998, com a pauta **Integração da Cidade**, por meio das seguintes apresentações:

- **A Nova Classificação de Favelas para o Planejamento das Políticas Públicas** - apresentação de Fernando Cavallieri e Adriana Vial, IPP
- **O que é Favela, Afinal?** - apresentação de Jaílson de Souza e Silva, Observatório de Favelas da UFF
- **Censo 2010: Indicadores de Integração da Cidade** - apresentação de Maína Celidônio, IPP

A reunião realizou-se na sede do IPP com a presença dos conselheiros abaixo assinados e contou, também, com a participação de Washinton Fajardo (Instituto Rio Patrimônio da Humanidade), José Marcelo Zacchi (ILANUD), Mariana Olinger (IPPUR), Ana Carolina Cardoso, Cecília Oliveira, Claudio Novaes, Maína Celidônio, Daniela Góes, Camile Bermeguy, Fernanda Erlea, Anabela Paiva, Adriana Vial, Gustavo Lopes, Fernando Cavallieri, Roberta Tomás, Marcelo Pessoa, Felipe Russo, Layni Andrade, Katcha Poloponsky, Daniela Tavares e Vânia Amorim.

O presidente Mauro Osório abriu a reunião explicando que seria composta pelas três apresentações acima listadas e passou a palavra ao primeiro palestrante:

- **A Nova Classificação de Favelas para o Planejamento das Políticas Públicas** - apresentação de Fernando Cavallieri e Adriana Vial, IPP

O objetivo desta palestra é apresentar a nova classificação de favelas que vem sendo adotada pela Prefeitura desde 2009, mas, sobretudo consagrada a partir do lançamento do programa Morar Carioca em junho de 2010. Serão apresentados, também, dados demográficos gerais, posteriormente detalhados durante a exposição da Maína Celidônio, com base no Censo 2010.

Gostaria de ressaltar alguns precedentes importantes para se compreender a questão das favelas na Prefeitura. As delimitações dos aglomerados subnormais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são essenciais para o IPP, pois o IBGE nos provê de informações e dados demográficos a respeito das favelas através dos Censos.

É importante enfatizar que houve um grande avanço. Até 2000, o IBGE tratava a questão das favelas com o conceito de aglomerados subnormais, uma unidade de coleta de dados puramente operacional, que se diferenciava dos setores denominados não-especiais, porque havia maior dificuldade na coleta de dados. O mesmo ocorre em aldeias indígenas, penitenciárias etc. Não se tratava de um recorte geográfico específico, apenas de um setor especial.

Em 2010, o IBGE realizou um trabalho de reformulação do conceito em nível de Brasil. Até então, o conceito era muito pautado nas favelas cariocas e não dava conta das diversas tipologias existentes em diferentes regiões do país.



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

A partir de 2010, o IBGE reconhece em suas publicações os aglomerados subnormais como um recorte territorial específico, assim como se tem zona urbana, zona rural. Desde as divulgações de dados via *internet*, o público em geral passou a associar os aglomerados subnormais às favelas.

No Rio de Janeiro, esses aglomerados subnormais sempre foram favelas. O que não significa dizer que todas as favelas cariocas sejam consideradas pelo IBGE como aglomerados subnormais. Existe inclusive uma distinção no número de domicílios para o IBGE e para o Instituto Pereira Passos.

Uma das características que torna difícil o estudo desse objeto, do ponto de vista demográfico e também urbanístico, é o fato de que a favela não tem um limite estático.

Geralmente o Poder Público, no caso a Prefeitura, delimita claramente os territórios através de uma norma legal, como os bairros e a regiões administrativas. Com a favela, isso não é possível, pois ela se expande e possui uma dinâmica espacial completamente diferente. Assim, quando se trata de favela, o ideal é ter o mapa da mesma, para se dizer que essa favela denominada de “X” corresponde ao que está representado geograficamente no mapa. Caso contrário, podem ocorrer enormes confusões.

Na década de 1980, foi elaborado a nível municipal um cadastro com todas as favelas existentes à época. Em 2010, houve uma grande modificação no tratamento dessa questão pelo IBGE, pois em um processo de parceria com o IPP, aquele órgão adotou os nomes e limites de favela do IPP, depois da resolução de inúmeras discordâncias em termos de conteúdo, delimitações e nomenclaturas.

Apesar da compatibilização dos limites e nomenclaturas de favela entre IBGE e IPP, ainda persistem algumas diferenças, embora muito mais reduzidas que no passado. No ano de 2000, aproximadamente 11% dos limites eram incompatíveis, percentual reduzido para cerca de 3,5% em 2010. Outro ponto importante é a criação, pelo IBGE, dos setores vazios, ou seja, aqueles em que não há ocupação. O não reconhecimento dessas áreas acabava levando a distorções em dados como o da densidade demográfica, por exemplo.

A definição utilizada pela Prefeitura para favela é a constante do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano Sustentável de 2011, a saber, “área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes”.

O IPP não participou diretamente na definição dos conceitos do atual Plano Diretor, diferentemente do anterior, apesar de os dois terem uma definição de favela parecida. Entretanto, a palavra “clandestina” na definição de favela poderá ser revista.

A Gerência de Estudos Habitacionais monitora a cada ano a evolução das favelas e a criação de novas a partir das ortofotos de todo o Município. Após a delimitação, no caso das novas favelas a serem cadastradas, se realizam trabalhos de campo e se preenche um questionário específico relativo à área, verificando se esta pode ser cadastrada como favela.

As características que o IPP considera para definir uma área como favela são: 1) ocupação irregular da terra; 2) falta de títulos de propriedade formais, o que não significa que a ocupação seja ilegal; 3) tecido urbano disposto de forma irregular; 4) lotes pequenos e indefinidos; 5) vias estreitas; 6) infraestrutura de saneamento precária; 7) equipamentos sociais inexistentes ou insuficientes; 8) habitações precárias em desacordo com as normas; 9) inexistência de normas urbanísticas especiais. A rigor, as normas urbanísticas existentes deveriam ser aplicadas a



todo o bairro, mas não é isso que ocorre. E, ao mesmo tempo, não existem normas urbanísticas especiais; 10) não inserção dos imóveis nos cadastros imobiliários; 11) predominância de população de baixa renda.

A definição do IBGE considera aglomerado subnormal como “conjunto constituído de, no mínimo, cinquenta e uma unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.”

Para as favelas antigas, não há a menor dúvida, pois é mais fácil verificar a predominância dessas características. Entretanto, à medida que o tempo vai passando, as formas mistas vão surgindo com mais intensidade e fica cada vez mais difícil diferenciar, por exemplo, situações típicas de um loteamento clandestino e uma favela. As tipologias se misturam e fica complicado identificar a questão do título da propriedade. Há situações em que o Poder Público prefere tratar o loteamento como se fosse favela, pois isso facilita o processo de regularização, tendo em vista que a cadeia sucessória do proprietário se perdeu há tanto tempo que não se consegue mais restituir o proprietário original daquela gleba. Assim, acaba-se considerando aquela área como favela, o que permite usar institutos jurídicos, como, por exemplo, o usucapião.

No loteamento, a irregularidade é uma situação, porque não foram realizadas todas as obras de infraestrutura que a lei determina, mas houve a venda do lote. O morador é um adquirente de um lote por compra. Na favela, originalmente, por uma ocupação de uma área vazia, não houve a figura da compra e da venda. O “tipo ideal” da favela é este. Com o passar do tempo, o morador se torna proprietário de fato e vende, aluga e transaciona o imóvel, mas na origem o processo foi diferente de um loteamento. Muitas vezes, quando há dúvidas, se o assentamento é uma favela, a área é cadastrada em um local separado apenas para monitorar a sua evolução.

A classificação do programa Morar Carioca foi elaborada com vistas ao planejamento de política pública de atuação nas favelas. Não é uma conceituação acadêmica e não esgota o assunto, do ponto de vista da discussão política e ideológica. A preocupação do Prefeito era classificar a enorme quantidade de favelas existentes no Município para planejar uma política pública mais coerente e integrada.

Os três grandes eixos de classificação foram: situação no tecido urbano, tamanho e grau de urbanização.

Quanto à situação no tecido urbano, as favelas foram classificadas como isoladas ou em complexos. As isoladas eram as que apresentavam limites claramente identificáveis, com denominação própria e distante de outros assentamentos. Os complexos eram formados por favelas que, por sua proximidade, conformavam uma mancha urbana única ou guardam fortes relações entre si. Não formam complexos: favelas separadas por elementos construídos, favelas separadas por elementos naturais, favelas que pertençam a bacias hidrográficas de contribuição distintas.

Quanto ao tamanho, as favelas foram classificadas em: 1) pequenas, até cem domicílios; 2) médias, de cem a quinhentos domicílios; 3) grandes, acima de quinhentos domicílios.

Quanto ao grau de urbanização, as favelas foram classificadas em: em análise, parcialmente urbanizada, urbanizável, em processo de urbanização e urbanizada.

Os assentamentos em “em análise”, referem-se àqueles cuja possibilidade de urbanização, total ou parcial, deve ser verificada através da realização de estudos e dimensionamentos para a elaboração de laudos técnicos,



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

levando-se em conta situações de risco e inadequação para o uso residencial. A partir daí, poderá ser, total ou parcialmente, enquadrada como urbanizável e/ou ter seus moradores reassentados.

Parcialmente urbanizada é a classificação dada àquele assentamento que foi objeto de programas de urbanização integrada, mas que ainda requer a complementação e/ou recuperação da infraestrutura, ampliação da acessibilidade, tratamento adequado de áreas de risco e desadensamento parcial.

Urbanizável refere-se ao assentamento que não foi objeto de programas de urbanização integrada e pode ser consolidada na malha urbana formal da cidade.

Urbanizada corresponde ao assentamento que tenha sido objeto de programas de urbanização integrada, tais como Favela-Bairro (PROAP-RIO), Bairro, PAC e outros similares, cujo projeto tenha garantido a implantação de infraestrutura básica, equipamentos públicos e níveis de acessibilidade satisfatórios; ou que, por esforço próprio de seus moradores e ações públicas diversas, ao longo do tempo, conseguiu alcançar uma situação satisfatória de urbanização.

Segundo estimativas do IPP sobre dados do Censo IBGE 2010, e utilizando esta última matriz de classificação, existem atualmente na cidade do Rio de Janeiro, 130 complexos e 462 isoladas, perfazendo 592 unidades, que abrigam uma população de 1.160.715 habitantes. Em análise, estão 3 complexos e 129 isoladas, totalizando uma população de 56.547 habitantes, que corresponde a 5% do total. Há 201 unidades pequenas (menos que 100 domicílios), sendo 4 complexos e 197 isoladas, contendo uma população de 39.467 habitantes (3% do total). Existem 159 unidades entre 100 e 500 domicílios, sendo 43 complexos e 116 isoladas, perfazendo uma população de 159.868 (14% do total). Dentre as unidades com mais de 500 domicílios, tem-se: 1) 29 unidades parcialmente urbanizadas, sendo 24 complexos e 5 isoladas, totalizando 350.892 (30%); 2) 56 não urbanizadas, sendo 42 complexos e 14 isoladas, totalizando 322.637 (28%); 3) 16 em processo de urbanização, sendo 15 complexos e 1 isolada, totalizando 231.304 (20%). Além disso, existem 87 comunidades urbanizadas.

Comparando-se a evolução da população em áreas de favela e no total da cidade ao longo do tempo e sua taxa de crescimento de acordo com alguns períodos, observa-se que houve diminuição das taxas de crescimento da população, tanto nas favelas quanto na cidade, mas a taxa de crescimento da população das favelas é sempre maior do que a da cidade como um todo.

O conselheiro Sérgio Magalhães perguntou se o conceito não mudou ao longo do tempo. O palestrante disse que não houve grandes mudanças.

Nos anos 1950, há um predomínio de população em favelas nas Zonas Sul e Central, onde estava localizada a maioria da população, das favelas e dos empregos. A zona norte já tem aproximadamente 40% da população favelada em 1950, esse número vai subindo até 1970, quando começa a declinar, mercê do crescimento estendendo de Barra-Jacarepaguá e da Zona Oeste. Em 1950, há muito poucos moradores em favelas na Zona Oeste, entretanto, ao longo do tempo, esse número vem aumentando até chegar próximo da população de favela das Zonas Central e Sul. A disponibilidade de terras e o preço esgotam a possibilidade de crescimento da população de favela no Centro e Zona Sul. Enquanto isso, a Barra-Jacarepaguá e Zona Oeste têm os terrenos mais baratos e disponibilidade de terras.

Mauro Osório perguntou se a Zona Oeste corresponderia à AP3. O palestrante respondeu que não. A Zona Oeste, corresponde à AP 5 e a AP3, abarca os subúrbios da Central e da Leopoldina, porém essa nomenclatura não existe oficialmente para a Prefeitura e foi utilizada somente para fins da apresentação.



MUNICÍPIO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ÁREA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

Estratégia de Informações da Cidade

Considerando-se a variação da população entre os anos de 2000 e 2010, houve crescimento de 19% da população das áreas de favela, e, de 5% das áreas de não-favela. Dividindo-se por Áreas de Planejamento, observa-se, na AP1, crescimento de 28% da população das áreas de favela e de 4% das áreas de não-favela; na AP2, crescimento de 15% da população das áreas de favela, e uma diminuição de 1% nas áreas de não-favela; na AP3, um aumento de 11% da população das áreas de favela, e uma diminuição de 1% das áreas de não-favela; na AP4, um crescimento de 53% da população das áreas de favela e de 28% da população das áreas de não-favela; na AP5, um crescimento de 15% da população das áreas de favela e de 8% da população das áreas de não-favela.

A população da cidade é de 6.320.446 habitantes e a de favela 1.443.773. Quanto à população de favela por Áreas de Planejamento, tem-se, na AP1, um total de 297.976 habitantes e 103.296 nas favelas; na AP2, 1.009.170 habitantes no total e 174.179 nas favelas; na AP3, 2.399.159 no total e 654.755 nas favelas; na AP4, 909.368 no total e 236.834 nas favelas; na AP5, 1.704.773 habitantes no total e 274.739 nas favelas.

Em termos das grandes favelas, observa-se uma concentração na AP3 (Maré, Alemão, Jacarezinho, Penha, Pedreira, favelas de Anchieta, Pavuna, Ricardo de Albuquerque, Parada de Lucas), e em algumas áreas isoladas como Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, Rocinha, Rio das Pedras, Colônia Juliano Moreira.

Mauro Osório disse que a preocupação do Sérgio Magalhães era que, com os BRTs, fosse ampliada a centralidade da Barra da Tijuca e estimulada uma maior migração para a AP-4 e AP-5, com um maior esgarçamento da cidade e ampliação dos custos em infraestrutura.

O conselheiro Luiz Martins disse que, em todas as regiões da cidade, a proporção de população das áreas de não-favela acompanha a proporção de população das áreas de favela.

A classificação de comunidades urbanizadas foi empreendida pela SMH a partir da existência de um programa de urbanização integrado, que reestruturou o espaço, incluindo infraestrutura viária, iluminação pública, água, esgoto, equipamentos sociais. Isso não significa que elas estejam regularizadas em termos fundiários.

Ao analisar a proporção da população das comunidades urbanizadas sobre a soma dessa população com a de favelas, observa-se que a urbanização foi empreendida de maneira desigual, tendo em vista sua concentração nas Zonas Sul (33% das comunidades urbanizadas) e Central (27%). Enquanto que Barra/Jacarepaguá possui uma porcentagem bem menor de comunidades urbanizadas (6%).

Mauro Osório disse que a melhor comparação é entre a Zona Sul e Zona Norte, pois são áreas mais antigas. A Barra da Tijuca/ Jacarepaguá teve sua ocupação muito recente.

Sérgio Magalhães sugeriu que se incorporasse nessa análise aquelas favelas que foram urbanizadas, mas que não tiveram a sua manutenção adequada. Com isso, se abarcariam os casos em que já se teve infraestrutura, entretanto atualmente não há mais, porque não houve conservação, e passou a não ser considerada **urbanizada**. Vamos supor que os projetos de urbanização tenham sido bem distribuídos essencialmente pela cidade, mas que somente na Zona Sul tenha havido uma conservação adequada. Se essa análise for realizada, será verificado se esta hipótese procede.



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

Mauro Osório disse que o Favela Bairro, principal programa de urbanização de favelas, se dedicou às favelas médias, entretanto, na Zona Norte, há favelas muito grandes. Por isso, talvez não tenha havido tantas intervenções quanto na Zona Sul.

Washington Fajardo lembrou que o critério é a infraestrutura existente hoje.

José Marcelo Zacchi disse que o que Sérgio Magalhães quis dizer foi que os dados, apresentados dessa maneira, não revelam de fato o histórico de investimentos realizados pelo poder público nas áreas de favela. E que a interpretação de que somente foram feitas intervenções na Zona Sul pode ser equivocada.

José Marcelo Zacchi lembrou que a precarização urbana também pode ser resultado de uma expansão da favela no pós-obras, que não foi acompanhada de obras posteriores de infraestrutura, perdendo-se o resultado alcançado.

Esta classificação é importante porque orienta a ação do poder público sobre essas áreas.

Washington Fajardo sugeriu que seria importante verificar se houve dotação de infraestrutura e se ela foi perdida. Pois, caso ela tenha sido perdida, ficaria mais fácil recuperá-la. E isso não está contemplado pelas análises.

No Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN), os assentamentos estão divididos entre favelas, comunidades urbanizadas e loteamentos. Mesmo as comunidades urbanizadas tem sua evolução monitorada pela Prefeitura. Essas áreas mudaram de patamar do ponto de vista da política pública, mas não são iguais a outras partes da Cidade e continuam requerendo uma atenção específica. A regularização urbanística e fundiária nem sempre foi concluída nessas áreas, e as condições socioeconômicas dos moradores é diferente das áreas de não-favela.



➤ **O que é Favela, Afinal?** - apresentação de Jaílson de Souza e Silva, Observatório de Favelas da UFF

O debate proposto não é no plano semântico, mas sim, simbólico, visto que este institui o real e orienta as políticas públicas. Um exemplo disso é a opção de construir a Cidade da Música na Barra da Tijuca, e não na Avenida Brasil, onde haveria muito mais possibilidade de formar um território de encontro entre pessoas de diversas partes da Cidade, pois estaria localizada próxima a vários acessos como a Linha Amarela, Linha Vermelha. E quando disse isso no programa Sem Censura, a apresentadora Leda Nagle respondeu que caso isso acontecesse, só haveria samba e pagode a um real na Cidade da Música e acrescentou que o foco dela era discutir a violência. Ou seja, para ela, isso não tem relação com a violência.

José Mariano Beltrame já declarou que é muito diferente uma pessoa levar um tiro no Alemão ou no Leblon. Quando se fala em território, está se abordando políticas públicas, formas de relação, identidades e produção de subjetividades específicas. O conceito só tem razão para ajudar a construir a interpretação do real. Os conceitos são mutáveis, eles variam de acordo com a necessidade de apreender certo fenômeno. A definição mais precisa de favela permite que se discuta melhor o processo de construção de políticas públicas na Cidade e as relações entre os sujeitos na Cidade.

Existem diversas críticas às definições tradicionais de favela. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE, que este Instituto declara ser operacional, pressupõe a existência de algo que seja classificado como normal. E não existe definição do normal. Em geral, a favela é tratada primeiramente através da ideia de precariedade. A definição do IBGE estabelece que o aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa”. (IBGE, 2010). O critério que estabelece 51 unidades habitacionais é arbitrário.

A definição do IPP também aborda a favela pela precariedade, colocando-a como uma “área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes”.

Não existe nenhum critério relacional. Sempre é uma coisa que existe em si e explicada a partir de si e marcada pela precariedade. Logo, a favela se exprime na Cidade como a não-cidade. É um lugar que tem que ser superado, acabar. Por isso, durante muito tempo, a favela não podia nem aparecer no mapa. A partir da gestão César Maia em 1993, a favela começa a ser visibilizada e aparecer no mapa da Cidade. É uma tradição histórica se invisibilizar os grupos subalternos. Era assim com os trabalhadores no século XIX, com as mulheres e com os moradores das favelas.

Então, o que se propõe, primeiro é o caráter relacional da definição de favela; romper com qualquer tipo de idealização referente à favela. Eu e o Jorge somos geógrafos e vivemos em favelas. Ele no Caju; eu em Brás de Pina e, já adulto, na Maré. Ou seja, temos toda a nossa experiência na periferia. Por isso, nos incomoda a descrição da favela apoiada apenas na paisagem. Deve-se levar em consideração outros elementos que transcendam o ponto de vista arquitetônico, mas abordem a questão da representação. A questão étnica também é fundamental, pois não dá para negar que a favela é o lugar dos pardos e negros. Além disso, é um lugar que tem determinado tipo de ação do Estado.

A discussão sobre a definição de favela nunca teve caráter de disputa. Essa concepção foi construída a partir do Seminário “O que é Favela Afinal?”, ocorrido no BNDES, em 2009, com a participação de Ricardo Henriques e Fernando Cavallieri. O IBGE foi fundamental quando foi realizado o primeiro Censo da Maré em 2000, fornecendo a base técnica para a discussão com a Academia. Então, temos uma relação muito estreita e considero este debate fundamental para repensar nossa forma de conceber a cidade. Esse foi um esboço e, depois, houve a declaração final de maior acordo.

A primeira definição que se propõe é: a favela é um território constituinte da cidade. A abordagem da favela que vira bairro ou comunidade urbanizada já pressupõe que ser favela é um fenômeno passageiro. Assim como existem bairros, existem favelas na Cidade, e os bairros também são diferentes entre si. Assim, como nos bairros, é difícil construir o que há de comum entre as favelas.



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

Nesse momento histórico, e não na década de 1950, período no qual a maioria das definições se baseia; a favela (tipo ideal), na nossa proposição, é caracterizada, em parte ou em sua totalidade, por:

1) Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente imobiliário, financeiro e de serviços. A favela não existe em si, e sim como resultado de privação de direitos fundamentais de parte significativa de sua população. Assim, os moradores são forçados a construir suas próprias soluções. Encarar a favela em si significa ignorar a responsabilidade do poder público na criação desses territórios diferenciados. A Maré tem 4.000 estabelecimentos comerciais, 150.000 pessoas de acordo com Censo da Maré (para o IBGE, 130.000) e não tem nenhuma agência bancária. E essa é uma reivindicação histórica na Maré. Foi negociada a instalação da net na Maré e o responsável disse que se tratava de população classe C, D e E, e não estava dentro do público a ser atendido, mesmo tendo contrato que os obrigasse a cabear a cidade inteira. Esse tipo de representação se tornou muito natural. A favela é outra coisa. Então, a gente considera que essa insuficiência histórica de investimentos ajudou a construir esse fenômeno.

2) Outra característica da favela é a forte estigmatização socioespacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da Cidade. Ser favelado é ofensa. Assim, como a expressão “suburbano” deu problema na campanha pela Prefeitura Municipal, a expressão “favelado” também virou ofensiva.

3) As edificações da favela são caracterizadas pela autoconstrução, e não se orientam pelas normas e padrões urbanísticos definidos pelo Estado. A Caixa nunca financiou a habitação. Com isso, o grau de precariedade e espontaneidade das habitações é grande. Às vezes, a parte de fora da favela tem um padrão de habitabilidade ruim e no interior se observa um padrão melhor. Isso é uma estratégia para não chamar a atenção sobre sua casa. Eu mesmo fiz uma casa com um padrão bom e vivia sendo invadido pela Polícia, que pensava ser moradia de traficantes.

4) A favela também é marcada pela apropriação social do território para fins predominantes de moradia pelos moradores ou pelo Estado. Um conjunto de favelas do Rio de Janeiro foi feito pelo Poder Público e depois abandonado. É o caso de nove das dezesseis favelas da Maré. O Centro de Habitação Provisório (CHP), em Nova Holanda, era provisório e virou permanente. A Constituição permite que você ocupe territórios para sua moradia.

5) Além disso, em geral, a ocupação é marcada pela alta densidade de habitações. A Maré tem 5 Km² e 44.000 habitações. Tem 30.000 pessoas por Km². Na Maré, não há muita gente nas casas, mas os cômodos são muito pequenos. Também apresenta uma taxa de crescimento populacional acima da média do conjunto da cidade.

6) Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da Cidade. De todos os empreendimentos que foram realizados na Maré durante a década de 1990, nenhum previu cobertura vegetal. As intervenções mais antigas tem mais árvores que as novas. Meu filho, que morou na favela até os cinco anos, tomou duas vezes adrenalina devido a problemas respiratórios. A Maré é uma área muito poluída, pois é próxima da Avenida Brasil, Linha Amarela, Linha Vermelha, Canal do Cunha e Refinaria de Manguinhos, e não houve historicamente nenhuma política de tratamento da questão ambiental.

7) Trata-se de áreas onde predomina o desemprego e a informalidade nas relações de trabalho.

8) Ocupação de sítios urbanos caracterizados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental, como mangues, morros, que coincidem, em geral, com as áreas menos valorizadas pelo mercado. A partir do momento em que a área se valoriza, tende a se iniciar um processo de expulsão da população da área. A expressão “remoção”, utilizada quando se trata de áreas de favelas, só é usada para cadáveres e coisas. Não é casual que se use essa denominação para tratar das edificações e pessoas das áreas de favela.

9) É fundamental discutir a questão racial. Existe racismo no Brasil. Por exemplo, há pouco tempo, li uma reportagem de uma menina de Belo Horizonte que relatou como sofria *bullying* na escola por ser negra. O negro é frequentemente associado pelas redes televisivas como sujo, pobre e analfabeto. Nas favelas, existem muitos negros e pardos, principalmente nas da zona sul.

10) Outro fator que diferencia a favela do resto da cidade é o grau de soberania do Estado inferior, ou seja, o Estado não regula e organiza a vida na favela. Esse controle é realizado pelos grupos criminosos autocráticos, que



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

negociam sua legitimidade através da segurança. Se o comércio fechar porque um traficante morreu, não adianta a polícia dar ordem para reabrir, que não vai ser obedecida. Por outro lado, a segurança patrimonial na favela é muito maior que no resto da cidade. Na Maré, eu nunca tive bens roubados. Como morador do bairro do Flamengo há um ano, tive dois veículos furtados e três arrombados, além de três bicicletas furtadas. Em compensação, nesse período foram assassinadas mais pessoas na Maré do que no Flamengo. Assim, a violência letal da favela ocorre acima da média da cidade.

Isso faz com o que BOPE tenha legitimidade para invadir as casas com uma chave mestra e as vasculha. No caso da Maré, o BOPE recentemente roubou R\$ 1.460,000 de uma moradora feirante, que guardava o dinheiro em casa para fazer sua operação de catarata; mataram um menino envolvido com o tráfico e um outro que nada tinha a ver com o tráfico e o deixaram agonizando sem assistência. Com isso, a favela se mobilizou e foi protestar na Avenida Brasil. Esse fato ocorreu no mesmo dia em que estava sendo feito o Plano de Direitos Humanos da Maré e vieram muitas pessoas de fora. As pessoas foram para a delegacia denunciar. E os policiais que mataram os meninos já estavam na delegacia alegando auto de resistência. Assim, observa-se que o próprio Estado age de forma criminosa na favela. Isso tudo feito pelo BOPE, tratado pelo filme Tropa de Elite como a parte não criminosa da polícia.

Isso é muito perverso, pois como o Estado não tem soberania sobre o território, as pessoas acabam criando o "jeitinho". Na Maré, muitas vezes a luz e o ar condicionado ficam acesos durante o dia inteiro, por isso há muita queda de luz. Em muitos lugares, o morador vende metade da laje, tornando complexo um processo de regularização no futuro.

Esse tipo de característica da favela é muito curiosa. O projeto do beco da Nova Maré, que foi premiado internacionalmente, foi feito para não haver novas construções. Não permitia lajes e comércio. Atualmente, esta área está totalmente ocupada por comércio. Nas construções recentes em Mangueiras, meses depois da ocupação, já haviam inúmeros estabelecimentos comerciais. É fundamental se prever áreas para comércio e possibilidade de se construir lajes. A laje funciona como uma reserva de valor, área de lazer e herança para os familiares.

11) Um estereótipo muito comum é relacionar a favela à violência, quando na verdade os moradores das favelas são as principais vítimas da violência. Quando há tiroteio, e a reportagem diz que os moradores de Ipanema não dormiram em função do tiroteio, passa a impressão de que todos os moradores da área de favela estão de fuzil na mão. Na Maré, há aproximadamente quatrocentos traficantes e quatro mil universitários. Entretanto, essas quatrocentas pessoas geram um clima de insegurança para os demais moradores, interrompendo, por exemplo, as aulas durante uma semana, devido às disputas entre as facções Comando Vermelho e Terceiro Comando. E a polícia não faz nada para impedir essa situação, a não ser achacar para que o baile aconteça sem impedimentos. Pode-se concluir, portanto, que os moradores sofrem o efeito da violência.

12) A favela tem relações de vizinhança marcadas pela intensa sociabilidade, com forte ocupação dos espaços comuns como espaços de convivência. A favela destrói o conceito de Roberto da Mata de casa e rua, onde a rua seria o espaço público de sociabilidade e a casa seria o espaço privado, da intimidade. Como as casas são pequenas e há um percentual de jovens muito alto, as pessoas frequentam muito a rua em qualquer horário. O movimento e o barulho são muito intensos.

Em relação ao termo comunidade urbanizada, eu escrevi um texto na época em que o IPP divulgou essa denominação criada pela SMH no jornal O Globo. Na Maré foram consideradas urbanizadas cinco favelas, mas a Maré foi considerada bairro desde 1992. Para os moradores, a Maré vai do Conjunto Esperança até a praia de Ramos. Na verdade, os moradores achavam que ia até Marcílio Dias, mas pela legislação se verificou que a Prefeitura do Rio não incluiu Marcílio Dias. Os conjuntos habitacionais do bairro da Maré também são reconhecidos pelos moradores como favelas, e nestes locais é a milícia que exerce seu controle. É necessário romper o estigma, reconhecer os moradores como cidadãos de direito.

Apesar de as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) não reconhecerem os moradores como cidadãos de direito, estes apoiam essa iniciativa, pois ela representa o controle do território pelo Estado.

O morador da favela é impelido o tempo inteiro a ter vergonha do lugar onde mora; da profissão do seu pai, que é trabalhador manual; de estudar em escola pública; de ser de origem nordestina ou de ser negro. Ou seja, ele é



impelido o tempo inteiro a se negar como sujeito. Se a gente continua utilizando uma classificação pautada somente na precariedade, induz-se à ideia de que este lugar tem que acabar.

Assim, consideramos que a favela é um espaço rico de experiências, inovações e de possibilidades. É uma área essencial na cidade e deve ter seus direitos fundamentais reconhecidos em termos de serviços, equipamentos urbanos e desenvolvimento. Na Maré, foi proposta pelos moradores a cobrança pela CEDAE de uma taxa social de R\$10,00 de cada morador em 1999, que completaria quinze milhões de reais por ano para investir na melhoria dos serviços. E isso não foi realizado, sendo atualmente uma vergonha o desperdício de água na Maré. A rede de esgoto está toda destruída. Não existe nenhuma papelreira. As praças não recebem manutenção. A primeira ideia que se tem é que o favelado não conservou o equipamento de maneira adequada, mas não há nenhuma preocupação por parte do Estado de garantir a qualidade do serviço prestado, gerando um processo de degradação.

Quando o IBGE denomina a área de aglomerado subnormal e outras definições pautadas na precariedade, termina-se reforçando esse estereótipo. A proposição é construir um conceito que expresse o que caracterize na dinâmica contemporânea e como se poderia construir progressivamente outras formas de pensar, levando-se em consideração elementos sociológicos, antropológicos, políticos, geográficos, urbanísticos, arquitetônicos e, também, as formas de sociabilidade e invenções ali existentes.

Debate

Sérgio Magalhães disse ser solidário com as preocupações de Jailson e concordar com grande parte do que foi comentado. Entretanto, segundo o mesmo, existe uma questão que deve ser mais bem esclarecida. A rigor, a favela é o lugar de moradia dos pobres da cidade, mas o habitat do pobre é mais amplo do que a favela. Quando se considera a Maré como favela, se enfatiza os valores condenados pelo Jailson, uma vez que 80% da Maré é produto de investimento público legal segundo parâmetros edilícios e urbanísticos vigentes na época, assim como a Cidade de Deus. Quando se denomina essas áreas de favela, ela se identifica como um território constituinte da cidade sem governo, em função da decorrência dessa ausência. A Vila do João já foi considerada como um dos melhores exemplos do Banco Nacional de Habitação na época, onde as pessoas foram morar neste conjunto compulsoriamente ou não, e o Estado abandonou, assim como o fez com a zona norte da cidade e com inúmeras áreas da zona oeste. E essas áreas não são favelas sob o ponto de vista dessas definições e da compreensão das pessoas.

Wasmália Bivar, presidente do IBGE, disse que nenhum técnico do IBGE gosta do termo aglomerado subnormal, que foi instituído em 1991. Primeiramente, o IBGE utiliza o conceito das Nações Unidas, mais especificamente o do Habitat, a fim de possibilitar uma comparabilidade internacional. O conceito do IBGE se concentra na dimensão urbanística, não considerando diversas outras mencionadas como importantes pelo Jailson; e não é estrito à favela. No Rio de Janeiro, tem-se que levar em consideração a dimensão histórica do termo favela, que tem seus paralelos em vários outros tipos de ocupação não formais em todo o Brasil, mas que se distingue em termos inclusive do que é ação pública nesses espaços. Há algumas diferenças no que o IPP considera como favela e o que o IBGE define como aglomerado subnormal. Este último é o espaço que foi rejeitado pela ocupação formal e tem características comuns de densidade populacional e precariedade de serviços, mas que não considera nenhuma dimensão sociológica, antropológica, histórica. Para o IBGE, seria muito difícil adotar uma definição que considerasse todas essas dimensões. Em primeiro lugar, porque se perderia a comparabilidade internacional; em segundo lugar, porque precisaríamos de análises que não são diretamente observáveis. (Por exemplo, o IBGE trabalha com as terras indígenas e de quilombolas, mas não é o Instituto que delimita essas áreas. No caso dos quilombolas, necessita-se de uma investigação histórica e antropológica dessa ocupação do território para determiná-las). Para o Censo de 2010, o IBGE melhorou o levantamento operacional do aglomerado subnormal, no sentido de definir essas áreas no Brasil, em pelo menos 350 grandes municípios, para identificar áreas de ocupação com muita densidade, sem padrão de arruamento definido. Pela primeira vez, houve uma publicação direcionada sobre essas áreas, porque, anteriormente, se ficava na dependência do trabalho das prefeituras. Assim, existiam capitais brasileiras que não registravam nenhum aglomerado subnormal, porque o município não admitia a existência. Por isso, o IBGE passou a delimitar essas áreas através de imagens e o número real de aglomerados apareceu muito maior que no passado.



Wasmália Bivar ressaltou que o fato do conceito de favela do IBGE ser operacional, não encerra toda a discussão que deve ser feita sobre essa questão. A definição que o Jailson apresentou exige mais reflexão, mas não pode ser uma análise de um órgão que vai fazer estatística. Estas são representações simplificadas da realidade que não conseguem dar conta das dimensões apontadas por Jailson. Como esse conceito abrange todo o Brasil, tem que abarcar uma diversidade enorme. No Brasil, se tem grandes áreas que foram rejeitadas pela ocupação formal. Então, quando se propõe um novo conceito de favela, há duas questões envolvidas: i) não se pode deixar de reconhecer a ausência histórica do Estado, e a necessidade de resgatar sua soberania; ii) aspectos históricos e culturais, que as estatísticas não levam em consideração, e, sendo muito simplificadoras da realidade, não conseguem resgatar o quadro tão rico que o Jailson traçou.

O conselheiro Luiz César disse que a natureza da discussão é complicada devido ao fato de estarmos tratando de uma categoria classificatória que é simultaneamente estatística, política, ideológica e do conhecimento. Na Academia se utiliza o conceito que se aproxima de alguns pontos levantados a respeito de pensar a favela de maneira relacional, caracterizando-a não por suas propriedades, mas pelo seu modo de relação com a cidade e com as instituições da cidade, seja a polícia, a escola ou qualquer outra. Mas também é o sentido do processo operacional, do ponto de vista conceitual para descrever esses processos, que tem a ver com essa realidade. Essa categoria possui dimensões muito diversas, tornando a discussão muito complicada. De maneira absolutamente consistente do ponto de vista da estatística, tenta limitar para produzir dados que sejam comparáveis com outros países e ao longo do tempo. Se a questão for tratada do ponto de vista político, o Jailson trouxe vários elementos relativos à crítica pública, tendo caráter reivindicatório e ideológico do lugar e de sua inserção. Por isso, muito provavelmente se terá divergências entre essas concepções. Mas acredito que essas denominações têm que ser repensadas em função das mudanças que vem ocorrendo no Brasil, que transforma os padrões de intervenção do Estado sobre essas áreas. E também diversos aspectos mudaram ao longo do tempo, como, por exemplo, o fato de a favela ser considerada um lugar predominantemente residencial. Na Rocinha, observa-se um comércio pujante. Na época em que foi criado o termo aglomerado subnormal, achei pertinente, pois se tratava de um momento em que se precisava chamar a atenção do poder público de que aquela população vivia em uma situação anormal. Tratava-se de um reconhecimento da deficiência do Estado brasileiro e o IBGE deve ser parabenizado por isso, porque nenhum poder quer expor suas fragilidades. Entretanto, faz todo o sentido continuar a discussão e reconhecer os possíveis impactos negativos que essa denominação possa ter para reificar estigmas sobre a população. Qualquer categoria de pensamento ou classificação que tenha um sentido de colocar o foco na situação precária corre o risco de se transformar no seu contrário, como as categorias exclusão, vulnerabilidade, retificando ao invés de denunciar.

Luiz César ressaltou que, em relação ao caráter operacional, não foram tratadas dimensões da definição de favela que considerem características de sua população. O problema é que só se consegue tratar a população de favela de maneira global, não sendo possível localizá-las territorialmente. Por razões que são da lógica do IBGE, não se consegue transformar as informações do Censo que são mais importantes para caracterizar a população dessas áreas, que são as extraídas pela técnica amostral de acordo com esses territórios denominados favelas. Nas análises do bairro de São Conrado, por exemplo, acaba-se reunindo a população de Vidigal e do resto de São Conrado, gerando uma visão distorcida da realidade. Considerando que existe um contingente residual morando nessa situação, mas expressivo, e uma diversidade quando a gente observa as zonas norte e sul e Jacarepaguá, seria muito interessante se houvesse uma estatística separando essa população. Nós fizemos isso para o Censo 2000, quando criamos áreas de ponderação que permitem expandir a amostra separando a população de favela de não-favela. Assim, pudemos ter uma análise da população de favela frente à população geral, identificando por exemplo, diferenças em relação ao mercado de trabalho para essas áreas. Do ponto de vista da política pública e da Academia, seria muito importante se pudessemos ter áreas de ponderação separadas para essa população, pelo menos em situações como a do Rio de Janeiro. Dessa forma se poderia utilizar as informações amostrais do Censo, visto que são elas que permitem uma análise do perfil sócio demográfico e econômico dessa população.

Eduarda La Rocque disse que a imagem de precariedade dá um tom de urgência ao poder público para que este possa agir. Realmente não podem ser reforçados os preconceitos. Foi recentemente publicado o livro: "Favela como oportunidade", e o que se está discutindo no Fórum Nacional é justamente a inclusão social e econômica dessas áreas. Existe, portanto, um movimento positivo nessa discussão.



➤ **Censo 2010: Indicadores de Integração da Cidade** - apresentação de Maina Celidônio, IPP

Essa apresentação é baseada nos dados do Questionário Curto - Universo, utilizando a base de dados Agregados por setores censitários. Isso permitirá analisar diversas características observáveis desses territórios: demografia, analfabetismo, renda e condições de vida.

- Demografia

Através do gráfico do número de domicílios e pessoas, pode-se observar a porcentagem de habitantes moradores de favelas na cidade com um todo. São 6.320.446 pessoas residentes em domicílios particulares e coletivos, sendo 1.394.333 vivendo em favelas.

Ao observar a porcentagem de pessoas residentes em domicílios em favelas por Regiões de Planejamento, Ramos (43,6%) e Inhaúma (38,2%) se destacam entre as RPs com maior porcentagem de pessoas residentes em favelas.

Jailson de Souza perguntou se a Maré estava contemplada nas análises. A palestrante respondeu que estava incluída na Penha.

Mauro Osório perguntou qual seria a grande favela de Inhaúma. A palestrante respondeu que seria o Complexo do Alemão.

Em relação à razão entre pessoas residentes e domicílios, observa-se que as favelas são sempre mais adensadas na relação entre pessoas residentes e domicílios do que a não favela. Entretanto, para alguns lugares, essa diferença é ainda maior, tais como Tijuca e zona sul.

Comparando-se a pirâmide etária da cidade com a da favela, observa-se que a diferença é grande, sendo a base é muito mais larga na favela. A pirâmide etária de hoje da favela é semelhante à pirâmide da década de 1980 da cidade. Então, pode-se inferir que a favela está passando por uma transição demográfica que a cidade como um todo já passou.

A comparação entre 2000 e 2010 seria um pouco delicada em função de mudanças nos setores censitários e optou-se por não fazer.

No que se refere, a taxa de dependência, ou seja, pessoas com idade entre zero e quatorze anos somadas às pessoas com mais de sessenta e cinco anos, divididas pelas pessoas com idade entre quinze e sessenta e quatro anos (população em idade ativa); é maior na favela, revelando uma quantidade de jovens muito maior nas favelas. Na Zona Sul, a taxa de dependência na não favela (20%) é maior que na favela (11%), expressando um maior número de pessoas idosas. A Barra da Tijuca possui as menores taxas tanto na favela quanto na não favela.

Tratando-se da razão de Sexo, definida como a razão entre o número de homens e o número de mulheres em uma população; observa-se que a Penha é a única RP com mais homens do que mulheres em favelas (mais de 4%). Em Jacarepaguá e na Barra da Tijuca, a proporção de mulheres e homens em favelas é a mesma (100%).

Washington Fajardo perguntou se, nas análises, o Centro incluiria a região portuária. A palestrante respondeu que é exatamente igual à Área de Planejamento 1.

Washington Fajardo lembrou que essa é uma região problemática em termos de dados, com baixíssima densidade demográfica, podendo gerar uma visão distorcida. A palestrante informou que o Censo trabalha com população residente em domicílios particulares permanentes.

Em relação à porcentagem de negros residentes em domicílios, a diferença é muito grande entre favela e não favela. Em todas as RPs, registrou-se mais negros em favelas. E a Zona Sul e Barra da Tijuca possuem os menores percentuais de negros nas áreas de não favela.



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

Observando-se a porcentagem de responsáveis pelo domicílio por faixas de idade, tem-se que a favela, a maior porcentagem de responsáveis pelo domicílio se encontra na faixa de 30 a 34 anos (13,2%). Na não favela, a maior porcentagem está na faixa de 50 a 54 anos (10,9%). Vale observar que o número de jovens responsáveis nas favelas (15 a 34 anos) é significativamente maior nas favelas. Até a faixa de 40 a 44 anos, a porcentagem de responsáveis na favela é maior que na não favela. Na faixa de 45 a 49 anos, a porcentagem de responsáveis na não favela passa a ser maior que na favela. Isso se reflete na renda, condições de vida e estrutura familiar.

- Analfabetismo

Tratando-se da porcentagem de pessoas analfabetas residentes em domicílios por faixas de idade, e tendo em vista a meta da Prefeitura é que as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos, a taxa de analfabetismo de oito a nove anos já mostra uma distorção grande, que na favela é mais de 10% em média.

A diferença de analfabetismo de pessoas com oito ou nove anos na zona sul da favela e não favela é enorme, sendo mais de 10% na favela e menos de 2% na não favela. Santa Cruz se destaca com o maior percentual de pessoas analfabetas com oito ou nove anos de idade. Enquanto isso, a Zona Sul possui o menor percentual de analfabetos na área de não favela.

Muitas dessas crianças vão se alfabetizar, mas vão ter uma produtividade muito diferente daqueles que se alfabetizaram na época certa. As consequências em termos de trabalho e salário no futuro são grandes.

Jailson de Souza disse que também há consequências em termos de utilização da linguagem, devido à alfabetização tardia. A maior parte dos jovens da Maré não conseguem ver filmes legendados, por exemplo.

A porcentagem de homens analfabetos é maior que a porcentagem de mulheres até a faixa de dez a quatorze anos. Na faixa de quinze anos ou mais a porcentagem de mulheres analfabetas é levemente maior que a dos homens.

- Renda

A renda média nominal mensal per capita dos domicílios em reais na cidade é de 1.157,53, na favela, de 382,76, e na não favela, 1.378,00.

Quando se observa a renda média nominal mensal per capita dos domicílios por RPs, tem-se que as favelas são muito mais pobres e apresentam uma variância muito menor que na não favela, apesar de que a renda entre os moradores de favela na Penha (315) e na Barra da Tijuca (524) é bem grande considerando o patamar baixo da favela. Já Zona Sul e Barra da Tijuca possuem as maiores rendas médias nominais mensais per capita nas áreas de não favela.

No que se refere à porcentagem de moradores de domicílios particulares permanentes por faixas de rendimento nominal mensal domiciliar per capita, tem-se que o pico da distribuição da favela é de meio a um salário mínimo enquanto a do resto da cidade é mais de dois salários mínimos.

- Condições de vida

Quanto ao acesso a serviços de utilidade pública, na favela, a média do “gato” é aproximadamente 18%, 12% de esgotamento sanitário inadequado, 2% de coleta de lixo inadequada e 3,8% de abastecimento de água inadequado.

Apenas para esclarecimento: 1) esgotamento sanitário inadequado: esgotamento sanitário via fossa rudimentar, via vala, via rio, lago ou mar, via outro escoadouro e domicílios particulares permanentes sem banheiro de uso exclusivo dos moradores e nem sanitário; 2) destino de lixo inadequado: lixo queimado na propriedade, lixo enterrado na propriedade, lixo jogado em terreno baldio ou logradouro e lixo jogado em rio, lago ou mar. Caçamba e coleta direta é considerado adequado; 3) abastecimento de água inadequado: abastecimento de água de poço ou nascente na propriedade, abastecimento de água da chuva armazenada em cisterna ou com outra forma de abastecimento de água.



Jailson de Souza informou que em muitos casos os moradores têm o gato e tem o relógio. Às vezes, o morador tem o medidor, mas declara que não tem, porque ele é compartilhado.

Saneamento básico é um problema especialmente para a AP4 e AP5.

A porcentagem de domicílios com energia elétrica de companhia distribuidora e sem medidor na área de não favela de Guaratiba é maior que na área de favela da Zona Sul.

No gráfico de porcentagem de domicílios particulares permanentes com coleta de lixo inadequada por RPs deve-se atentar para a escala, pois a porcentagem máxima é baixa (8%), mas as disparidades são muito grandes. Em Inhaúma e no Complexo do Alemão, a coleta de lixo inadequada chega a até mais de 7%.

Mauro Osório disse que é curioso, pois no Alemão, em tese, é muito mais fácil de coletar que na Rocinha.

Anabela Paiva perguntou por que motivo Guaratiba apresentaria esse resultado. A palestrante respondeu que as AP4 e AP5 de saneamento e água, em geral apresentam problemas claros.

José Marcelo Zacchi informou que, uma vez instalada, não significa que a rede esteja funcionando e com qualidade.

Quando se fala de abastecimento de água, a referência é a cobertura, não a qualidade.

Debate (continuação)

José Marcelo Zacchi disse que, nessa discussão, tende-se a misturar perspectivas diversas em torno do termo favela, gerando uma grande confusão. A primeira pergunta-chave que se deve fazer, principalmente do ponto de vista do IPP é: qual é a funcionalidade dessa classificação e o que ela reflete? Em sua opinião, existe uma concentração de análises centradas na clivagem entre favela e não-favela. Outra divisão possível seria entre pobreza e não-pobreza. O que se quer é uma clivagem urbanística, que, do ponto de vista das políticas públicas, é importante. Mas quando considera a divisão favela e não-favela, deixa de abarcar os loteamentos clandestinos e bairros degradados, que não estão no conjunto de favelas. No entanto, o debate público e a construção do foco da política pública são pautados por essa clivagem entre favela e não-favela, definindo, a partir daí, áreas de prioridade de ações. José Marcelo vê isso como um problema em relação ao planejamento das políticas, sendo importante pensar o que o cadastro reflete em termos de precariedade urbanística, regularidade fundiária, urbanística e de serviços para pautar políticas. Quando se pensa em programas de urbanização de favelas, como o Favela Bairro e o Morar Carioca, esse cadastro é funcional, mas para pensar outros programas não necessariamente o será. O cadastro também é importantíssimo no sentido de incluir essas áreas no mapa da cidade, considerando-as como parte desse território e objeto de políticas públicas, mas ainda há necessidade de se fazer o mapa da educação, do saneamento, da pobreza, da não-regularidade fundiária e urbanística no Rio de Janeiro. Ter esses mapas abertos parece ser funcional para ler a cidade e para separar os setores do ponto de vista do planejamento, pois são pontos de vista distintos. Pode-se inclusive construir índices a partir dos *layers* que sejam definidos para qualificar o debate. Assim, o atual cadastro de favelas do IPP segue um pouco a linha do IBGE. Não é um cadastro das áreas precárias, mas das não urbanizadas, com pouca infraestrutura urbana básica, e não regularizadas do ponto de vista fundiário e urbanístico. Serve para planejamento de urbanização e regularização fundiária e urbanística, entretanto isso não fica claro para o público em geral. Tecnicamente é um cadastro das áreas não urbanizadas e não regularizadas fundiária e urbanisticamente. Quando ele se denomina cadastro de favelas, coloca-se em uma zona de disputa política desse termo que não é irrelevante. Isso não quer dizer que a discussão sobre o termo favela no campo sócio-político, cultura, de inserção no conjunto de políticas da cidade, de reivindicação de investimentos, de reversão de estigmas não seja importante. A favela é aquilo que é percebido e estigmatizado como tal, onde se traça uma fronteira e se diz que aqui é favela e ali não. Mas isso não se confunde com o cadastro da Prefeitura.



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

Fernando Cavallieri perguntou se a sugestão de José Marcelo Zacchi seria não utilizar a denominação favela no cadastro. José Marcelo respondeu que talvez isso evitasse uma série de confusões e disputas em torno do termo, mas de qualquer maneira é importante deixar claro o que ele significa.

Gustavo Lopes ressaltou que, apesar de ser conhecido como cadastro de favelas, seu nome é Sistema de Assentamentos de Baixa Renda e as favelas são apenas um dos itens que o compõem.

José Marcelo Zacchi ressaltou que ainda assim, do ponto de vista da pobreza, existem áreas não abarcadas por esse cadastro.

A conselheira Maria Alice disse que a discussão sobre favelas tem sido travada há um século no Rio de Janeiro. E chamou a atenção para o fato de que, hoje, tal discussão tende a dificultar a percepção da cidade como um todo, como unidade constituída por uma multiplicidade de arranjos sócio-urbanísticos interdependentes. Definir a favela a partir de suas propriedades intrínsecas é, pois, um equívoco. E o debate sobre ela não diz respeito apenas aos seus moradores, já que é parte da agenda democrática da cidade. Maria Alice disse concordar com muitos dos aspectos expostos por Jailson. Porém, indaga se a defesa “preservacionista” da favela é possível. Maria Alice evoca, a título de ilustração, a questão da preservação das comunidades de quilombolas. Disse que, para que isso ocorresse, foi necessária uma ampla aliança entre diferentes atores políticos e sociais, que resultou na ressignificação da história brasileira e no reconhecimento dos direitos culturais dos descendentes de escravos. Disse ainda que algo similar pode estar passando pela cabeça das lideranças associativas das favelas cariocas.

Entretanto, existem óbvias diferenças entre favelas e quilombos, pois estes, afinal, ao contrário das favelas, podem manter laços frouxos com a economia mercantil. A terra, ali, não é uma mercadoria e o quilombola não é necessariamente um trabalhador assalariado – sua reprodução, nesse caso, é garantida pelo seu labor e não por sua inscrição no mercado de trabalho. Na cidade, ao contrário, terra e trabalho são mercadorias e, por isso, as favelas não podem ser pensadas como território cultural dos negros pobres da cidade. Elas são, antes, território do trabalhador pobre. E os direitos concernentes a este não são os da preservação da favela: são os da sua inscrição qualificada na cidade. De acordo com Maria Alice, “congelar” a favela em uma condição próxima à dos quilombos, se não é totalmente descartável, pois, dependendo dos interesses mobilizados, sempre se poderá obter a preservação cultural daquelas formações, é, contudo, um retrocesso. E o principal obstáculo àquela transformação é o caráter mercantil, moderno, da cidade, que impõe ao favelado, diferentemente do quilombola, o tema do mercado de trabalho, da identidade do trabalhador e dos direitos urbanos inerentes àquela condição. Para Maria Alice, a discussão, em suma, não deveria girar em torno do “pobre favelado”, e sim do trabalhador residente em qualquer ponto da cidade. Segundo a conselheira, parecem estar em disputa duas posições: (i) aquela que entende as favelas como configurações sociais similares aos quilombos, isto é, como patrimônio cultural, ambiente da tradição/ inovação e plataforma de direitos culturais de uma comunidade específica; ou (ii) aquela que as entende como solução urbanística que abriga, como outras áreas da cidade, trabalhadores pobres.

Fernando Cavallieri disse que, quando o mesmo entrou na Prefeitura na década de 1980, o trabalho que foi designado para realizar denominava essas áreas de “aglomerações de baixa renda” ou algo do tipo, e observou-se que coincidiam com as favelas. Posteriormente essa denominação foi garantida pela Lei Orgânica, que já utilizava o termo favela. Até então, a legislação urbanística da Cidade não se referia a essas áreas como favelas, mas como zonas especiais. Depois é que essa terminologia se estabeleceu, mas talvez esse grupo de trabalho tenha sido o pioneiro na utilização do termo favela, e naquela época tinha-se o cadastro de favelas com essa denominação. Pouco tempo depois, surgiu a indagação: vai ser favela eternamente ou um dia pode não ser mais classificada dessa forma porque urbanizou e integrou? Esse argumento não caberia na concepção da Maria Alice que a tratasse como um quilombo, por exemplo. Dentro do governo, também houve uma discussão no sentido de colocar que está se urbanizando, investindo e melhorando tanto essas áreas e a população participa, e essas mudanças poderiam se expressar no significado e no significante também; daí a idéia de comunidades urbanizadas. Pode não ser a melhor expressão. Os próprios moradores de favelas se dizem muitas vezes pertencentes a uma comunidade. Em São Paulo, denominaram-se essas áreas de núcleos urbanizados. É interessante que em um momento histórico se precisasse afirmar uma área como favela; mas também depois de tanto trabalho e investimento nessas áreas, achou-se que se poderia expressar essa mudança em nível de terminologia.



Luiz César disse que os debates que se passam na Universidade podem ter importância nessa discussão. Duas questões importantes foram travadas aqui: 1) se deve continuar a existir a categoria favela; 2) qual é a natureza da discussão a respeito dessa categoria. Favela é uma invenção simbólica, somente do ponto de vista do discurso público; ou ela importa no destino das pessoas que lá residem? Se compararmos trabalhadores com as mesmas condições sócio-demográficas (gênero, idade, nível de instrução) de áreas de favela e não-favela, os que moram na favela ganham sistematicamente menos do que moradores de fora da favela. Existem dados elaborados de maneira qualitativa - através de modelos de dados matemáticos sofisticados - que mostram não só que a dicotomia entre favela e não-favela importa, como o lugar da favela na hierarquia centro-periferia importa, ou seja, a pobreza é maior dependendo da localização da favela no espaço social do Rio de Janeiro. Quando se compara uma criança que mora e estuda fora da favela com a criança que mora e estuda dentro da favela, ambas matriculadas no ensino público há diferença de desempenho, seja medido pelo atraso escolar, seja medido pelo desempenho da Prova Brasil. Então, favela não é só uma categoria estatística, mas um contexto social que é construído de determinada maneira e que tem grande influência sobre as condições urbanas envolvidas, o destino das pessoas no que se refere a oportunidades, levando diferenças de renda, ocupação e de escolaridade.

Maria Alice complementou que morar na favela também significa ter recursos de poder menores.

Questionado por Sérgio Magalhães sobre se esse contexto social estaria relacionado à forma urbana, Luiz César respondeu que diretamente não, mas que a forma urbana importa.

José Marcelo Zacchi disse que provavelmente essa distinção será verdadeira para todo o conjunto da Maré, e não apenas para aquelas áreas classificadas como favela pelo IPP.

Sérgio Magalhães, se referindo a Fernando Cavallieri, disse que se a favela era inexistente nos mapas da Cidade, consequentemente o era para as políticas públicas até os anos 1990. Trata-se de um processo muito mais lento que o da cidade formal. Por isso, a trajetória dos bairros é diferente daquela verificada nas favelas já que nestas últimas não houve intervenções urbanísticas durante muito tempo. Defendeu que, mesmo a favela sendo urbanizada, continue a ser denominada favela, pois se trata de um termo urbanístico e histórico. É diferente da concepção de "Habitat" adotada pelo IBGE, pois o Habitat tem como meta um mundo sem favelas.

Fernando Cavallieri disse que melhorar as condições de vida não significa extinguir as favelas, sendo complementado por Luiz Cesar no sentido de que, se não houver mudança no modo de relação com a cidade, pode-se colocar diversos serviços na área que continuará sendo favela.

Jailson de Souza elogiou o debate e o fato de o IPP e o IBGE estarem abertos a esse tipo de discussão. Frisou que o conceito orienta o conjunto de intervenções. O aglomerado subnormal, ao mesmo tempo em que denuncia, também legitima a concepção de que essas áreas não são cidade, que legitima a entrada do BOPE de forma violenta, invadindo a casa dos moradores. Existe um sentimento de revolta e ira em relação a esses territórios e, ao mesmo tempo, de fascínio. O grau de sensualidade, alegria, de intensidade de vida, presentificação é muito maior na favela que no resto da cidade. As favelas devem ser reconhecidas como cidade e ter sua expressão valorizada. Existem mais questões na cidade que pobreza e riqueza, como a historicidade, cultura e práticas específicas. O termo favela deve ser valorizado. A questão republicana é uma questão muito mais importante na favela do que a pobreza como, por exemplo, a apropriação do território por grupos autocráticos, como as milícias. Assim, é importante reconhecer que: i) devem existir apenas dois conceitos: favela e bairro; ii) favela é um conceito complexo e deve ser analisado de maneira relacional; iii) as favelas se caracterizam por práticas sociais e presença/ausência do Estado diferenciadas; iv) favelas são um patrimônio cultural da cidade; v) deve-se reconhecer os cidadãos das favelas como sujeitos de direito, levando em consideração suas especificidades.



URA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

ARIA MUNICIPAL DA CASA CIVIL

Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

estratégico de Informações da Cidade

Respondendo a Sérgio Magalhães, Jailson de Souza informou que a maré surgiu na década de 1930 com o Timbau, mas já em 1940 havia seis das favelas que compõem o Complexo. A expansão se deu a partir das décadas de 1960/70/80/90.

Jailson de Souza disse que o IBGE poderia ter dados mais específicos, apropriando-se das estatísticas para produzir informações mais complexas, tais como distribuição espacial dos grupos criminosos. Maria Alice concordou que às vezes falta imaginação. Wasmália Bivar esclareceu que esse tipo de pergunta seria complicado em função da falta de segurança para os recenseadores e, dificilmente, seria respondida nas áreas dominadas por tráfico ou milícia.

Wasmália Bivar informou que favela é um termo utilizado no Rio de Janeiro e que ele se diferencia de acordo com a cidade. Em Alagoas, se denomina "grota". Os técnicos do IBGE reconhecem que o termo aglomerado subnormal tem uma conotação pejorativa, mas os critérios utilizados para sua definição são paisagísticos, não se tratando do "espaço do pobre". Essas áreas são delimitadas pelas ortofotos e confirmadas através de um questionário em campo. Foge à alçada do IBGE delimitar as áreas por aspectos antropológicos.

Maria Alice disse que não seria atribuição do IBGE até o momento em que esses territórios fossem estabelecidos. Wasmália Bivar concordou e disse que, no caso dos quilombolas, é o INCRA que define, ficando a cargo do IBGE produzir estatísticas baseadas nessas delimitações.

Jailson de Souza disse que é importante ir além dos critérios urbanísticos, avançando nas questões para se compreender a complexidade do urbano, sendo fundamental reconhecer que as respostas e as formas de trabalhar do IBGE e do IPP são insuficientes.

Luiz César ressaltou a importância de reconhecer essas populações e as diferenças que existem territorialmente.

Wasmália Bivar disse que esse contexto coincide com o que estava sendo discutido com o IPP nesse termo específico. As mudanças realizadas em 2010 devem facilitar um pouco as análises, na medida em que, em 2010, assegurou-se para todas as regiões administrativas amostragem que garantisse representatividade, espacializando de forma mais controlada a amostra. O próximo passo é se debruçar sobre os dados e analisá-los. O IBGE vem aprimorando a captura dessas delimitações, garantindo uma precisão e qualidade muito maior dessas informações. Construiu-se uma tipologia dos aglomerados subnormais, baseados nas análises que foram feitas para estabelecer as delimitações. Existem municípios do Rio de Janeiro em que o IBGE considera uma porcentagem grande de seu território como aglomerado subnormal.

Fernando Cavallieri perguntou sobre a possibilidade de um aglomerado subnormal deixar de ser classificado como tal. Wasmália Bivar disse que se todas as características de um aglomerado subnormal desaparecerem, ele poderá deixar de receber essa denominação. Informou, ainda, que no Brasil inteiro, apesar de o IBGE se basear em critérios urbanísticos para definir os aglomerados subnormais, estes coincidem com as áreas de maior limitação de oportunidades quanto ao mercado de trabalho.

duarda La Rocque propôs a apresentação da tipologia de aglomerados subnormais do IBGE quando esta estiver finalizada. E sugeriu a realização de uma reunião técnica entre o IBGE, IPP e IPPUR no sentido de promover a rearrumação dos dados do Censo 2010, conforme mencionado por Luiz César, que permita analisar a população que mora em favela de maneira específica.

Mauro Osório, elogiando a qualidade das apresentações e debates, agradeceu aos conselheiros e aos demais convidados. A seguir, encerrou a reunião. A Secretária Executiva Paula Serrano tomou notas e elaborou esta Ata, que vai assinada pelos Conselheiros presentes. Eventuais correções serão encaminhadas pelos Conselheiros e constarão da ata do próximo encontro do Conselho.

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 2012.



CONSELHEIROS

MAURO OSÓRIO DA SILVA
PRESIDENTE

EDUARDA LA ROCQUE
IPP

SERGIO FERRAZ MAGALHÃES
IAB/RJ

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO
IPPUR/UFRJ

ROBERTO DE ANDRADE MEDRONHO
UFRJ

JEAN LEONARDUS CARIS
CASA CIVIL

MARIA ALICE REZENDE DE CARVALHO
PUC-RIO

JORGE GUILHERME DE MELLO BARRETO
CEPERJ

JAILSON DE SOUZA E SIVA
OBSERVATÓRIO DE FAVELAS UFF

SILVIA RAMOS
UCAM

WASMÁLIA BIVAR
IBGE

MARCELO CORTES NÉRI
FGV

LUIZ MARTINS DE MELO
IE/UFRJ

BRUNO JORGE VAZ SASSON
SESDEC