

Copa do mundo, olimpíadas e planejamento urbano: antecedentes das políticas urbanas para a zona oeste carioca

Marcelle Freitas da Silva

Da Universidade de Brasília, Distrito Federal - Brasil
cellefreitas@yahoo.com.br

Sidelmar Alves da Silva Kunz

Do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Brasília, Distrito Federal -Brasil
sidelmar.kunz@inep.gov.br

Resumo: É impossível ao ser humano viver sem ocupar um lugar no espaço. Este reflete as relações sociais de produção, tornando-se uma condição vital para a humanidade, sendo assim, desenvolve-se um anseio natural em desvendá-lo. A evolução do espaço intraurbano da cidade do Rio de Janeiro ocorreu do centro para as periferias, de acordo com os interesses do capital. A última área a ser anexada à malha urbana foi a Zona Oeste, onde se encontram expressas as desigualdades de acesso à terra urbana. Fundamentado em revisão de literatura (com o objetivo de explorar, dentre outros, os conceitos geográficos, sociológicos e urbanísticos no horizonte do planejamento urbano), neste estudo a aplicação efetiva da política fundiária é apresentada como possibilidade de minimização dessas disparidades e segregações.

Palavras-chave: política fundiária. Desigualdade. Acesso à terra urbana.

INTRODUÇÃO

O crescimento do espaço urbano com uma série de problemas acarretou em históricas reivindicações dos cidadãos quanto ao direito à cidade, o que evidenciou a necessidade de se criar políticas estruturantes para essa realidade. Essas movimentações culminaram no destaque dado ao tema na Constituição de 1988. Ressalta-se que, na história do Brasil, foi a primeira vez em que a “cidade” recebeu tratamento em uma constituinte.

Como resultado disso, ficou estabelecido nos artigos 182 e 183 da Carta Cidadã disposições atinentes à política urbana. A norma infraconstitucional que regulamentou essa

determinação constitucional (no sentido da consolidação da política urbana brasileira) foi a Lei 10.257, de ingresso tardio no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo, em razão de sua urgência. Tal norma foi publicada com mais de uma década de atraso em relação à Constituição de 1988, datando-se de 10 de julho do ano de 2001 e ficou conhecida como Estatuto da Cidade.

Os debates envolvendo o Estatuto da Cidade tiveram início em 1977. Os 25 anos de proposições foram caracterizados por intensa discussão sobre a questão urbana brasileira. Nesse percurso surgiram projetos alternativos de intervenção, propostos por atores sociais comprometidos com os ideais de uma cidade justa, democrática e sustentável.

Para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes, o instrumento a ser utilizado pelo estatuto foi o Plano Diretor. Este é um documento criado pelos municípios, com uma revisão decenal obrigatória, cujo objetivo principal é definir os usos adequados da propriedade urbana, os seus padrões de utilização e a finalidade das localidades.

Caso se coloque em prática o Estatuto por meio das diretrizes do Plano Diretor, tal atitude torna-se relevante em termos de organização da estrutura das cidades. No caso do Rio de Janeiro, há um interesse político em construir óbices que engessem a efetivação de uma cidade menos desigual. Na sequência é exposta uma consideração a esse respeito.

Estas fundadas esperanças não podem nos suscitar ilusões quanto às dificuldades a serem enfrentadas para impedir que tenhamos mais uma das inúmeras leis que não pegam no Brasil. O longo tempo consumido para sua aprovação resultou dos bloqueios colocados pelas forças políticas representantes dos interesses patrimoniais constituídos em torno da dinâmica de organização da cidade desigual. (RIBEIRO, 2012, p.1)

A Zona Oeste carioca abrange quarenta e um bairros, mas no presente trabalho o recorte é feito na “área nobre”¹ da região, representada pelos bairros do Recreio dos Bandeirantes e Barra da Tijuca. Nesses a comercialização proporciona maior lucratividade, destacando-se, também, pelos eventos esportivos de grande vulto programados para ocorrer na cidade do Rio de Janeiro, como, por exemplo, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas, em 2016. A título de registro, a Copa das Confederações realizada em 2013 e a Jornada

¹ A definição como área nobre deve-se ao expressivo quantitativo de moradias de alto custo (maioria esmagadora) que caracterizam o território, bem como pelo elevado poder aquisitivo de sua população (vide Censo 2010 realizado pelo IBGE).

Mundial da Juventude (evento católico que contou com a participação do Papa Francisco) deixaram claro o valor da posição geográfica privilegiada dessa localidade para os fins de mercado, pois permite um maior consumo do espaço.

A Vila Olímpica será abrigada nesse local, destino de 46% das atividades esportivas que serão realizadas na região. Tal fato põe em relevo e traduz fortemente o significado dessa localidade para os interesses do mercado diante dos megaeventos esportivos que estão para acontecer, assim como aqueles que a cidade do Rio de Janeiro tem demonstrado ter vocação para atrair (não se restringindo somente aos de caráter esportivo).

Acredita-se que os eventos esportivos podem servir como estopim para uma transformação na atuação do Estado no local. Ao invés da erradicação das favelas (quando ocorre a remoção programada com a máxima urgência) liberando as terras para o capital imobiliário, pensa-se na possibilidade de construção de outras vias na perspectiva da urbanização de forma a impulsionar a integração *das favelas com o asfalto*.

Mediante ao processo segregador sobre o qual se construiu a Zona Oeste carioca, o objetivo da pesquisa é propor a aplicação de políticas de regularização fundiária na região em detrimento da prática de remoção.

O estudo traz consigo ainda preocupações que dizem respeito ao desenvolvimento da área em questão. Discutir como estas práticas se manifestam na produção do espaço, bem como nas políticas urbanas, especialmente a de regularização fundiária e de urbanização de favelas, podem beneficiar camadas historicamente marginalizadas da nossa sociedade. Para tanto, este estudo fundamenta-se em revisão de literatura com o escopo de explorar, dentre outros, conceitos geográficos, sociológicos e urbanísticos no horizonte do planejamento urbano.

As questões referentes à relação do capital e do Estado com a produção do espaço urbano serão norteadas pelos trabalhos de Topalov (1979), Moreira (1982), Damiani (2004), Carlos (2009) e Costa (2011), haja vista o reconhecimento da relevância desses autores para o entendimento da configuração das grandes cidades, numa perspectiva crítica.

Para análise das diretrizes que determinam a organização das cidades bem como a sua função social, serão usados como referencial às próprias leis, artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Quanto às reflexões específicas sobre a Zona Oeste, considerando então as diferentes percepções referentes à favela, utilizaremos principalmente o trabalho de Maiolino (2005). O trabalho está estruturado em três momentos que tratam: 1) da compreensão da expansão do

espaço urbano carioca em direção à Zona Oeste; 2) das habitações irregulares e; 3) dos instrumentos de regularização fundiária presentes no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro.

RUMO À ZONA OESTE CARIOCA

As práticas que são desenvolvidas sobre um determinado espaço geram impactos diretos, alterando-o tanto no todo como em partes ou preservando-o em suas formas e interações sociais. Essas mudanças geram variações no seu valor ao longo do tempo, o que acontece devido às alterações da sua importância.

O período compreendido entre 1870 e 1930 foi marcado por significativos acontecimentos nacionais e internacionais que influenciaram na economia, no crescimento populacional, na estratificação social e na formação do espaço intraurbano carioca.

Segundo Carlos (2009) a cidade se produz como condição para a realização do ciclo do capital possibilitando os momentos envolvidos e necessários para a produção, circulação, distribuição e troca, o que pressupõe a criação de lugares definidos com características próprias ao processo de concentração.

Por sua vez a cidade do Rio de Janeiro precisou se transformar, deixando de ser uma sede imperial para ser uma metrópole que facilitasse o acúmulo de capital, o que era imprescindível para a sua inserção no ciclo capitalista.

Com a abolição dos escravos, a crise do café e a ampliação das fábricas, um grande contingente populacional se desloca para a região central da cidade, gerando uma crise de habitações, que serão constituídas nesta área por cortiços e “*cabeças de porco*”, os quais apresentavam condições ínfimas de infraestrutura, propiciando o surgimento de epidemias.

A elite tratou de enquadrar o estilo de vida das classes de baixa renda como inadequado. Em 1829, sobre o pretexto da salubridade, a diferenciação dos espaços de moradia entre ricos e pobres ganhou ênfase e expressão concreta.

A classe dominante se imbuíu do dever de educá-los, coibí-los ou retirar-lhes dos espaços nos quais pudessem ter algum tipo de contato, que fosse além das relações de trabalho. A sociedade de maneira geral tem historicamente sido influenciada por pensamentos que estigmatizam os pobres e, sobretudo, os residentes em favelas.

Esse processo de segregação que possui como pano de fundo as lutas de classe, o desejo de manutenção da condição de exploração, o aumento de lucratividade, é, em síntese, a defesa do *status quo* em vigência. Villaça (2001, p. 148) afirma que “[...] a segregação deriva de uma luta de ou disputa por localizações; esta se dá, no entanto, entre grupos sociais ou entre classes.”, dessa forma, a segregação urbana configura-se como uma tendência ao estabelecimento de hierarquias, disparidades e intensa homogeneidade social em zonas do espaço e, por consequência, significativa diferenciação social entre as áreas.

O surgimento de transportes coletivos somados aos interesses de ampliação de lucros dos loteadores de chácaras e fazendas por meio do que Costa (2011) chamou de *diferencial de valor criado pelo monopólio* foram os principais responsáveis pela incorporação de novas áreas ao tecido urbano. Esse autor ressalta a importância do entendimento das relações entre transportes, localizações, valorização da terra e estrutura urbana.²

Com a difusão da ideologia que associava o estilo de vida moderno à localização residencial à beira mar, as classes mais abastadas passaram a habitar a atual orla marítima carioca, sendo iniciada em Copacabana, e as classes proletárias se estabeleciam próximas às estações de trem do subúrbio da cidade.

A existência de certos bairros destinados aos extratos de maior renda e outros aos de menor renda revela uma sociedade dividida, com uma complexa estrutura social em classes, o que influencia no seu espaço urbano, que segundo Costa (2011), é fragmentado, devido às diferentes funções da cidade e pela evidência da relação centro valorizado - periferia precarizada (separação dos usos e das classes) e simultaneamente articulado e hierarquizado devido ao fluxo existente entre os diferentes espaços. Porém, no Rio de Janeiro, a hierarquia não pode ser refletida apenas pela divisão centro-periferia, pois as favelas cravadas nas áreas centrais expressam o distanciamento social em detrimento da proximidade física.

Enquanto atua como um agente regulador entre os interesses distintos dos movimentos sociais urbanos e das classes dominantes, o Estado torna-se um dos atores estruturadores do espaço urbano. Ele age interferindo e orientando a dinâmica do mercado, promovendo o desenvolvimento de formas e áreas diferentes podendo estimular ou não a especulação imobiliária mediante a taxação diferenciada destas.

Esta dinâmica tem se configurado por bairros bem estruturados mediante as necessidades do capital privado em oposição aos subúrbios com loteamentos clandestinos e as

² Para aprofundamento, consultar COSTA (2011).

favelas, que foram a solução encontrada pelo governo para que a população de baixa renda se instalasse sem que com isso ele precisasse prover equipamentos coletivos. A esse respeito, é interessante a consideração que se segue.

A construção da sociedade move-se, assim, em direção à construção de uma morfologia que exclui e segrega, a uma estética que degenera a rua, onde o lúdico como modo de apropriação esvai-se num universo em que o lazer, cada vez mais submetido ao universo da mercadoria, exacerba a segregação e impõe uma nova sociedade (CARLOS, 2009, p. 298).

O gradual deslocamento da população da região central da cidade não foi suficiente para deixá-la livre das epidemias e com a aparência necessária para a propagação do estilo de vida moderno. Esses fatores impulsionaram as reformas urbanísticas em diversos períodos, com diferentes objetivos e proporções.

Para Abreu (1987), Agache³ foi o primeiro urbanista a considerar as favelas como localizações que aproximavam ricos e pobres. Em sua visão esses espaços eram problemas sociais e estéticos que deveriam ser eliminados. Veja as ideias e percepções em consonância com essa visão discriminatória, registradas em documento oficial da época.

Em toda a parte existe o contraste, os morros, estes rochedos isolados que surgem da planície central, desses bairros do commercio possuindo bellos edificios, com artérias largas ostentando armazéns movimentados, às vezes luxuosos, têm as suas encostas e os seus cumes cobertos por uma multidão de horríveis barracas. São as favellas, uma das chagas do Rio de Janeiro, na qual será preciso, num dia muito próximo levar-lhes a ferro cauterizador. (DISTRICTO FEDERAL, 1930, p. 239 *apud* ABREU, 1989, p. 87-88).

A revolução de 1930 fez com que o plano Agache fosse arquivado, mas não as ideias ali expressas, já que se tratava de questões reais que precisavam ser enfrentadas. Ainda que sejam pontos necessários para se debater, assumidos pelo poder público, os governos posteriores construíram planos que ressoaram os ecos do discurso distorcido e preconceituoso, ainda dos primeiros anos do século XX, como retratado no parágrafo anterior. Lembra-se que mesmo na atualidade “a favela é vista como território máximo da

³ Alfred Hubert Donat Agache (1875 - 1959) arquiteto e urbanista francês que participou do planejamento da cidade do Rio de Janeiro nas décadas de 1940 e 1950, sob o governo ditatorial de Getúlio Vargas. Considerado como um híbrido de pré-urbanismo progressista e o pré-urbanismo culturalista. Em seu pensamento a questão urbana é acima de tudo uma questão social e as favelas em sua produção científica embora inicialmente não fosse o foco, receberam atenção especial em seus estudos. Em sua visão as favelas tinham uma conotação de estágio doentio que torna a cidade feia e a degradada.

precariedade tanto física quanto social, que se opõe ao restante da cidade, da sua ordem, a sua população” (VALLADARES, 2000, p. 25).

Para Abreu (1987) entre 1930 – 1950 ocorreram na orla oceânica uma série de transformações motivadas, sobretudo, pela necessidade de aplicação imediata de capitais em época de alta inflação. Pode-se destacar o estímulo à construção civil que, no ano de 1946, quando a prefeitura liberou o gabarito de prédios de 8 a 12 andares, deu-se início a uma nova venda na região, através da substituição das unidades uni-familiares pelos prédios. Esta permitiu o lucro sem a incorporação de novas áreas ou a criação de novos investimentos em infraestrutura urbana.

O *boom* imobiliário do eixo Copacabana – Ipanema – Leblon, com a intensificação do uso do solo, deu-se ao final da década de 1970, momento em que se inicia, por pressão das especuladoras imobiliárias, a construção do sistema viário em direção a São Conrado e Barra da Tijuca, permitindo assim a sua comercialização.

Nesse processo o Estado plasmou-se como responsável por papel decisivo, já que na lógica do sistema capitalista constitui-se enquanto agente que viabiliza as condições gerais de produção do espaço urbano. A sua atuação é evidenciada na geração de infraestruturas para atender interesses específicos (conforme a força política de determinados grupos nos espaços decisórios), além disso, pela elaboração dos modelos, das imagens e das normas que legitimam ou regulamentam as práticas do capital.

Com a consolidação e estagnação da Zona Sul da cidade, tornou-se necessário às incorporadoras identificarem e atuarem em outros espaços que ainda apresentam grandes ofertas de terras livres em novas áreas de expansão. Impondo aos capitais imobiliários o dilema de introduzir uma inovação no mercado capaz de deslocar/atrair a demanda de maior poder aquisitivo, para isso tentou-se alterar os padrões de habitabilidade destas faixas de renda.

Foi aí que emergiu no universo criativo dos capitais imobiliários (estimulado pelo desejo de lucro futuro) a ideia da disseminação de condomínios fechados, com todas as suas opções de lazer e, principalmente, com o discurso da segurança. Nesse sentido, Damiani (2004) entende que essa organização resultou na formatação de um novo sentido às formas urbanas, por representarem a anticidade, diminuindo as possibilidades do encontro, sobretudo com os diferentes.

A transformação acelerada da região relaciona-se então ao capital imobiliário por meio de dois fatores: o primeiro está ligado às estratégias de incorporação que careceram de grandes empreendimentos, e o segundo refere-se ao fato do bairro não ter passado por um

processo de uso predial no passado, perpassando para o que normalmente costuma ser a segunda fase do processo de adensamento dos bairros, a verticalização.

A Barra da Tijuca teve como período de maior crescimento imobiliário as décadas de 1970 e 1980. Em tal época fora comercializado para a classe média, utilizando como recurso o valor simbólico coletivo à realização do sonho de se morar à beira mar (COSTA, 2011). Essa realização ainda se daria por um preço bem mais acessível do que na já saturada Zona Sul. Na atualidade, observa-se uma Barra com elevado índice populacional e importante valorização no mercado habitacional. Em decorrência do “transbordamento” do bairro, o Recreio torna-se a nova direção das aplicações ou investimentos da classe média.

Na visão de Soja (1993), as estratégias opostas da acumulação capitalista e da luta de classes são processos sociais que moldam o espaço geográfico em todas as escalas. A produção das cidades é realizada através da batalha travada entre o capitalista (com o apoio financeiro, político e ideológico do Estado) e o trabalhador, precedendo assim os agentes que conhecemos atualmente.

Hoje, além desses dois atores, são também importantes agentes produtores do espaço urbano os proprietários fundiários, o incorporador imobiliário e o construtor, mas também podem fazer parte deste processo o comprador de imóveis, os agentes financeiros, empresas de planejamento e corretores imobiliários. Com exceção dos dois primeiros, os demais agentes são considerados promotores capitalistas do espaço construído, reproduzindo as relações de produção, o que implica na continuidade do processo de acumulação.

A área em estudo é ocupada predominantemente pela classe média, por isso os incorporadores imobiliários são os mais presentes na construção. De acordo com Topalov (1979), o incorporador imobiliário é o responsável por adquirir um terreno urbano, cujo valor será negociado por ele. O projeto de exploração da nova área incorporada será da competência deste, pela contratação de um escritório de planejamento, e, se necessário, a busca de financiamento, da contratação de uma empresa construtora e por fim, entrega a uma corretora que irá comercializá-lo. Ao final deste processo, no ato da venda, o incorporador obtém não somente o capital de giro investido como também a essência do capitalismo, o lucro.

Seguindo a dinâmica da cidade, as pessoas pertencentes aos estratos sociais de baixo poder aquisitivo, motivadas pela inexistência ou insuficiência das políticas públicas de habitação e transporte (tendo em vista o atendimento das suas necessidades cotidianas de

existência na cidade), são impulsionadas a buscar moradia o mais próximo possível dos postos de trabalho.

Nesse sentido a ocupação de áreas que lhes garantam maior aproximação constitui-se como uma condição fundamental para a sobrevivência e possibilidade de qualidade de vida (ou seja, longe dos grandes deslocamentos para a realização de suas atividades). A região da Barra da Tijuca / Recreio dos Bandeirantes, enquanto centros de oportunidade de emprego, passa pelo processo de favelização como veremos adiante.

AVANÇOS E RETROCESSOS

Na década de 1950, o país passou por uma elevação no número de habitantes morando em cidades, deixando para trás o campo e na maioria dos casos, as práticas agrícolas, visto que o processo de urbanização apresentou relações significativas com as mudanças promovidas pela industrialização no país.

Sobre essas mudanças é importante pontuarmos que nos anos de 1940, apenas 31% da população nacional habitava em cidades, número que foi para 45% em 1960 e 68% em 1980. Esta realidade constatada configurou-se claramente como uma inversão do quadro anterior, fortemente marcado pela maioria da população no campo. Na visão de Santos (2005), o campo brasileiro repeliu os pobres. E os trabalhadores da agricultura capitalizada passaram cada vez mais a viver em espaços urbanos.

As grandes cidades foram o maior foco de atração da população vinda de outros estados, principalmente de regiões interioranas, por concentrarem um maior número de atividades industriais e de prestação de serviços. Porém, a chegada desse enorme contingente populacional gerou indagações a respeito das condições para habitação e os mecanismos que garantem a propriedade da terra em detrimento das necessidades primárias humanas.

Todas as atividades produtivas têm a necessidade de uma base espacial, portanto, todo produtor deve dispor da propriedade para ter controle efetivo e uso da sua fração de terra. A incorporação imobiliária é o único setor em que a cada novo trabalho, precisa-se de um novo solo, fazendo do proprietário da terra um obstáculo para si. Esta dificuldade em obter uma fração de terra foi um dos fatores que influenciaram o intenso crescimento demográfico nas favelas, onde as pessoas ao se estabelecerem traziam os seus familiares, constituindo assim uma rede familiar de ajuda para a conquista da habitação.

Diante da falta de alternativas, a instalação dessa população aconteceu de modo improvisado e com poucos recursos e conhecimento, contando com os princípios e valores de união e solidariedade entre os familiares e vizinhos (repartindo lotes, fazendo mutirões e permitindo “morar de favor”). Assim, essas moradias foram produzidas sem levar em conta à legislação urbanística de uso e ocupação do solo e o código de obras, ausentes de financiamento público (ou ignoradas pelas políticas públicas) e sob precários ou inexistentes recursos técnicos (conhecimento técnico de engenharia e arquitetura).

A favela fora posta como sinônimo de problema desde 1937, quando o código de obras da cidade pela primeira vez reconhece a sua existência, com o objetivo de extingui-las sobre o pretexto de serem habitações anti-higiênicas.

As remoções foram realizadas em grande número no período em que o país foi governado por militares, com a realocação da população em áreas longínquas e sem qualquer tipo de infraestrutura que pudesse mantê-las no local.

Com o término da ditadura, ao virem às eleições, o poder político viu-se obrigado a negociar com os moradores das favelas em troca de votos. É neste momento também que surgem os mitos em torno da violência, visto que a população empobrecida não aceitara mais o seu lugar nas periferias e passaram a se aproximar com maior frequência e quantidade dos locais privilegiados do espaço urbano.

As favelas cariocas possuem períodos de avanços e retrocessos em suas conquistas sociais. Após a revolução de 1930 e com o estabelecimento do que ficou conhecida como Era Vargas (década de 1940), época marcada por medidas disciplinares que removeram famílias para parques proletários como resultado da política de remoção das favelas e consequente alocação nesses parques.⁴

Nos 15 anos seguintes, despontaram ações de articulação entre os *favelados e os cidadãos*, por meio da atuação das associações de moradores e da Igreja. Os canais de negociação construídos por esses agentes foram sufocados nas décadas de 1960/70, quando o militarismo, sustentado pela burguesia nacional, assume de modo autoritário o controle das ações sociais.

⁴ Os parques proletários são reflexos de um conjunto de medidas que envolvem o aumento de despejos e redução da oferta habitacional, fatos que resultaram no aumento expressivo das favelas. Essas medidas de intervenção marcadas pelo autoritarismo paternalista e discriminatório tem como substrato ideológico o controle da entrada de migrantes pobres no Rio de Janeiro. Isso é evidenciado por ações como o reenvio para o local de origem do migrante e campanhas de reeducação e fiscalização dos casebres dos favelados no contexto da criação desses parques no Estado Novo de Vargas.

Após o período de repressão militar burguesa, os banqueiros do jogo do bicho e os grupos ligados ao narcotráfico passaram a exercer controle de grande parte das organizações no interior das favelas, fortalecendo a cultura perversa da violência no espaço urbano. Intensificou-se também a relação entre a pobreza e a violência, atribuída em grande parte à mídia, que enquanto representante da elite realizou uma “construção sistemática da imagem do pobre como delinquente e marginal, o que acirrava a estigmatização de determinados territórios, em especial o das favelas” (MAIOLINO, 2005, p. 106).

O foco da mídia e do Estado deixa de ser as periferias e passa para as favelas, sendo que os mesmos problemas ocorrem nos dois locais, mas é a proximidade com as classes sociais mais abastadas que delimita a sua importância.

Em 1964 Carlos Nelson⁵ comandou um grupo que conseguiu mostrar ser possível urbanizar as favelas, ao invés de removê-las através da transformação de Brás de Pina. Já na década de 80 as ações passaram a oscilar entre a remoção e a urbanização, esta foi realizada no Pavão - Pavãozinho e no Cantagalo (governo de Leonel Brizola) vindo depois a “era” Favela - Bairro (a partir de 1994) com o prefeito César Maia.

A expansão das favelas de acordo com Lago (2000), não está apenas nos problemas socioeconômicos, como os que foram citados anteriormente. Mas, no início do seu reconhecimento enquanto solução para os problemas habitacionais. O Estado passa então a legitimar o ilegal, pela sua incapacidade de prover moradias dignas.

Programas como o Favela-Bairro, reduzem as incertezas quanto à fixação no local, e as expectativas de melhorias atraem ainda mais pessoas. Na gênese, constituíam-se como reduto dos migrantes, mas com o passar do tempo, atraíram também pessoas desprovidas de condições materiais para arcar com os preços de aluguel praticados pelo mercado legal, cujas origens são diversas como, por exemplo, as pessoas vindas do interior ou até mesmo moradores de bairros que por modificações em seu perfil de renda tiveram que deixá-los.

A Região Administrativa da Barra da Tijuca, durante a década de 1980, abrigava as favelas com as maiores taxas de crescimento da cidade. Já na década de 1990, o destaque se deu pelo fato da região ter o maior número de novos habitantes residindo nesses ambientes.

⁵ Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1943-1989), foi professor de urbanismo e antropólogo, comandou grupo de arquitetos que acreditavam na construção de alternativas para as favelas. Tinha a visão de que investir na favela era um investimento social. Esse intelectual buscou aproximar o conhecimento da arquitetura ao saber popular num movimento que demonstrava profunda preocupação com o processo de metropolização e seus efeitos sociais.

A relação dos moradores formais e informais da região é ambígua pois é a forma como as pessoas aderem aos simbolismos que as situarão dentro do espaço ou a sua visão em relação a ele e aos que o compõem, o favelado é um ator social que provoca alterações na relação da cidade com o *seu espaço* gerando novas ações – reações. Ora a população local considera as favelas e os seus moradores como necessários, ora como indesejados.⁶

Porém, é pertinente salientar que de acordo com Maiolino (2005), os moradores da favela possuem convicção de que os vizinhos de classes sociais mais altas não gostariam de tê-los próximos, o que consolida estes estigmas e firma-se como expressão da extrema dessolidarização das classes médias em relação a essa parcela de população excluída.

Na reflexão em seguida serão abordados os instrumentos de aplicação do Estatuto da Cidade, que certamente implicarão no enfrentamento da coalizão de interesses constituídos em torno do modelo urbano desigual e espoliativo, o qual inclui não apenas os produtores da cidade, mas também as classes médias que primam pela edificação de estruturas isolacionistas materializadas em condomínios fechados e em bairros, contundentemente, controlados pela riqueza e ostentação de poder.

O CAMINHO DO INTERESSE SOCIAL

No Brasil, o direito de construir sempre esteve relacionado ao direito de propriedade, em consonância com o Código Civil de 1916 que dava ao proprietário o direito de ocupar e usar o seu terreno de acordo com o seu interesse, desde que não incomodasse o vizinho, defendendo, desta forma, os direitos dos proprietários em detrimento do interesse coletivo e das interrelações do todo urbano.

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o direito de construir passou a se vincular à função social da propriedade e abriu-se a possibilidade da União, Estados e o Distrito Federal legislarem sobre o direito urbanístico (artigo 24). Este fato possibilita que os planejadores contribuam para a ordenação do espaço urbano, com o escopo de garantir o direito de propriedade e, ao mesmo tempo, promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

⁶ As impressões dos moradores dos bairros, assim como de agentes imobiliários, em relação às favelas foram obtidas por meio de pesquisas de campo realizadas durante a produção do trabalho monográfico (apresentado no âmbito do Curso de Geografia da UERJ, em fevereiro de 2005), intitulado *A Ação dos Incorporadores Imobiliários como agente de produção do espaço urbano no Rio de Janeiro: O caso do Recreio dos Bandeirantes*.

A lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento de políticas urbanas em esfera local. Nessa esteira de ideias o Plano diretor figura-se como um conjunto de princípios e regras orientadoras para a construção e utilização do espaço urbano. Deve-se partir de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais para embasar a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento para a cidade.

Nesse sentido, o Plano Diretor do município do Rio de Janeiro preconiza que a política urbana deve ser formulada e implementada tendo como princípios, dentre outros, a função social da cidade e da propriedade urbana, a universalização do acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos e a universalização do acesso à terra e à moradia regular digna. Para tanto, essa norma defende que o objetivo de atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade exige a urbanização das favelas e a transformação dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda em espaços urbanos, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando-se de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental.

Além dessa diretriz para o atendimento da função social é apontada a necessidade de implantação de infraestrutura em áreas efetivamente ocupadas e a implementação de soluções habitacionais, urbanísticas e jurídicas que reduzam a ocupação irregular do solo, e garantam a preservação das áreas frágeis e melhor distribuição para a valorização do solo urbano.

Dessa forma, nota-se que para o cumprimento da função social da propriedade urbana é fundamental à ordenação da cidade conforme orientações do Plano Diretor para que, com isso, assegure-se o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Além do mais, as diretrizes da política de habitação presentes no Plano Diretor do município do Rio de Janeiro primam pela produção de novas soluções habitacionais (podendo adotar padrões diferenciados em caso de Área de Especial Interesse Social - AEIS), recuperação de áreas e edifícios informais, irregulares, precários ou deteriorados, bem como agilização dos procedimentos de regularização fundiária, administrativa e fiscal, em parceria com as Secretarias Municipais de Urbanismo e Fazenda.

Ainda neste documento consta que os objetivos da política de regularização urbanística e fundiária são a regularização dos assentamentos irregulares ou clandestinos, como alternativa complementar à produção de habitações de baixa renda, assim como contribuir para a integração das áreas ocupadas irregularmente à malha urbana formal e sua inserção no cadastro imobiliário e no planejamento urbano municipal e, por fim, promover as ações necessárias à titulação dos moradores e ao endereçamento dos imóveis nas áreas informais ocupadas pela população de baixa renda.

Essa política de regularização urbanística e fundiária tem como diretrizes assumidas pelo referido Plano Diretor do município do Rio de Janeiro o estabelecimento de medidas urbanísticas, ambientais, sociais, jurídicas e administrativas necessárias à regularização do parcelamento do solo e das edificações e a prestação de assistência técnica. Além dessas, a de promover as ações necessárias à titulação dos moradores por meio dos instrumentos de regularização fundiária estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, assim como a realização do endereçamento dos imóveis destas áreas e a conjugação das ações de regularização com programas socioeconômicos.

Por fim, registra-se que esse Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011, entende por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, com precariedade de 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.

Diante das disposições dos institutos jurídicos presentes no Plano Diretor, crê-se que sua aplicação sustentada nos instrumentos do Estatuto da Cidade contribuiria para diminuir a precariedade das condições de vida nas favelas, bem como atenuar as incertezas relativas à posse da propriedade, haja vista que a necessidade de habitação digna e a diminuição da segregação são questões urgentes no cenário político carioca e certamente do país.

Nesse sentido, é notada a importância de se utilizar medidas que coloquem assento na forma física, destinando-se a *compor* a urbanidade por meio da revisão de práticas adotadas nos últimos anos. A perspectiva deve ser a consolidação de um urbanismo estratégico no qual as ações nas áreas de intervenção busquem interpretar as forças e as lógicas que transformam o território, tendo em vista a necessidade de cumprir o desenvolvimento social da cidade. Portanto, é preciso convergir as forças e as lógicas presentes no território em nome do

interesse público de modo a fortalecer um urbanismo mais justo que articule os aspectos físicos com a dimensão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de segregação espacial na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro não é um fato isolado, e sim uma síntese reflexa de outros processos em curso no Brasil. Segundo Maricato (1982), o Brasil é tido como um dos países mais urbanizados do planeta, referindo-se ao fato da maior parte da população nacional habitar em perímetro urbano. Porém, observa-se uma segregação neste espaço, visto que a evolução do uso e da ocupação do solo assume uma forma discriminatória (segregação da pobreza e cidadania restrita a alguns), e ambientalmente predatória. A pobreza urbana é maior do que a média da pobreza brasileira e está concentrada nas Regiões Metropolitanas.

A esperança depositada no Estatuto da Cidade é uma manifestação da urgência em, pelo menos, minimizar a desigualdade do acesso ao espaço urbano. Esclarece-se que o planejamento não é visto neste estudo como a solução para todos os problemas. Entretanto, é lido como uma alternativa a ser explorada face ao contexto de inequívoco esgotamento das possibilidades de espera em razão das injustiças sociais em curso.

Reafirma-se o valor de se atentar para a realidade local ao se fazer tentativas de intervenção urbana, lembrando-se que se trata de vidas. Essas pessoas merecem respeito no cumprimento de seus direitos enquanto cidadãos contribuintes em situação de fragilidades, não devendo ser atropelados pelos interesses de uma minoria voltada para a atividade especulativa capitalista que só foca no potencial de lucratividade que as cidades têm para atrair e gerar mais capital, privatizando ao extremo o espaço.

Nesse sentido, fica patente que as contradições e impasses entre capital e a realização da vida na contemporaneidade são evidenciadas no cenário de contradições da dinâmica do processo de produção do espaço. As lutas dos movimentos sociais externam os questionamentos ao planejamento da cidade para uma parcela privilegiada, tendo como suporte de suas ações a orientação das políticas públicas espaciais conforme o encaminhamento do processo de valorização do capital (CARLOS, 2009).

Portanto, diante das movimentações em curso por parte do poder público do município do Rio de Janeiro perante as novas demandas impulsionadas pelos megaeventos

como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, espera-se que alternativas no campo das políticas urbanas referentes à Zona Oeste carioca sejam adotadas buscando atender aos princípios, objetivos e diretrizes preconizados no ordenamento jurídico (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor) tendo em vista o desenvolvimento pleno da cidade pela via do atendimento ao interesse social.

Sonha-se com uma *urbe* para todos em que os grandes eventos figurem como oportunidades de consolidar ações bem sucedidas nas políticas públicas urbanas, marcando assim um novo tempo, no qual as cidades sejam mais cidades e menos aglomerados, onde o encontro seja a essência das relações e da construção de novos dias na cidade.

World Cup, Olympics And Urban Planning: Background Of Urban Politics To Carioca'S West Zone

Abstract: It is impossible to human being live without occupy a place or space. This reflects in a social relationship of production, becoming a vital condition to the humanity, thus, develops a natural desire to reveal it. The intra urban space of evolution in the city of Rio de Janeiro has happened from the central part to the outskirts, according to the concerns of the capital. The last área to be indexed to the urban network was the West Zone, where there are inequalities of access to the urban land. Based on literature review (with the aim of exploring, among others, geographic, sociological and urban concepts in urban planning horizon), in this study the effective implementation of land policy is presented as a possibility of minimizing these disparities and segregation.

Keywords: land policy; inequality; urban land

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

CARLOS; Ana Fani Alessandri. A “ilusão” de transparência do espaço e a fé cega no planejamento urbano – desafios de uma geografia urbana crítica. Revista Cidades. Vol. 1, nº 1, pág. 289 – 306, 2009.

COSTA, Everaldo Batista da. **Geografia urbana aplicada: possibilidades, utopias e metodologia**. Anais do XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (IGC – UFMG), Belo Horizonte, 2011.

DAMIANI, Amélia Luiza. Urbanização crítica e produção do espaço. **Revista Cidades**, Vol. 6, nº 10, pág. 307-340, 2004.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e Segregação na Metrópole: O Rio em tempo de crise**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal: Revan, 2000.

MAIOLINO, Ana Lúcia Gonçalves. **Espaço Urbano e Subjetividade: Um foco especial sobre a favela do Canal das Tachas**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) - PPGPS - UERJ, 2005.

MARICATO, Ermínia. (org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2º ed. São Paulo: Editora Alfa – Omega, 1982.

DISTRICTO FEDERAL, Prefeitura do. Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embelezamento, 1926-1930, Paris, Foyer Brésilien, 1930, p.239) in ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Direito à Cidade e a Segregação Residencial: desafios do Estatuto da Cidade**. Disponível em: [http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20\(26\).pdf](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/01%20(26).pdf). Acesso em: 20 mai. 2012.

SOJA, Edward. Espacializações: A geografia marxista e a teoria social crítica. In: **Geografias Pós – Modernas**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, p. 57-116, 1993.

TOPALOV, Christian. **La urbanizacion capitalista: algunos elementos para sus análisis**. México: Editorial Edicol México, 1979.

VALLADARES, Lícia. **A gênese da favela carioca: a produção anterior as ciências sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 15, n.44, p. 5-34, out., 2000.

SOBRE OS AUTORES

MARCELLE FREITAS DA SILVA. Mestranda em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Possui especialização em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

SIDELMAR ALVES DA SILVA KUNZ BRASIL. Mestrado em Geografia pela Universidade de Brasília, Professor da Faculdade de Ensino Superior do Brasil.

Recebido para avaliação em Abril de 2014

Aceito para publicação em Junho de 2014