ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

UMA APROXIMAÇÃO CONTEXTUAL DO FENÔMENO URBANO FAVELA ÀS SINGULARIDADES CARIOCAS

Autores:
Ricarda Lucilia Domingues Tavares - Universidade Federal Fluminense - ricardalucilia@yahoo.com.br

Resumo:

O artigo tem como principal objetivo apresentar a multidimensionalidade do fenômeno favela, a partir de dados que caracterizam a favela nas escalas mundial, continental, nacional e municipal, além de definições presentes em documentos da ONU-Habitat, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Instituto Pereira Passos – IPP. As leituras e concepções oficiais são contrapostas a outras, com a intenção de demonstrar que o tratamento da favela como um fenômeno homogêneo, quantitativamente mensurável e contextualmente isolável, além de insuficiente e enganoso, pode gerar interpretações de pouca valia para a elaboração de propostas que visem a sua qualificação urbanística. Tal abordagem pretende promover a gradual desconstrução dos enquadramentos frequentemente impostos à favela, no geral, e à favela carioca em particular, tanto nas abordagens mais conceituais quanto nos estudos e análises de dados que embasam políticas públicas de intervenção, em especial as mais diretamente vinculadas ao planejamento urbano.

UMA APROXIMAÇÃO CONTEXTUAL DO FENÔMENO URBANO FAVELA ÀS SINGULARIDADES CARIOCAS[1]

Ricarda Lucilia Domingues Tavares[2]

INTRODUÇÃO

A taxa de urbanização atual na América Latina e no Caribe é de pouco mais de 80%, a mais elevada do planeta, como demonstrado na Tabela 1. Uma característica do fenômeno na região é que a transição rural-urbana se deu em menos de cinquenta anos (Figura 1), em ritmo tão acelerado que pode ser denominada "explosão urbana" (UN-HABITAT, 2012a). Apesar de o fluxo migratório ter se estabilizado, sua intensidade em período de tempo tão curto foi suficiente para que o processo se traduzisse na produção de desigualdades socioespaciais, com percentuais significativos de pessoas morando em assentamentos urbanisticamente precários e concentrados em áreas metropolitanas.

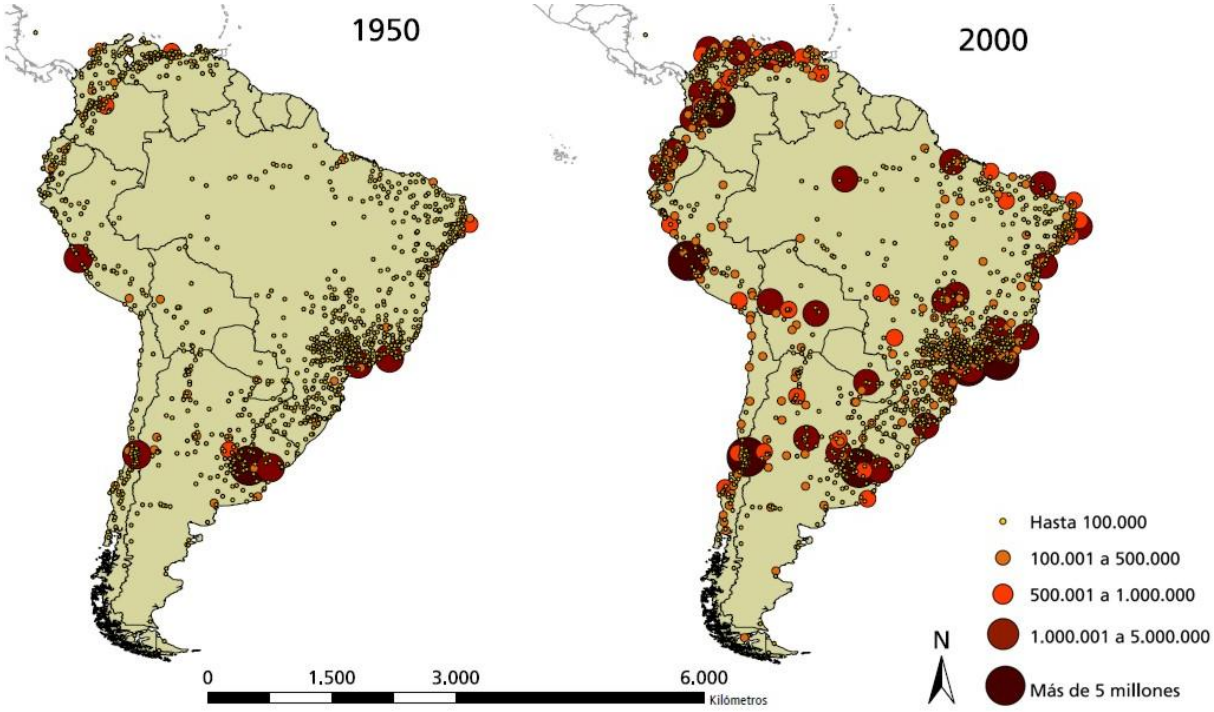


Figura 1: América Latina – cidades com mais de 20.000 habitantes (1950-2000).
Fonte: UN-Habitat, 2012a.

[1] Artigo extraído da tese de doutorado da autora (TAVARES, 2016).

[2] Professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense.

Tabela 1: População urbana – Regiões em Desenvolvimento do Mundo – 1990-2012 (x mil)

Região ou Grande Área	1990	%	2000	%	2010	%	2012	%
Regiões em Desenvolvimento	1.406.473	34,5	1.930.248	39,9	2.514.583	45,0	2.634.197	45,9
Norte da África	58.552	48,5	73.996	51,2	91.590	54,0	95.602	54,6
África Subsaariana	146.640	28,3	220.535	32,7	321.300	37,2	345.564	38,2
América Latina e Caribe	**311.042**	**70,3**	**393.420**	**75,5**	**468.757**	**79,6**	**482.496**	**80,3**
Ásia Oriental	352.808	29,1	512.043	38,0	699.813	48,7	731.647	50,3
Sul da Ásia	317.857	26,5	424.294	29,0	545.479	31,7	573.698	32,4
Sudeste da Ásia	138.996	31,6	197.360	38,2	246.701	41,8	257.677	42,7
Ásia Ocidental	79.005	60,5	106.691	63,7	138.654	66,6	145.126	67,1
Oceania	1.572	24,4	1.908	23,5	2.289	22,8	2.387	22,9

Fonte: UN-Habitat, Global Urban Indicators Database 2012 (UN-HABITAT, 2012a).

Tabela 2: População urbana em favelas – Regiões em Desenvolvimento do Mundo – 1990-2012 (x mil)

Região ou Grande Área	1990	%	2000	%	2010	%	2012	%
Regiões em Desenvolvimento	650.444	46,2	759.915	39,4	819.969	32,6	862.569	32,7
Norte da África	20.126	34,4	15.054	20,3	12.226	13,3	12.762	13,3
África Subsaariana	102.641	70,0	143.255	65,0	198.168	61,7	213.134	61,7
América Latina e Caribe	**104.794**	**33,7**	**114.993**	**29,2**	**110.194**	**23,5**	**113.424**	**23,5**
Ásia Oriental	154.175	43,7	191.563	37,4	197.529	28,2	206.515	28,2
Sul da Ásia	181.667	57,2	194.364	45,8	190.647	35,0	200.510	35,0
Sudeste da Ásia	68.852	49,5	78.246	39,6	76.540	31,0	79.945	31,0
Ásia Ocidental	17.810	22,5	21.980	20,6	34.112	24,6	35.704	24,6
Oceania	379	24,1	460	24,1	552	24,1	575	24,1

Fonte: UN-Habitat, Global Urban Indicators Database 2012 (UN-HABITAT, 2012a).

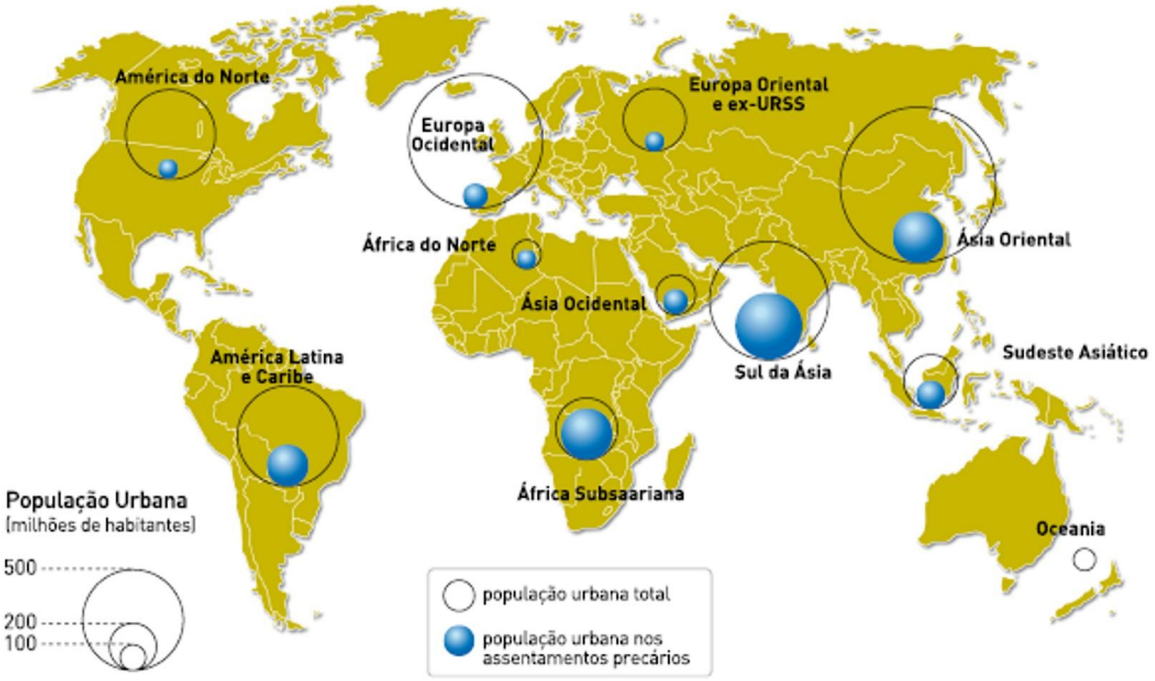


Figura 2: Geografia dos Assentamentos Precários.
Fonte: *El Atlas de Le Monde Diplomatique II*, 2006.

Em 2012, a população urbana que vivia em favelas nas regiões economicamente menos desenvolvidas do mundo chegava a 862,569 milhões, 32,7% do total, como registrado na Tabela 2. A proporção é maior na África Subsaariana (61,7%) e menor no Norte da África (13,3%). O índice varia de 24,6% na Ásia Ocidental a 35% no Sul Asiático e, na América Latina e no Caribe, a média é de 23,5%. Cada região apresenta diferenciados níveis de acesso a serviços básicos, como água e saneamento, e também muitas diferenças em relação às políticas locais de desenvolvimento urbano (UN-HABITAT, 2012b).

Os dados apresentados confirmam o que há muito já se sabe. Em grande parte do mundo, as cidades vêm sendo a melhor possibilidade de acesso qualificado a bens e serviços necessários a uma vida digna somente para alguns de seus habitantes. Para Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1988, p. 17), "se antes havia fantasias quanto ao nirvana urbano e ao encontro com o progresso, a dureza da vida já cuidou de dissipá-las". As desigualdades socioeconômicas têm historicamente sido materializadas em segregação espacial, com a geração de assentamentos humanos nos quais, de acordo com os padrões definidos oficialmente, predominam a "informalidade", cujos componentes são a ilegalidade jurídica da posse e as irregularidades construtivas e urbanísticas, incluindo as limitações de acesso à infraestrutura e a serviços urbanos minimamente adequados.

A ONU-Habitat define "domicílio de assentamento precário" (*hogar de asentamiento precario*) um grupo de pessoas que vive sob o mesmo teto em uma zona urbana que carece de uma ou mais das seguintes condições: 1) uma habitação durável de natureza permanente, que proteja contra condições climáticas adversas; 2) um espaço vital suficiente, com não mais de três pessoas compartilhando um mesmo quarto; 3) acesso fácil à água potável em quantidade suficiente e a um preço razoável; 4) acesso a saneamento adequado e banheiro privado ou público compartilhado por uma quantidade razoável de pessoas; 5) posse segura para evitar despejos forçados (UN-HABITAT, 2012b, p. 64).

A definição está baseada na ausência, se restringe a aspectos espaciais, infraestruturais e jurídicos dos assentamentos e tende à homogeneização do fenômeno ao não considerar suas dimensões socioculturais. No entanto, o documento da ONU já reconhece a existência de diversos graus de consolidação, tipos de carências e problemáticas; e enfatiza também a privação total ou parcial de acesso a espaços públicos e a sistemas de transporte, além da vulnerabilidade à violência urbana e a ameaças ambientais. Reconhece ainda que para uma avaliação de condições específicas em toda sua complexidade seria necessário considerar a moradia não isoladamente, mas em relação com o seu entorno e a cidade, aspectos que ainda não estão contemplados nas medições internacionais (UN-HABITAT, 2012b, p. 64-65).

O que de fato as definições e mensurações oficiais denotam é a característica mais comum a esse tipo de assentamento urbano e seus moradores, a "marginalidade" a eles imposta pela "ordem mundial neoliberal". O termo marginalidade assume aqui uma conotação diferente da que já pautou os debates sociológicos envolvendo as favelas. A antropóloga Janice Perlman (2012, p. 214), em artigo sobre a retomada de sua pesquisa trinta anos após ter sido iniciada (1968-1969) e publicada no livro "O mito da marginalidade" (1977), que teve como estudos de caso favelas e loteamentos não urbanizados na cidade do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, afirma que os resultados à época demonstraram

que os mitos existentes sobre a marginalidade social, cultural, política e econômica dos moradores de favelas eram empiricamente falsos, analiticamente enganosos e devastadores quanto às suas implicações em políticas públicas incidentes sobre esses assentamentos. Suas críticas aos estereótipos predominantes indicavam também "o constante empenho dos que estão no poder em culpar os pobres por sua situação devido a atitudes que se afastam das normas, mascarando a falta de disposição dos poderosos para compartilhar seus privilégios" (PERLMAN, 1977, p. 135).

O economista e urbanista Samuel Jaramillo (2012) também revisou teses da Teoria da Marginalidade, desde sua subscrição às tradições da sociologia urbana à abordagem crítica da sua instrumentalização pelas políticas e ações estatais concretas de erradicação de favelas e segregação dos pobres. O autor recuperou os debates em torno das interpretações de práticas de urbanização "espontânea, marginal, informal", realizadas pelos mais pobres e que constituem um dos fenômenos definidores das cidades da América Latina, persistentes no tempo. Apropriado por Davis (2006), em referência a um relatório produzido em 2003 pela ONU-Habitat, o termo marginalidade atualmente parece incorporar a constatação de que não há mais como negar a "disposição dos poderosos" apontada por Perlman, embora as arenas de disputa venham sendo bastante ampliadas.

A partir do "fenômeno urbano" consequente da industrialização que, segundo Lefebvre, forneceu o ponto de partida da reflexão sobre nossa época,[3] há um descompasso flagrante no que se refere à capacidade (ou mesmo a prioridade) do Estado em produzir ou subsidiar moradias e áreas urbanizadas de modo a atender plenamente às necessidades básicas de toda a sociedade urbana, resultando em fenômenos "à margem" dos mecanismos considerados formais, mas a eles completamente relacionados. Isso quer dizer que a urbanização vem se desenvolvendo não para o atendimento de demandas essenciais à vida urbana, mas àquilo que Lefebvre (2001) se referiu como a perda do sentido da cidade como "obra", preexistente à industrialização (na Europa, mas extensível a outros contextos), onde predominava o valor de uso; para sua orientação irreversível na direção dos interesses do capital, ou seja, da cidade como "produto", com o predomínio do valor de troca.

Estima-se que, somente no Hemisfério Sul, entre 50 e 75% dos espaços habitados seja resultante de iniciativas da população, sem ou com muito pouco apoio dos governos e de outros agentes sociais, e em muitos casos contra as várias barreiras oficiais (REVISTA DESDE LA REGION, 2014). Especificamente no Brasil, a estimativa é de que o mercado formal de produção de moradias atende a apenas 30% da população (MARICATO, 2011), isso explica porque não somente os trabalhadores "informais" ou de baixos rendimentos, mas também boa parte da classe média "formalmente" empregada pode ser encontrada morando em favelas de São Paulo ou do Rio de Janeiro. Observa-se, então, que o "círculo vicioso da informalidade" (SMOLKA *and* IRACHETA, 2000) é retroalimentado por outro, que aparentemente o determina, e pode ser denominado como o círculo vicioso da "urbanização

[3] Ainda que estejamos em uma fase avançada do capitalismo estruturado a partir do processo de industrialização e urbanização, tratado por Lefebvre em "O direito à cidade" (2001, original de 1967), sua obra continua influenciando reflexões relevantes, como a realizada por Harvey em "Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana" (2014, original de 2012).

excludente".[4] Exclusão promovida por uma ordem jurídica e normativa que, apesar de oficialmente instituída, não é exclusivamente determinada por agentes estatais. Muito pelo contrário, a aliança entre os agentes do Estado e do mercado vem sendo histórica e progressivamente consolidada. Além de responsável, por um lado, pela ausência de regulação adequada da valorização imobiliária nos setores da cidade considerados formais; e, por outro, por ações desproporcionais de repressão e controle daqueles setores considerados informais.

A FAVELA NO CONTEXTO URBANO BRASILEIRO

A despeito das especificidades nacionais, alguns aspectos são comuns aos processos latino-americanos de concentração demográfica em áreas urbanas,[5] como a formação de assentamentos humanos "informais". A ilegalidade, a irregularidade e a precariedade resultantes desse tipo de ocupação são comumente atribuídas à incapacidade e/ou insuficiência do Estado para atender às progressivas demandas por moradia, infraestrutura e equipamentos vindas da população de menor renda, ou mesmo à própria inadequação dessa população "marginal" de evoluir juntamente com os processos de desenvolvimento, sendo historicamente relegadas do acesso aos benefícios gerados.

A favela é um dos fenômenos produzidos ao longo do processo de concentração demográfica em áreas industrializadas, iniciado lentamente no Brasil no final do século XIX e que se tornou mais intenso e acelerado a partir da segunda metade do século XX, com a subsequente formação de regiões metropolitanas. O surgimento e o crescimento das favelas, embora relacionados a referenciais históricos legítimos, em geral se apresentam de maneira recortada em relação a contextos mais amplos, como se, fazendo jus ao nome,[6] tivessem brotado no solo urbano brasileiro fundamentalmente como consequência da urbanização "desordenada" (não suficientemente planejada), ou mesmo em função do arcaísmo social dos pobres, justificado nas teorias da marginalidade.

De fato, no contexto de modernização econômica brasileira, houve a transferência cada vez mais intensa de populações que viviam em regiões onde predominavam o "modo

[4] Milton Santos, Carlos Nelson Ferreira dos Santos e Ermínia Maricato estão entre os autores brasileiros que, em sua obra, abordam a urbanização como um processo produtor de exclusão.

[5] Jaramillo (1992) e Abramo (2007) estão entre os autores que apontam características comuns no acelerado processo de crescimento populacional em aglomerações urbanas, experimentado pelos países latino-americanos na segunda metade do século XX, como a "urbanização espontânea", expressão utilizada por Jaramillo, e uma estrutura urbana "COM-FUSA", termo utilizado por Abramo.

[6] A planta *favella*, que deu nome ao Morro da *Favella* situado no município baiano de Monte Santo, palco da Guerra de Canudos, era uma vegetação que supostamente também recobria o Morro da Providência, no Rio de Janeiro, por isso inicialmente denominado Morro da *Favella*, como o da Bahia, dando origem ao uso do termo depois generalizado entre os cariocas (VALLADARES, 2005, p. 29).

de vida"[7] rural para regiões onde a instalação de atividades industriais foi priorizada e concentrada, em especial na região Sudeste. Portanto, segundo essa leitura, pode-se dizer que o Brasil dos períodos Colonial (1500-1822), Imperial (1822-1889) e ainda da Primeira República (1889-1930) era fundamentalmente rural, tendo se tornado progressivamente mais urbano ao longo do século XX, durante a consolidação do regime republicano e com seus fenômenos característicos, entre os quais a favela. Embora não possa ser refutada, considera-se essa leitura parcial, factual e linear da gradual inserção da favela na realidade urbana brasileira. Parcial porque é comumente reportada ao século passado, sem considerar importantes contextos anteriores; factual porque enfatiza o processo de industrialização e urbanização como principal "causa"; e linear porque orienta para uma análise do "problema favela" a partir de uma sequência histórica que a apresenta como um efeito inevitável.

Neste sentido, torna-se relevante enfatizar que o desenvolvimento diferenciado de ocupação e apropriação territorial no Brasil se deu por constantes contraposições, tanto pela via político-econômica quanto pela sociocultural. A principal contraposição se deu entre a faixa litorânea e o interior, potencializada com a desvalorização do modo de vida rural estabelecido no interior (considerado arcaico, a ser ultrapassado) em favor do modo de vida urbano consolidado na faixa litorânea (considerado moderno, a ser generalizado), respectivamente associados, do ponto de vista material e simbólico, aos termos sertão e litoral. Segundo Valladares (2005, p. 28-36), enfatizadas no clássico "Os sertões" de Euclides da Cunha,[8] tais oposições teriam sido transpostas por intelectuais brasileiros (seus leitores e intérpretes) para a realidade urbana do Rio de Janeiro do início do século XX, assim constituindo o mito de origem da dicotomia entre favela e cidade.

Considera-se ainda importante situar o papel da Lei de Terras (Lei nº 601, promulgada em 1850), não somente por ter marcado a institucionalização da propriedade privada no Brasil, mas principalmente porque a partir dela se engendrou todo um sistema legal para sua proteção, assegurando-lhe o caráter preponderante de mercadoria (BALDEZ, 1987 apud MARICATO, 1996). O aparato legal urbano, fundiário e imobiliário que se desenvolveu na segunda metade do século XIX forneceu a base para o início de atuação do mercado imobiliário, fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial, já que esse mesmo aparato produziu uma série de exigências normativas que limitou o acesso da população de baixos recursos ao mercado formal.

No contexto nacional se destacaram ainda alguns eventos principais na segunda metade do século XIX, como a abolição da escravatura (1888), com o trabalho assalariado substituindo a mão de obra escrava, porém sem o devido planejamento da inserção do negro ao novo sistema, então como mão de obra livre; a subsequente queda do Império e a

[7] A expressão "modo de vida" é aqui citada especialmente relacionada à tendência, desde Marx e Engels, passando por Lefebvre (2001), a Carlos N. F. Santos (1981), de apontar o urbano como "o modo de vida do capitalismo".

[8] De acordo com Valladares (2005, p. 29), publicado pela primeira vez em 1902 e centrado na hostilidade do sertão e do sertanejo, o livro sobre a Guerra de Canudos (1896-1897) narrava a "feroz resistência" da população de "selvagens" do arraial e, por isso, representou um sinal de alerta para a elite política da recém-nascida República brasileira, até então voltada para o litoral e a "civilização" que ali florescia sob a influência europeia, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

proclamação da República (1889), com a substituição de elites no poder, a consolidação de uma sociedade de classes na realidade brasileira e a definição de novas categorias sociais; a formação de novos mercados e a mercantilização de bens, inclusive a terra urbana, a habitação e o trabalho; a decadência da produção cafeeira fluminense e o desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia.

No que se refere ao contexto histórico-urbanístico que deu origem à favela, especificamente à favela carioca, diversos autores, como Abreu (1994, 1997), Vaz (1994), Valladares (2005) e Gonçalves (2013), abordaram o período entre as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, caracterizado pelas transformações de ordem política, econômica, social, cultural e espacial, que envolveram o processo mais efetivo de transição do Rio de Janeiro, de uma cidade comercial ainda com feições coloniais, para uma cidade industrial com aspectos, mesmo que parciais, de moderna metrópole capitalista.

Maricato (1996) destaca o período entre 1930 e 1980, no Brasil, de intenso processo de industrialização e urbanização, caracterizado por um crescimento econômico extremamente concentrador de renda, de terra, de poder e sempre profundamente excludente. Ao longo do processo, marcado pelo binômio "crescimento e pobreza", ou seja, pela "modernização com exclusão", teria se configurado uma leitura ou representação alienada da cidade, que perpassou o Estado e a sociedade, orientando um discurso e uma prática antagônicos. O desenvolvimento urbano desigual teria não apenas reproduzido, mas acrescentado novas conformações ao atraso e à ambiguidade, marcas da sociedade brasileira desde o período colonial, tanto no sistema de produção quanto nas relações de trabalho (escravo ou livre). A autora aponta para o paradoxo que sempre articulou legislação, arbitrariedade e exclusão social, destacando que a "ocupação ilegal" de terras foi consentida (por vezes até incentivada) pelo Estado que, entretanto, não admitia o direito formal de acesso à propriedade e à cidade. Isso em função da imbricada relação entre legislação, mercado e renda imobiliária. A ocupação foi consentida até mesmo em áreas de proteção ambiental, mas raramente em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário, contradição ignorada pela construção ideológica hegemônica da representação do urbano.

Na prática, enquanto os imóveis urbanos não apresentam um valor de mercadoria ou, dependendo da área urbana em questão, esse valor é considerado irrisório, a ocupação precária, irregular e ilegal é tolerada. A partir do momento em que, por circunstâncias do desenvolvimento urbano, os imóveis adquirem valor de mercado, em especial por sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial. Portanto, a "lei do mercado" (MARICATO, 1996) vem sendo mais efetiva do que a norma legal.

Têm sido historicamente recorrentes as ações de remoção de população pobre indesejável de setores da cidade que são alvos de interesse público e/ou privado visando a sua valorização imobiliária. Tal procedimento, com frequência forçado, tem impulsionado o crescimento populacional em favelas e áreas periféricas mal infraestruturadas. Assim, no Brasil, o processo de concentração demográfica em áreas urbanas tem como resultado o predomínio das lógicas de produção capitalista do espaço, de valorização das relações econômicas (materiais) em detrimento das relações humanas (imateriais).

> "A história da evolução urbana recente pode ser resumida como a do progresso das maneiras de criar áreas privilegiadas e de 'limpá-las' de presenças indesejáveis ou de impedir seu uso por quem não tem qualidade suficiente para consumi-las." (SANTOS, C. N. F., 1980, p. 21)

Do ponto de vista da atuação estatal, as possibilidades de intervenção nesse processo produtor de desigualdades se apresentaram de maneira efetiva a partir da Constituição de 1988, em função de seu conteúdo abrangente e inédito com pretensão de garantir e promover a justiça social e a cidadania. Embora alguns avanços significativos possam ser apontados, a avalanche das lógicas neoliberais na produção da cidade e no planejamento urbano vem interferindo na apropriação oficial dos instrumentos passíveis de corrigir os efeitos negativos da urbanização excludente.

UM FENÔMENO URBANO E METROPOLITANO

No Brasil, as favelas são oficialmente classificadas como assentamentos precários ou aglomerados subnormais. O termo "assentamento precário" tem sido mais utilizado em estudos, avaliações e políticas em âmbito nacional, como na Política Nacional de Habitação.[9] O termo "aglomerado subnormal" foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico de 1991 e, segundo o IBGE (2011a, p. 26), o grau de generalização atribuído ao conceito pretendia abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros. O Censo 2010 definiu "aglomerado subnormal" como:

> "Um conjunto constituído de, no mínimo, 51 (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." (IBGE, 2011a, p. 27)[10]

[9] O conceito de precariedade adotado pela Política Nacional de Habitação abrange quatro categorias consideradas representativas: cortiços; favelas; loteamentos irregulares e clandestinos; e conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, mas em situação de irregularidade e/ou de degradação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

[10] Com as publicações "Censo Demográfico 2010 - Aglomerados subnormais: primeiros resultados" (IBGE, 2011a) e "Censo Demográfico 2010 - Aglomerados subnormais: informações territoriais" (IBGE, 2013), o IBGE apresenta, pela primeira vez em nível nacional, dados individualizados e detalhados sobre aglomerados subnormais. Embora em alguns casos possa haver distinções metodológicas quanto à delimitação local ou regional de setores urbanos considerados aglomerados subnormais pelo IBGE, neste artigo doravante se utiliza exclusivamente o termo favela como sendo seu sinônimo, principalmente porque, no caso da cidade do Rio de Janeiro, as metodologias foram convergidas para a organização e análise dos dados.

Embora a classificação genérica envolva de maneira homogênea processos de urbanização e de produção habitacional em contextos histórico-geográficos, políticos e socioculturais locais e regionais diferenciados, na prática, a identificação dos aglomerados subnormais é feita com base em critérios objetivos (IBGE, 2011a, p. 27): 1) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos); 2) existência de características de urbanização fora dos padrões vigentes (vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, construções não regularizadas por órgãos públicos); e 3) precariedade de serviços públicos essenciais.

Em relação aos critérios adotados, nos quais predominam os aspectos da ilegalidade, da irregularidade e da precariedade, é importante destacar que a adequação das condições de moradia em favelas pode ser superior a de muitos municípios que não as tenham. Isso porque, no Brasil, a maior parte das favelas se localiza em municípios que integram regiões metropolitanas economicamente desenvolvidas e estruturadas, enquanto em municípios sem favelas podem ser encontradas áreas urbanas mais pobres e com infraestruturas mais precárias (IBGE, 2011a, p. 47).

De fato, informações levantadas em 2009 sobre as necessidades habitacionais no Brasil[11] indicavam que o percentual de domicílios urbanos adequados localizados em favelas era de 47%, menor do que a adequação observada em todo o país (66,7%), porém superior a alguns dados regionais.[12] As áreas metropolitanas, no total, apresentavam 72,1% de domicílios urbanos adequados; sendo que, nelas, 45,9% dos localizados em favelas foram considerados adequados. O percentual é apenas um pouco menor do que nas demais áreas urbanas brasileiras em geral, onde 50,4% dos domicílios em favelas foram considerados adequados à moradia (FJP, 2012).

As diferenciações na adequação de domicílios também podem ocorrer entre favelas de uma mesma cidade ou região, como é o caso do Rio de Janeiro, apresentado mais adiante. Portanto, a análise da adequação ou não de domicílios urbanos não pode se restringir à condição das favelas em si, mas precisa considerar suas interações com a própria cidade onde se localizam, além das especificidades dos contextos regional e nacional.

O último Censo realizado no Brasil (2010) apontou a existência de 5.565 municípios, com uma população total de 190.755.799 habitantes, dos quais 11.425.644 pessoas (6%) moravam em favelas. Em relação à população urbana (160.925.792) a proporção era de 7%.[13] Os municípios brasileiros possuem características absolutamente distintas em relação

[11] Produzidas com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com representatividade estatística para o Brasil, as unidades da federação e as regiões metropolitanas selecionadas, entre as quais a do Rio de Janeiro.

[12] A região Sudeste apresentava o maior percentual de adequação, com 79%, seguida das regiões Sul (73,1%), Nordeste (53%), Centro-Oeste (43,2%) e Norte, com somente 36,7% (FJP, 2012).

[13] É importante destacar que os dados do IBGE, independente da unidade territorial em destaque, relacionam sempre a população residente em aglomerados subnormais à população residente total, diferente dos dados da ONU-Habitat, que tratam especificamente das populações urbanas.

ao território e aos seus ocupantes. Tal diversidade, que resultou do processo histórico de formação de cidades e de desenvolvimento urbano, se evidencia em uma lógica de ocupação e distribuição que opõe municípios de grande extensão territorial e baixas densidades demográficas no interior a municípios menores e com altas concentrações populacionais no litoral, disparidade representada graficamente na Figura 3.

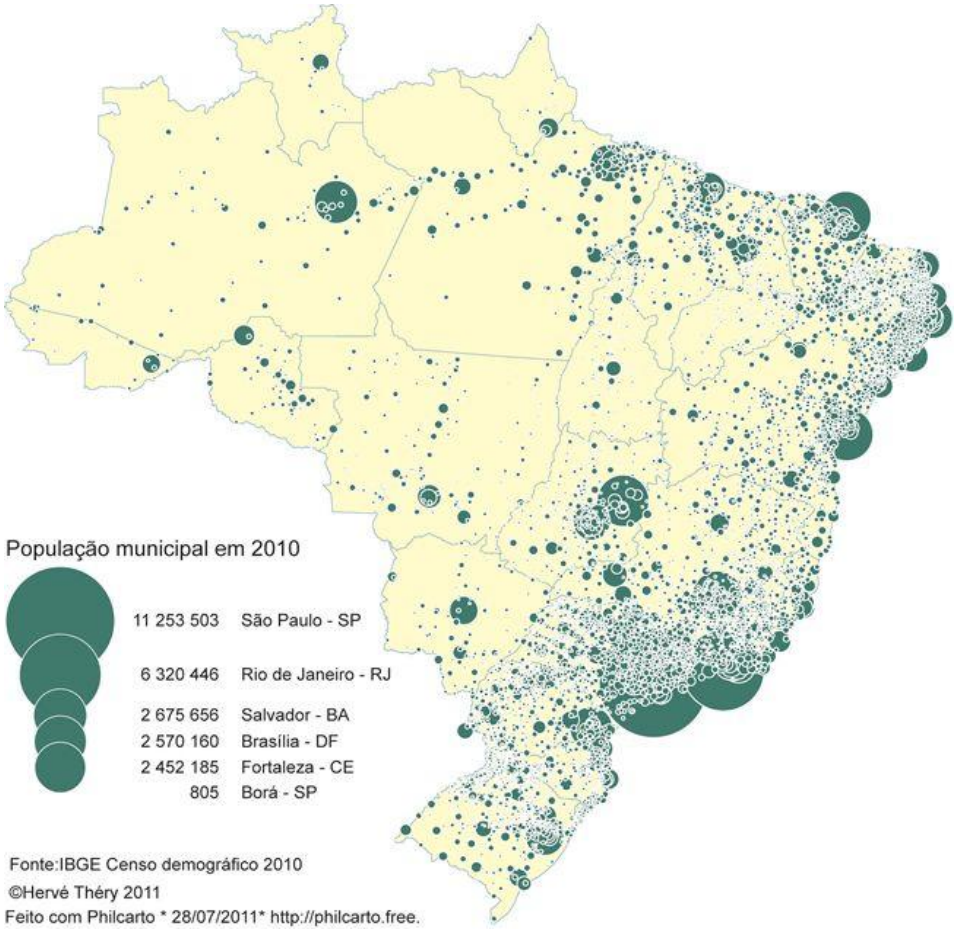


Figura 3: O Brasil urbano atual – concentração e dispersão populacional.

Do ponto de vista territorial, a distribuição de moradores em favelas no Brasil é mais ou menos proporcional à distribuição total de residentes, sendo mais relevantes os dados de concentração regional, metropolitana e em grandes municípios.[14] Como demonstrado na Tabela 3, foram identificados um total de 6.329 favelas em 323 municípios. O maior número na região Sudeste, onde 145 municípios concentravam 48,8% da população moradora em favelas brasileiras, com pouco mais da metade (75 municípios) localizados em regiões metropolitanas. A maioria dos 70 municípios com favelas na região Nordeste também estava

[14] Os dados de distribuição por unidades da federação (UF) tendem a falsear a dimensão metropolitana do fenômeno. Um bom exemplo é a disparidade encontrada no estado do Pará, onde um total de 16,7% pessoas vivem em favelas. No entanto, 53,8% estão concentrados na região metropolitana de Belém, percentual semelhante ao da própria capital (54,5%).

em regiões metropolitanas (52 municípios), assim como 38 dos 51 municípios na Região Sul. Ao contrário das outras, na região Norte a grande maioria dos 48 municípios que concentravam a população residente em favelas estava no interior dos estados do Amazonas, Pará e Amapá. Na região Centro-Oeste, somente 9 municípios tinham favelas – 8 em regiões metropolitanas ou na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal - RIDE/DF (IBGE, 2011a, p. 39).

Tabela 3: Distribuição de população residente em favelas no Brasil – 2010

Grandes Regiões	Número de favelas	Número de municípios com favelas	Número de domicílios em favelas	População residente total	%	População residente em favelas	%
BRASIL	**6.329**	**323**	**3.224.529**	**190.755.799**	**100,0**	**11.425.644**	**100,0**
SUDESTE	3.954	145	1.607.375	80.364.410	42,1	5.580.869	48,8
NORDESTE	1.349	70	926.370	53.081.950	27,8	3.198.061	28,0
SUL	489	51	170.054	27.386.891	14,4	590.500	5,2
NORTE	467	48	463.444	15.864.454	8,3	1.849.604	16,2
CENTRO-OESTE	70	9	57.286	14.058.094	7,4	206.610	1,8

Elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

Em 2010, o Brasil possuía 36 regiões metropolitanas – RM e três regiões integradas de desenvolvimento – RIDE.[15] Tais regiões, como consequência do processo de urbanização, são concentradoras não somente de atividades produtivas e postos de trabalho, mas também da "cultura urbana" brasileira. Como a maioria das favelas identificadas estava nas regiões metropolitanas, apesar das especificidades de cada um, o IBGE considerou os municípios que as integravam como sendo parte de uma mesma dinâmica. A partir dessa abordagem, o instituto destacou a concentração de 88,1% dos domicílios em favelas em 20 das 36 regiões metropolitanas, aquelas predominantemente com mais de um milhão de habitantes,[16] sendo o restante identificado em municípios isolados ou em regiões metropolitanas com menos de um milhão de habitantes.

Quando tratados isoladamente, 15 grandes municípios, com mais de um milhão de habitantes, concentravam 44,8% dos domicílios particulares ocupados localizados em favelas. Segundo os dados registrados na Tabela 4 (ilustrados na Figura 4), as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belém, juntas, concentravam 4.995.709 de moradores em 1.408.510 domicílios particulares ocupados em favelas, o que correspondia a 43,7% de todo o País. No entanto, o maior percentual de população residente em favelas, relacionado ao total de população em cada região metropolitana estava, respectivamente, nas regiões de Belém - PA (53,8%), Salvador - BA (26,1%), Grande São Luís - MA (24,4%) e Recife - PE (23,1%).

[15] A principal diferença entre RM e RIDE é que na composição desta última existem municípios de mais de uma unidade da federação, enquanto nas regiões metropolitanas todos os municípios são da mesma UF. A composição das regiões metropolitanas é definida por legislação estadual, enquanto a das RIDE é definida por legislação federal (IBGE, 2011a, p. 40).

[16] Das 20 selecionadas, apenas a região metropolitana de Aracaju, com 834.738, não tinha mais do que um milhão de habitantes.

Tabela 4: Domicílios e população residente, total e em favelas, em 20 regiões metropolitanas (RM) ou regiões integradas de desenvolvimento (RIDE) – 2010

20 regiões metropolitanas ou RIDE com o maior número de domicílios em favelas	Domicílios		Proporção (%)	População Residente		Proporção (%)
	Total (1)	Em favelas		Total (2)	Em favelas	
BRASIL	**57.428.017**	**3.224.529**	**5,6**	**190.755.799**	**11.425.644**	**6,0**
RM de São Paulo	6.093.873	596.479	9,8	19.683.975	2.162.368	11,0
RM do Rio de Janeiro (3)	3.944.171	520.260	13,2	11.945.532	1.702.073	14,2
RM de Belém	555.985	291.771	52,5	2.101.883	1.131.268	53,8
RM de Salvador	1.130.625	290.488	25,7	3.573.973	931.662	26,1
RM de Recife	1.111.660	249.432	22,4	3.690.547	852.700	23,1
RM de Belo Horizonte	1.665.673	139.780	8,4	5.414.701	489.281	9,0
RM de Fortaleza	1.029.603	118.105	11,5	3.615.767	430.207	11,9
RM da Grande São Luís	359.521	85.797	23,9	1.331.181	325.139	24,4
RM de Manaus	531.730	77.120	14,5	2.106.322	315.415	15,0
RM da Baixada Santista	528.280	83.543	15,8	1.664.136	297.191	17,9
RM de Porto Alegre	1.338.771	70.373	5,3	3.958.985	242.784	6,1
RM de Curitiba	1.002.737	51.923	5,2	3.174.201	181.247	5,7
RM da Grande Vitória	534.045	51.527	9,6	1.687.704	178.209	10,6
RM de Campinas	872.201	43.508	5,0	2.797.137	160.670	5,7
RIDE da Grande Teresina	310.578	41.116	13,2	1.150.959	154.386	13,4
RIDE do DF e Entorno	1.109.167	37.356	3,4	3.717.728	137.072	3,7
RM de Maceió	333.818	34.194	10,2	1.156.364	121.920	10,5
RM de João Pessoa	346.315	28.435	8,2	1.198.576	101.888	8,5
RM de Aracaju	244.520	23.225	9,5	835.816	82.208	9,8
RM de Natal	389.731	22.561	5,8	1.351.004	80.774	6,0

Elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

Notas: (1) e (2) Números absolutos atualizados de acordo com os resultados definitivos do Censo 2010 que, no entanto, praticamente não alteraram as relações de proporção. (3) O número total de domicílios e população da região metropolitana do Rio de Janeiro foi alterado, em função de sua nova composição, que passou a incorporar os municípios de Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2013a).

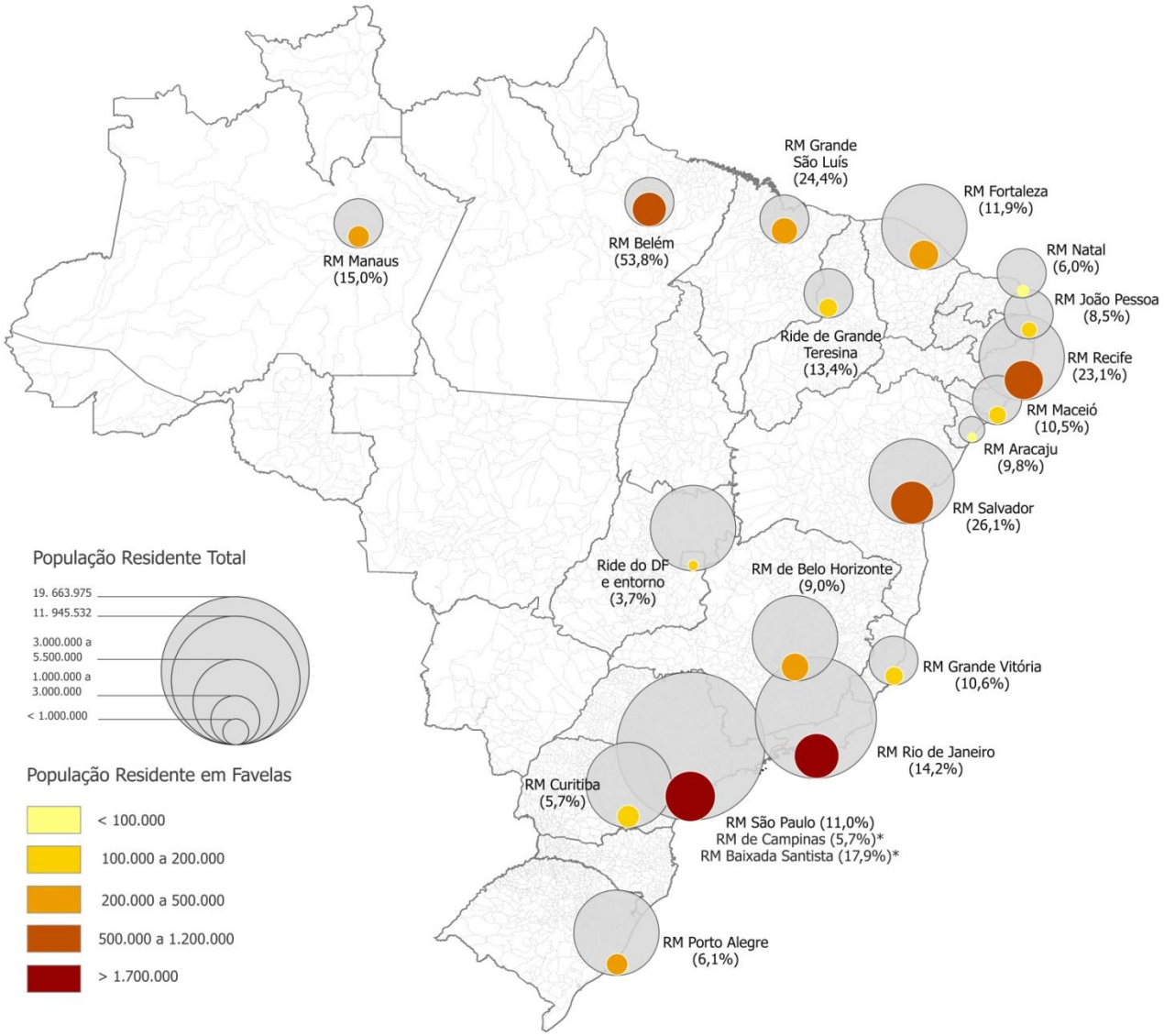


Figura 4: Distribuição da população moradora em favelas, por 20 regiões metropolitanas.[17]

Nota: * Números e percentuais incorporados ao cálculo relativo à Região Metropolitana de São Paulo.

[17] Todas as figuras que não apresentarem indicação de fonte ou crédito foram concebidas pela autora, especificamente para sua tese de doutorado, e graficamente produzidas por Jessica Ojana.

Na Tabela 5 (ilustrada na Figura 5), constata-se, em ordem decrescente segundo o total de domicílios e população residente em favelas, o destaque em números absolutos do Rio de Janeiro (com 1.393.314 pessoas) e de São Paulo (com 1.280.314 pessoas) entre as 15 maiores cidades brasileiras concentradoras de favelas. Em termos relativos, os cariocas ocupam a quinta posição, com 22,0%, sequencialmente atrás de Belém (54,4%), Salvador (33,0%), São Luís (23,0%) e Recife (22,8%), todas com mais de 20%.

Tabela 5: Domicílios e população residente, total e em favelas, em 15 municípios com mais de um milhão de habitantes – 2010

20 municípios sede de regiões metropolitanas	Domicílios particulares ocupados		Proporção (%)	População Residente		Proporção (%)
	Total (1)	Em favelas		Total (2)	Em favelas	
BRASIL	**57.428.017**	**3.224.529**	**5,6**	**190.755.799**	**11.425.644**	**6,0**
Rio de Janeiro - RJ	2.146.340	426.965	19,9	6.320.446	1.393.314	22,0
São Paulo - SP	3.576.864	355.756	9,9	11.253.503	1.280.400	11,4
Salvador - BA	860.410	275.593	32,0	2.675.656	882.204	33,0
Belém - PA	369.177	193.557	52,4	1.393.399	758.524	54,4
Fortaleza - CE	711.470	109.122	15,3	2.452.185	396.370	16,2
Recife - PE	471.210	102.392	21,7	1.537.704	349.920	22,8
Belo Horizonte - MG	762.752	87.763	11,5	2.375.151	307.038	13,0
Manaus - AM	461.483	72.762	15,8	1.802.014	295.910	16,4
São Luís - MA	277.153	61.845	22,3	1.014.837	232.912	23,0
Guarulhos - SP	360.800	57.653	16,0	1.221.979	214.885	17,6
Porto Alegre - RS	508.813	56.024	11,0	1.409.351	192.843	13,7
Curitiba - PR	576.211	46.806	8,1	1.751.907	162.679	9,3
Campinas - SP	348.503	40.099	11,5	1.080.113	148.278	13,7
Brasília - DF	774.922	36.504	4,7	2.570.160	133.556	5,2
Goiânia - GO	423.297	1.066	0,3	1.302.001	3.495	0,3

Elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

Notas: (1) e (2) Números absolutos atualizados de acordo com os resultados definitivos do Censo 2010 que, no entanto, praticamente não alteraram as relações de proporção.

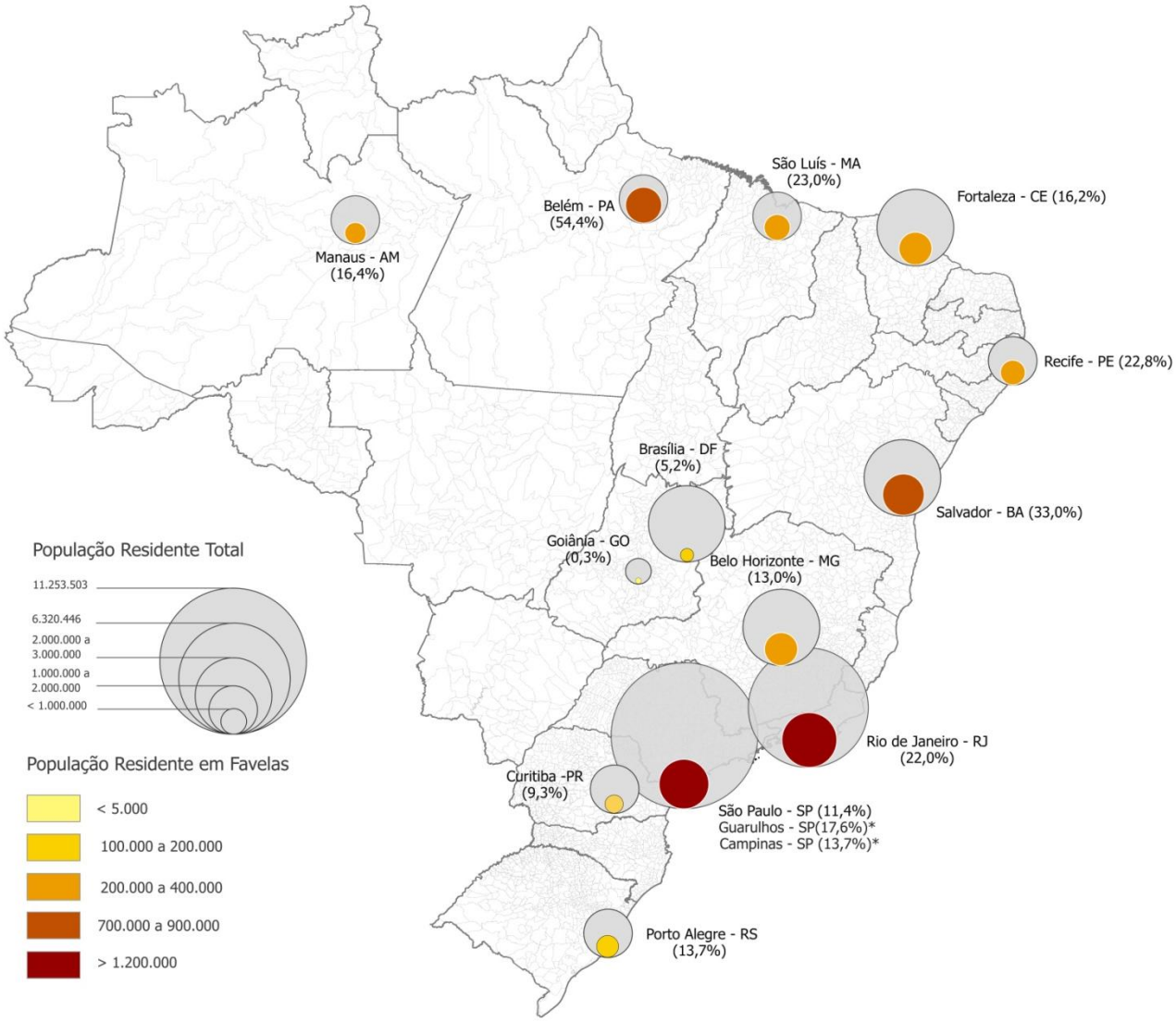


Figura 5: Distribuição da população moradora em favelas, por 15 grandes municípios.

Nota: * Números e percentuais incorporados ao cálculo relativo à Região Metropolitana de São Paulo.

Embora os dados do IBGE não forneçam elementos que permitam análises qualitativas dos dados levantados na escala nacional, avaliações produzidas por pesquisas complementares em outras escalas, como a PNAD, possibilitam a conclusão de que a inadequação dos domicílios em áreas urbanas, de fato, parece estar mais relacionada às disparidades regionais resultantes do processo histórico de desenvolvimento da urbanização. Ou seja, ainda que fluminenses e cariocas apresentem números significativos no cenário brasileiro em relação à existência de favelas, em algumas delas o acesso a bens e serviços urbanos pode ser melhor do que em boa parte das demais cidades e regiões metropolitanas nacionais. Por isso, os dados específicos sobre o Rio de Janeiro merecem ser observados com mais cuidado.

AS SINGULARIDADES DAS FAVELAS CARIOCAS

O estado do Rio de Janeiro tem o quarto menor território do Brasil (à frente somente do Distrito Federal e dos estados de Sergipe e Alagoas), mas é o terceiro mais populoso (atrás dos estados de São Paulo e Minas Gerais), concentrando 8,4% do total da população do País. Essa condição lhe confere a maior densidade demográfica entre as unidades federativas nacionais (365 hab/km^2), com a maioria de sua população (75%) concentrada na região metropolitana (1.773 hab/km^2). A capital, como núcleo metropolitano, abriga 40% dos moradores do estado. Tais proporções têm sido mantidas nos últimos quarenta anos, com tendência de redução progressiva da participação da cidade (Tabela 6).

Tabela 6: Evolução e proporção da população residente do Rio de Janeiro – 1970-2010

Rio de Janeiro	1970	%	1980	%	1991	%	2000	%	2010	%
Estado (1)	9.110.324	100	11.489.797	100	12.783.761	100	14.367.083	100	15.989.929	100
Região Metropolitana (2)	6.879.183	76	8.758.420	76	9.796.649	77	10.869.255	76	11.945.532	75
Cidade (1) (3)	4.315.746	47	5.183.992	45	5.480.768	43	5.857.904	41	6.320.446	40

Fonte: (1) Censos Demográficos (IBGE, 2011b); (2) Estado do Rio de Janeiro, 2013b; (3) Cavallieri et al, 2016; Cavallieri e Vial, 2012.

Esse quadro superlativamente urbano apresenta dinâmicas complexas de uso e ocupação do solo, como a ilustrada pela Figura 6, com o mapeamento dos fluxos de deslocamentos diários de moradores da região metropolitana, a maioria deles concentrados na cidade do Rio de Janeiro.

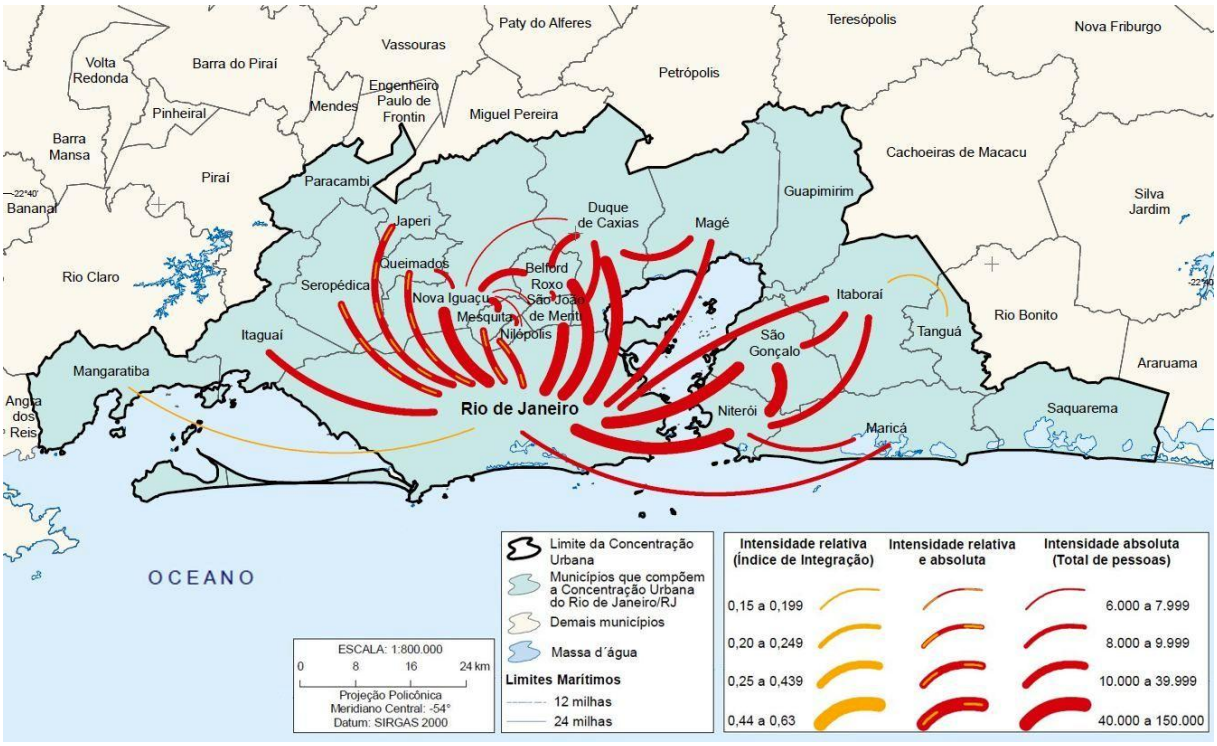


Figura 6: Deslocamentos urbanos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
Fonte: IBGE, 2015.

O mapeamento integra um estudo inédito do IBGE (2015), denominado “arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil”, baseado nos movimentos pendulares realizados por moradores de municípios contíguos, principalmente para trabalho e/ou educação. O IBGE utilizou o termo “integração” para sintetizar os diversos contextos que envolvem as relações cotidianas entre duas ou mais cidades. Os arranjos populacionais foram classificados como de baixa (até 100 mil habitantes), média (entre 100 mil e 750 mil habitantes) e grande concentração urbana (mais de 750 mil habitantes), em vários níveis de intensidade dos movimentos pendulares, igualmente medidos pelo número de pessoas. Em todo o Brasil foram identificados 294 arranjos populacionais, formados por 938 municípios, que representam 55,9% da população residente em 2010. A concentração maior está na região Sudeste, com 112 arranjos, e a região do Rio de Janeiro está entre as 12 grandes concentrações urbanas de caráter metropolitano.

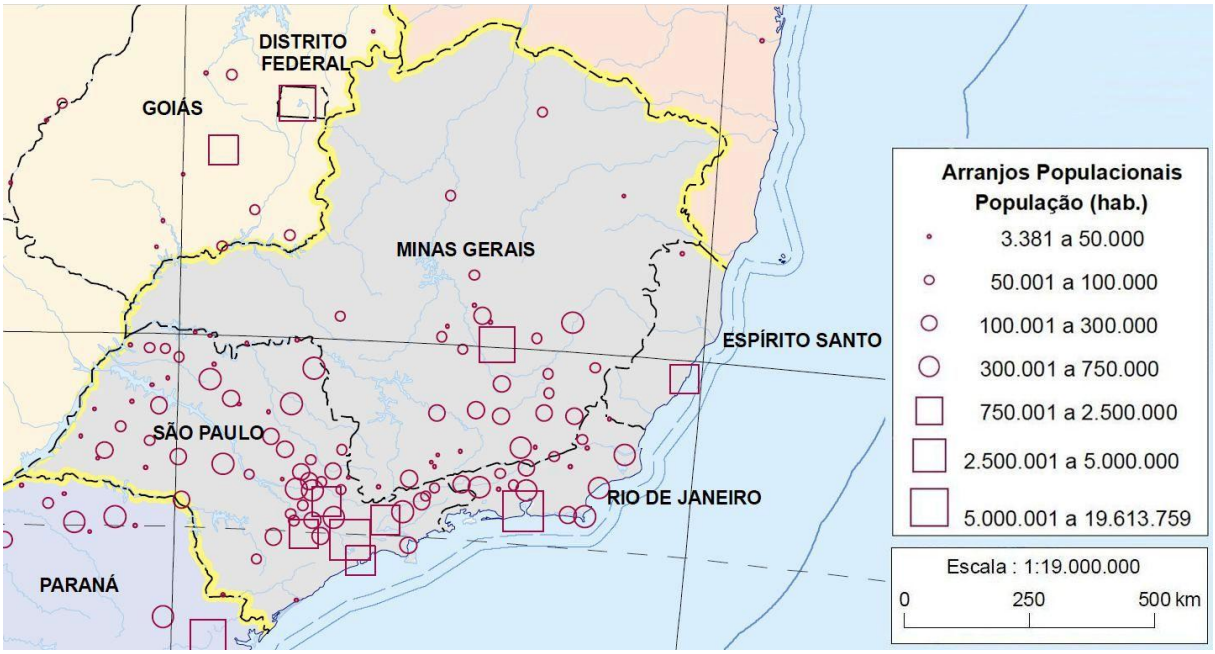


Figura 7: Distribuição dos arranjos populacionais na Região Sudeste do Brasil.
Fonte: IBGE, 2015.

Embora no último Censo não tenham sido verificadas transformações significativas em relação à distribuição populacional pelas grandes regiões geográficas brasileiras, predominando ainda as concentrações no Sudeste, o estudo demonstra que dentro dessas regiões vêm acontecendo processos que precisam ser mais bem estudados e considerados pelas administrações locais e regionais em suas políticas de planejamento territorial. Tendências que envolvem as mudanças na economia, com o deslocamento de atividades produtivas e de serviços para cidades de menor porte ao redor das grandes cidades, além da especialização destas em setores e atividades específicos, promovendo arranjos populacionais que lentamente parecem começar a superar o modelo histórico de urbanização do País, de predomínio das grandes concentrações ao redor de uma única cidade. No entanto, essas novas dinâmicas não têm sido acompanhadas por alterações na qualificação urbanística local e regional, resultando na manutenção ou mesmo na ampliação de precariedade física e de desigualdade social.

Segundo o Censo 2010, no mercado de trabalho das grandes concentrações urbanas do Brasil predominam os setores de atividade do "terciário avançado": organismos e instituições fortemente vinculados à economia global (serviços financeiros, de informação, educacionais e culturais de alto nível); empresas voltadas para o mercado internacional; empresas de telecomunicações; atividades de consultoria, entre outros setores e atividades. Ou seja, mais de 70% das pessoas economicamente ativas ocupadas nesses setores moram nas principais concentrações urbanas nacionais. Nesse contexto de nova divisão internacional do trabalho, metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo vinham sendo "refuncionalizadas" como centros de serviços avançados. Por exemplo, na Metrópole do Rio de Janeiro estavam localizadas 87 sedes das maiores empresas do País, destas, apenas oito na sua "periferia" e duas no restante do estado (IBGE, 2015, p. 16).

Somada à nova realidade, no contexto estadual, a tendência de desconcentração vinha sendo também observada com a realização de investimentos em grandes empreendimentos nos setores industrial, logístico e energético em municípios que anteriormente talvez fossem pouco cotados para absorvê-los. Como exemplos, a Unidade 3 da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto – CNAAA, em Angra dos Reis; a expansão do Porto de Itaguaí; o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, em Itaboraí; o Porto da Barra do Furado, em Campos dos Goytacazes; e o Complexo Logístico e Industrial do Superporto do Açu, em São João da Barra.[18] Além da implantação da Companhia Siderúrgica do Atlântico – CSA, na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, e uma série de investimentos no contexto das intervenções que envolveram a preparação da cidade para os megaeventos Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016.

A análise das dinâmicas locais de uma cidade como o Rio de Janeiro, portanto, não pode prescindir de considerar as relações que envolvem toda sua região metropolitana e as demais regiões estaduais. Neste sentido, às dinâmicas econômicas inicialmente apoiadas na funcionalidade advinda da contiguidade geográfica, acabam sendo somadas fortes relações socioculturais, que rompem com os limites político-administrativos estabelecidos. Assim, o estudo do IBGE demonstra que essa tendência de reorganização pode se configurar em nova via para o desenvolvimento urbano local, intra e inter-regional.

Diante desse quadro, o que interessa mais diretamente ao conteúdo deste artigo é a análise de que essa dinâmica de deslocamentos ocorre nas aglomerações urbanas correspondendo à sobreposição (ou concorrência) de duas lógicas diferentes: a da localização dos postos de trabalho, concentrados nos núcleos das aglomerações; e a da localização das moradias dos trabalhadores, normalmente em áreas a eles periféricas, que historicamente surgiram e se expandiram em função da primeira lógica. A quantidade e a intensidade dos deslocamentos identificados pelo estudo do IBGE demonstram que as duas lógicas não se coordenam em favor da qualidade de vida do conjunto dos moradores dessas

[18] As dinâmicas novo-desenvolvimentistas envolvendo novas lógicas de ordenamento territorial do estado do Rio de Janeiro, bem como as tendências já observadas e possíveis consequências no que se refere à reprodução de históricas lógicas promotoras de desigualdades socioespaciais, foram tratadas em artigo próprio (TAVARES, 2013). Portanto, antes das prováveis alterações advindas do atual momento de instabilidade política e econômica no Brasil.

áreas, pois o desequilíbrio na localização das demandas de trabalho e de moradia contribui também para a desigualdade no acesso a bens e serviços urbanos.

A cidade do Rio de Janeiro apresenta diferenciações significativas em relação a essas duas lógicas, pois elas se sobrepõem a uma terceira, justamente em função da localização de suas favelas que, em maior ou menor proporção, se espalham por todos os setores da cidade, em muito subvertendo a leitura polarizada entre centro e periferia. O que torna ainda mais complexa a análise de sua inserção no contexto da cidade como um todo e de sua região metropolitana. Considerando-se o estudo do IBGE, seria muito interessante mapear os múltiplos arranjos possíveis a partir das dinâmicas e deslocamentos produzidos pelas favelas cariocas e seus moradores. Algumas, inclusive, com dinâmicas internas passíveis de comparação a cidades, por serem em muitos aspectos "autossuficientes". Por exemplo, um morador do Complexo da Maré ou da Rocinha, pode ter seu cotidiano parcial ou completamente vivido internamente, encontrando ali trabalho, educação e lazer.

A centralidade do Rio de Janeiro, longe de estar meramente restrita a sua região geográfica, foi construída em função do papel gradualmente desempenhado pela cidade ao longo da história de desenvolvimento político-econômico do País. E vem se mantendo e sendo fortalecida devido à importância econômica e sociocultural que adquiriu no contexto nacional, e até mesmo internacional, como síntese e vitrine que é das belezas naturais e dos valores culturais presentes no território brasileiro. Neste sentido, torna-se essencial a releitura do processo de formação das favelas relacionando-o com as dinâmicas de produção da cidade como um todo, de modo a desvelar a relevância que os setores populares vêm mantendo, apesar de sua invisibilidade e falta de reconhecimento.

Segundo os dados do IBGE, a cidade do Rio de Janeiro está no topo do *ranking* brasileiro como a que concentra o maior número de domicílios e moradores em favelas. Se na escala nacional a situação carioca é destacável, na estadual o quadro é ainda mais significativo. Como demonstrado na Tabela 7, dos 15.989.929 habitantes do estado, 2.023.744 (12,7%) vivem em favelas; destes, 1.707.966 (84,4%) na região metropolitana e, destes, 1.393.314 (81,6%) na capital. Os residentes em favelas na RM representam 10,7% do estado e os da cidade representam 8,7%, revelando o protagonismo carioca. Mas a dimensão do "problema favela" no estado e na capital deve ser relativizada. No que se refere ao estado do Rio de Janeiro, segundo dados da Fundação João Pinheiro, o percentual de domicílios precários é de 4,7%, o menor do país (FJP, 2013, p. 32).

Tabela 7: Domicílios, população residente e número de favelas, segundo o estado e municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro – 2010

Estado, capital e municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro	Domicílios		População residente		Número de favelas
	Total (1)	Em favelas	Total (2)	Em favelas	
BRASIL	**57.428.017**	**3.224.529**	**190.755.799**	**11.425.644**	**6.329**
Rio de Janeiro – estado	5.248.110	617.466	15.989.929	2.023.744	1.332
Rio de Janeiro – RM (3)	3.944.171	522.125	11.945.532	1.707.966	1.042
Rio de Janeiro – capital	2.146.340	426.965	6.320.446	1.393.314	763
Outros municípios – RM	1.797.831	95.160	5.625.086	314.652	279

Elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011a).

Notas: (1) e (2) Números absolutos atualizados de acordo com os resultados definitivos do Censo 2010 que, no entanto, praticamente não alteraram as relações de proporção. (3) O número de domicílios e população total da região metropolitana do Rio de Janeiro foi alterado em função de sua nova composição regional, que passou a incorporar os municípios de Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2013a).

Em relação à cidade, os dados do Censo 2010 indicaram que 22% dos residentes no Rio de Janeiro vivem em favelas, que apresentam taxa de crescimento superior à da população total. Se os grandes fluxos migratórios cessaram, o crescimento populacional tem se dado internamente. Portanto, se as taxas de crescimento não vêm acontecendo em paralelo, parece ocorrer uma mobilidade social entre os residentes dos diferentes setores da cidade. Os números do IBGE apresentam algumas diferenças em relação aos do Município, pois os parâmetros adotados pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP, não respeitam o limite mínimo de 51 domicílios agrupados, adotado pelo IBGE para identificação de "aglomerados subnormais", também considerando pequenas favelas isoladas. A partir desse critério, o IPP fez estimativas complementares, resultando em um acréscimo de 4% sobre os dados de população do IBGE (CAVALLIERI e VIAL, 2012, p. 1).

Antes de apresentar informações mais detalhados do IPP, é importante destacar que o atual Plano Diretor (PCRJ, 2011), em seu art. 234, § 3º, define favela como: 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.

A definição pouco difere daquela presente no Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro de 1992, e do próprio conceito de aglomerado subnormal adotado pelo IBGE. Além dessa definição de favela, a Prefeitura adota também as de loteamento irregular ou clandestino[19] para orientar o cadastramento no SABREN – Sistema de Assentamentos de

[19] Loteamento irregular é o parcelamento legalmente aprovado e não executado, ou executado em discordância com o projeto aprovado; e loteamento clandestino é o parcelamento executado sem aprovação do poder executivo municipal e que não atende às normas federais, estaduais ou municipais em vigor (PCRJ, 2011, art. 234, § 1º e 2º).

Baixa Renda,[20] gerenciado pela Diretoria de Informações da Cidade, vinculada ao IPP. A identificação dos assentamentos é feita a partir da análise de uma ou mais das seguintes condições relacionadas à precariedade no acesso à moradia e a serviços urbanos:

- Precariedade da organização espacial (ruas estreitas, de traçados irregulares, não carroçáveis, dificuldades para circulação de pedestres);
- Dificuldade de acesso a partir do entorno urbanizado e circulação interna precária;
- Precariedade de infraestrutura (redes de água e esgoto não oficiais ou inexistentes; coleta indireta de lixo; inexistência de varredura das vias e limpeza de cursos d'água; drenagem inexistente ou insuficiente);
- Precariedade e/ou dificuldade de acesso a equipamentos coletivos (escolas, creches, centros sociais, postos de saúde, praças e quadras de esporte);
- Precariedade das construções residenciais e comerciais (materiais construtivos, insolação, aeração, falta de telhado, revestimento externo);
- Ausência de regularização fundiária (títulos formais de propriedade);
- Ausência de regularização urbanística (normas e fiscalização sobre o uso e ocupação do solo e sobre posturas, alvarás de funcionamento de estabelecimentos, denominação oficial de logradouros, habite-se das edificações etc);
- Irregularidade fiscal (imóveis não constam dos cadastros imobiliários, não são tributados, não pagam tarifas pela prestação de serviços públicos);
- Imóveis habitados predominantemente por população de baixa renda.

Como pode ser observado nos itens acima, assim como nas orientações ainda válidas para a identificação universal do fenômeno favela, os critérios são predominantemente baseados em características previamente atribuídas ao conjunto dos assentamentos, considerando-os ao mesmo tempo de maneira homogênea e isolada, sem relacioná-los a contextos mais amplos, em especial às dimensões socioculturais. Em oposição a essa visão segregacionista e discriminatória, o Observatório de Favelas (SILVA, 2009) tem afirmado a favela como um território constituinte da cidade que pode ser caracterizado, em parte ou em sua totalidade, pelas seguintes referências:

- Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços;
- Forte estigma socioespacial inferido por moradores de outras áreas da cidade;
- Níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;

[20] O levantamento dos assentamentos precários e informais cariocas teve início em 1981 e a reunião e organização das informações em 1983, com o objetivo de apoiar a construção de políticas públicas de urbanização e desenvolvimento social. Fonte: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/sabren/index.html. Acesso em 13/03/2014.

- Edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado;
- Apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia;
- Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média da cidade;
- Ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- Grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade;
- Alta densidade de habitações no território;
- Taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;
- Relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de encontro;
- Alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira;
- Grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade.

A comparação entre esses dois diferentes olhares sobre as favelas é importante para que se possa observar, de forma mais cuidadosa, os dados que as quantificam. É importante considerar que a cidade do Rio de Janeiro historicamente tem sido alvo privilegiado de investimentos e de grandes transformações urbanísticas, que interferem no valor da terra, nas relações entre os agentes produtores do espaço e nas disputas territoriais que se estabelecem, e que podem resultar em marcantes diferenciações socioespaciais.

O Rio de Janeiro também já tem um histórico relacionado à urbanização de favelas e, desde 1994, a Prefeitura vinha intensificando seus programas de intervenção com o objetivo de nelas implantar, além de infraestrutura e serviços, normas urbanísticas e edilícias e de controle do uso do solo, com isso promovendo sua "integração" à cidade.[21] Em função disso, as favelas têm sido classificadas, para fins de planejamento da ação governamental, em diferentes categorias, conforme sua "situação no tecido urbano", isoladas ou em complexos,[22] o número de domicílios e o grau de urbanização alcançado ao longo do tempo,

[21] Com essa premissa, a proposta de integração parece ser concebida essencialmente pela intenção de adequar o conjunto das favelas ao quadro jurídico-normativo da cidade, porém, sem a previsão de instrumentos que protejam os moradores de efeitos aparentemente positivos das intervenções, como a valorização imobiliária, mas que podem colocar em risco sua permanência. Essa questão foi levantada por Yuhasz (2013), na pesquisa realizada tendo como referência as políticas públicas de intervenção nas favelas cariocas.

[22] As favelas isoladas são aquelas com limites claramente identificáveis, com denominação própria e distante de outros assentamentos. Os complexos de favelas são formados por favelas que, por sua proximidade, conformam uma mancha urbana única. Excetuam-se desta classificação as favelas que, embora próximas, estejam separadas por elementos construídos que impeçam ou dificultem a circulação dos moradores (grandes ruas e avenidas, rodovias, ferrovias, viadutos, redes de transmissão de energia) ou que, em função da topografia, pertençam a bacias de contribuição distintas (DVD MORAR CARIOCA, 2010).

diferenciando as que receberam pouca ou nenhuma melhoria daquelas que sofreram intervenções mais completas (CAVALLIERI e VIAL, 2012):

- Favelas pequenas (com menos de 100 domicílios);
- Favelas médias (entre 100 e 500 domicílios);
- Favelas grandes (com mais de 500 domicílios), parcialmente urbanizadas;
- Favelas grandes (com mais de 500 domicílios), em processo de urbanização;
- Favelas grandes (com mais de 500 domicílios), não urbanizadas.

Essa classificação considera ainda que as favelas, por se constituírem em áreas de risco ou em localização inadequada para o uso residencial, poderiam ser consideradas como "não urbanizáveis" ou "urbanizáveis". Além disso, foi classificada como "favela urbanizada" aquela que tenha sido objeto contínuo de programas de urbanização como "Favela-Bairro" (PROAP), "Bairrinho", "Grandes Favelas" e "Morar Carioca"; ou mesmo pelo "Programa de Aceleração do Crescimento" (PAC), do Governo Federal; sobretudo no caso dessas intervenções terem garantido uma qualificação urbanística considerada "satisfatória".

Como resultado do histórico de investimentos do poder público na provisão de infraestrutura, além de melhorias realizadas pelos próprios moradores, principalmente em ocupações mais antigas, na cidade do Rio de Janeiro pouco mais da metade dos domicílios localizados em favelas são considerados adequados (CAVALLIERI et al, 2016). Ou seja, tais domicílios não se enquadram em nenhum dos critérios de inadequação definidos pela Fundação João Pinheiro.[23] Embora esse dado possa ser considerado positivo, a grande questão que ainda se apresenta para a população residente em favelas diz respeito à irregularidade fundiária, tema sobre o qual as políticas públicas pouco têm avançado.[24]

A Figura 8 dá a dimensão da maneira como, em maior ou menor proporção, as favelas estão imbricadas no tecido urbano carioca. Um olhar mais atento permite observar uma concentração menor nas áreas litorâneas, que historicamente vêm se consolidando como as mais valorizadas do ponto de vista imobiliário, material e simbolicamente.

[23] Uma metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, desde 1995, apresentou o conceito ampliado de "necessidades habitacionais", que seriam definidas não somente pelo "déficit habitacional", que é a necessidade de construir novas moradias em função da demanda existente; mas também pela "inadequação de moradias", que são os problemas na qualidade ou mesmo a inexistência de infraestrutura básica e oferta de serviços públicos (FJP, 2006).

[24] É importante destacar a pouca articulação dos programas de intervenção em favelas com as políticas públicas vinculadas ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, vigente desde 2005, como revelam dados institucionais presentes no diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS-RJ (2012).

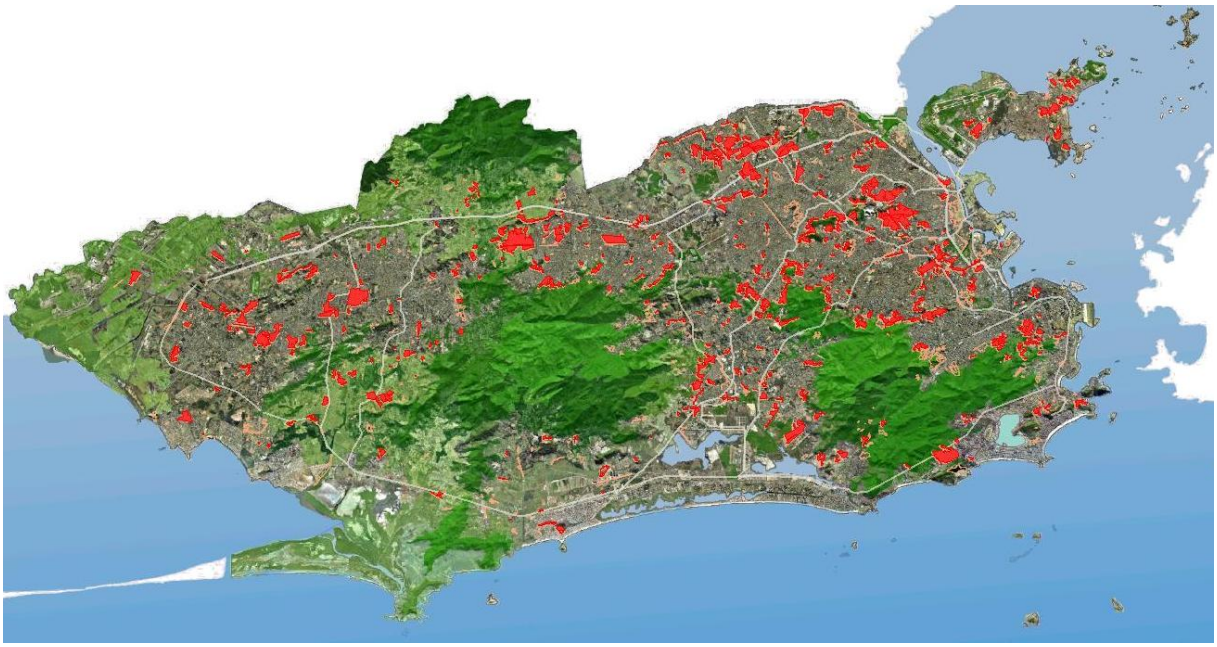


Figura 8: Distribuição e áreas de ocupação das favelas na cidade do Rio de Janeiro.
Fonte: Veríssimo, 2013.

Os dados disponíveis pelo IPP relativos à distribuição das favelas cariocas consideram a divisão territorial que, desde a década de 1970, é oficialmente utilizada pelo Município para fins de planejamento e organização administrativa.[25] O território da cidade do Rio de Janeiro (Figura 9) é dividido em 5 Áreas de Planejamento (AP), subdivididas em 34 regiões administrativas (RA) compostas pelo agrupamento de bairros, que totalizam 160.

Segundo o Censo 2010, a cidade do Rio de Janeiro abriga um total de 6.320.446 habitantes. Nas estimativas do IPP, em termos absolutos, a distribuição da população total está correlacionada à dos moradores de favelas; ou seja, onde há um percentual maior de população, há também um percentual maior dos residentes em favelas, conforme registrado na Tabela 8. O conjunto de regiões da AP-3 – Zona Norte/Subúrbios concentra 45,4% do total de moradores em favelas. No entanto, a distribuição espacial relativa ao número total de moradores de favelas é bastante variável, em função de diversos fatores.

[25] O Plano Urbanístico Básico – PUB-Rio, elaborado em 1977, reconheceu a diversidade de formas de ocupação existente na cidade do Rio de Janeiro, que resultou na divisão em áreas de planejamento, ainda válida, e instituiu os Projetos de Estruturação Urbana (PEU) para planejamento local, respeitando também as características dos diferentes bairros (IPP, 2005).

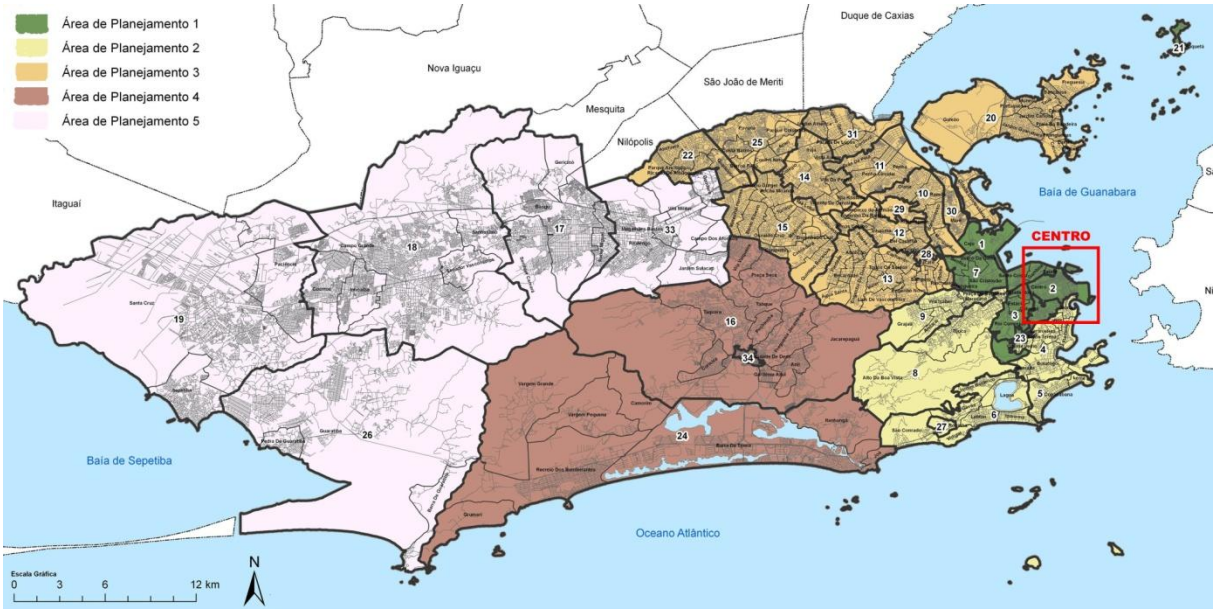


Figura 9: Rio de Janeiro – Áreas de Planejamento e Regiões Administrativas.
Fonte: PCRJ, 2011.

Tabela 8: Proporção entre a população total e a das favelas, por Áreas de Planejamento – Município do Rio de Janeiro – 2010

Área de Planejamento	População Residente			
	Total	%	em Favelas	%
Total	**6.320.446**	**100,0**	**1.443.773**	**100,0**
AP-1 - Zona Central	297.976	4,7	103.296	7,2
AP-2 - Zona Sul	1.009.170	16,0	174.149	12,1
AP-3 - Zona Norte/Subúrbios	2.399.159	38,0	654.755	45,4
AP-4 - Barra/Jacarepaguá	909.368	14,4	236.834	16,4
AP-5 - Zona Oeste	1.704.773	27,0	274.739	19,0

Fonte: IBGE, Censo 2010; Estimativa IPP (CAVALLIERI e VIAL, 2012).

Segundo as adequações do IPP, os 1.443.773 moradores em favelas representam 22,8% do total da população residente. A Tabela 9 registra os dados referentes à distribuição territorial de moradores em favelas considerando as áreas de planejamento (AP) e suas regiões administrativas (RA), formadas por agrupamento de bairros. Isoladamente, a XVI RA – Jacarepaguá é a que abriga o maior número absoluto, com 177.837 (12,3%).

Tabela 9: Proporção da população das favelas sobre as populações das Regiões Administrativas e Áreas de Planejamento – Município do Rio de Janeiro – 2010

Regiões Administrativas	População Residente		
	Total (A)	Favela (B)	Proporção (B/A)
Total	**6.320.446**	**1.443.773**	**22,8%**
AP1 - Zona Central	**297.976**	**103.296**	**34,7%**
VII RA - São Cristóvão	84.908	40.250	47,4%
I RA - Portuária	48.664	21.168	43,5%
III RA - Rio Comprido	78.975	28.021	35,5%
XXIII RA - Santa Teresa	40.926	12.841	31,4%
XXI RA - Paquetá	3.361	908	27,0%
II RA - Centro	41.142	108	0,3%
AP2 - Zona Sul	**1.009.170**	**174.149**	**17,3%**
XXVII RA - Rocinha	69.356	69.356	100,0%
IX RA - Vila Isabel	189.310	30.695	16,2%
VIII RA - Tijuca	181.810	28.004	15,4%
VI - Lagoa	167.774	19.002	11,3%
V RA - Copacabana	161.191	12.094	7,5%
IV RA - Botafogo	239.729	14.998	6,3%
AP3 - Zona Norte/Subúrbios	**2.399.159**	**654.755**	**27,3%**
XXVIII RA - Jacarezinho	37.839	33.836	89,4%
XXIX - Complexo do Alemão	69.143	60.500	87,5%
XXX RA - Complexo da Maré	129.770	75.720	58,3%
XXV RA - Pavuna	208.813	95.065	45,5%
X RA - Ramos	153.177	53.236	34,8%
XX RA - Ilha do Governador	212.574	67.084	31,6%
XXXI - Vigário Geral	136.171	40.783	29,9%
XI RA - Penha	185.716	47.710	25,7%
XXII RA - Anchieta	158.318	25.080	15,8%
XII RA - Inhaúma	134.349	21.250	15,8%
XIV - Irajá	202.952	29.527	14,5%
XIII - Méier	397.782	54.831	13,8%
XV RA - Madureira	372.555	50.133	13,5%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	**909.368**	**236.834**	**26,0%**
XVI - Jacarepaguá	572.030	177.837	31,1%
XXIV RA - Barra da Tijuca	300.823	54.401	18,1%
XXXIV - Cidade de Deus	36.515	4.596	12,6%
AP5 - Zona Oeste	**1.704.773**	**274.739**	**16,1%**
XXVI RA - Guaratiba	123.114	30.387	24,7%
XVII RA - Bangu	428.035	95.518	22,3%
XIX RA - Santa Cruz	368.534	54.853	14,9%
XVIII RA - Campo Grande	542.084	65.404	12,1%
XXXIII - Realengo	243.006	28.577	11,8%

Fonte: Estimativa IPP sobre dados do Censo 2010, IBGE (CAVALLIERI e VIAL, 2012).

Em termos relativos, se destacam as regiões administrativas cujos limites territoriais são coincidentes com os das próprias favelas, como a isolada Rocinha (100%), na Zona Sul; ou praticamente coincidentes, como os complexos do Jacarezinho (89,4%) e do Alemão (87,5%), ambas na Zona Norte. É importante destacar que dos 174.149 moradores de favelas no conjunto de regiões administrativas da AP-2 – Zona Sul, um total de 128.055 (73,5%) concentram-se nas regiões da Rocinha, Vila Isabel e Tijuca. Abrigando a população de mais alta renda na cidade, as regiões administrativas da Lagoa (11,3%), de Copacabana (7,5%) e de Botafogo (6,3%) estão entre as que apresentam os menores percentuais relativos de moradores em favelas, atrás somente do Centro (0,3%).

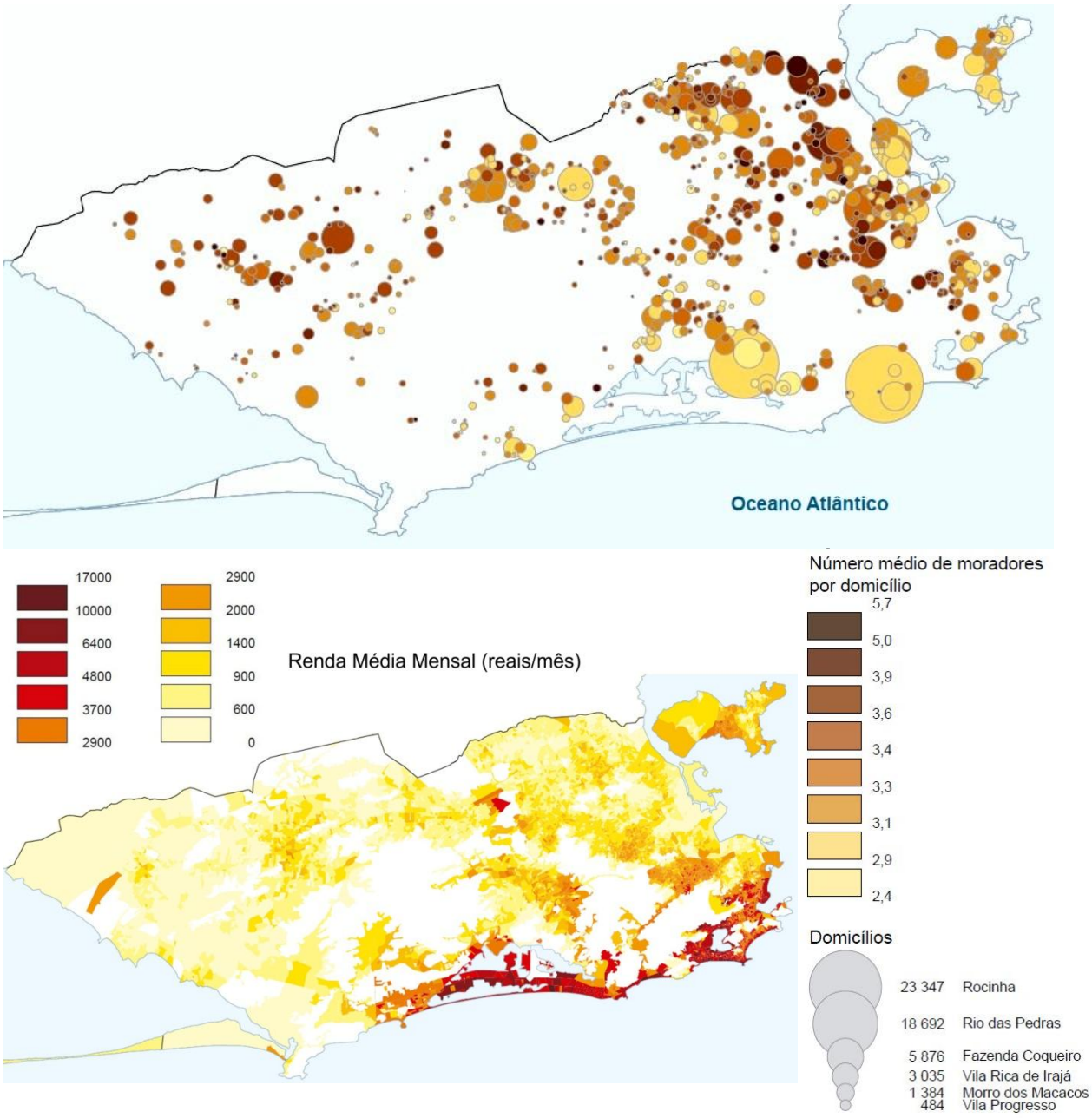


Figura 10: Distribuição de moradores em favelas e renda média mensal geral – 2010.
Fonte: Jacob et al, 2014.

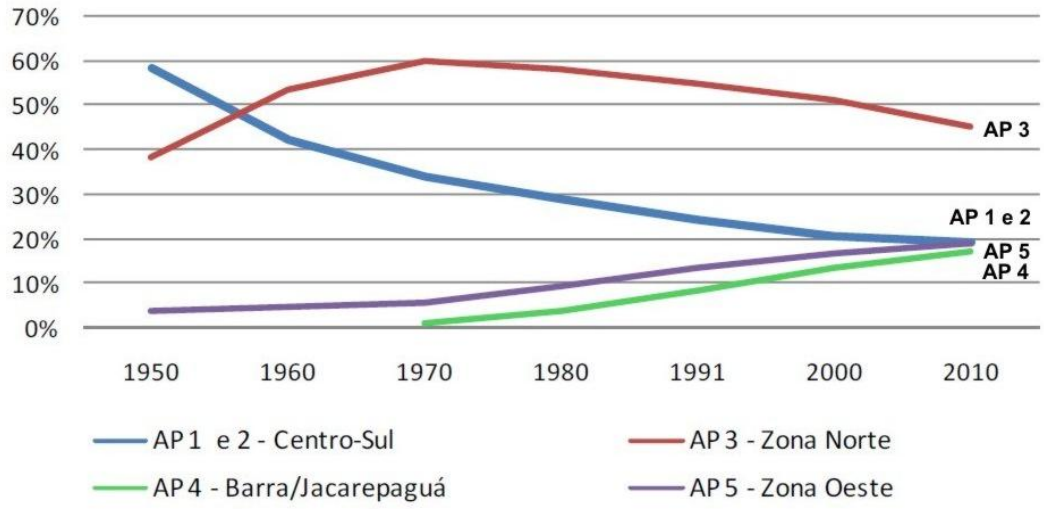
A atual distribuição da população moradora em favelas na cidade do Rio de Janeiro não pode prescindir de uma análise da evolução de seu crescimento e dinâmica nas últimas décadas, considerando que o Censo Demográfico de 1950 foi o primeiro a reunir dados específicos sobre esses assentamentos. Na Tabela 10, demonstra-se que, em relação à população total, os moradores em favelas sempre apresentaram uma taxa de crescimento maior. No entanto, observa-se a tendência de crescimento exponencial nos últimos vinte anos, correspondentes à intensificação de programas de intervenção, depois de um decréscimo progressivo nos quarenta anos anteriores.

Tabela 10: Evolução da população moradora em favelas no Rio de Janeiro – 1950-2010

Ano	Total (A)	Em favelas (B)	Percentual em favelas	Crescimento nas favelas
1950	2.377.451 (1)	169.305 (4)	7,1%	-
1960	3.307.163 (1)	335.063 (5)	10,1%	97,9%
1970	4.315.746 (1)	565.135 (5)	13,1%	68,7%
1980	5.183.992 (1)	722.424 (5)	13,9%	27,8%
1991	5.480.768 (2)	882.483 (2)	16,1%	22,2%
2000	5.857.904 (2)	1.092.476 (2)	18,7%	23,8%
2010	6.320.446 (3)	1.443.773 (3)	22,8%	32,2%

Elaboração própria, a partir das seguintes fontes: (1) IBGE, 2011b; (2) Cavallieri et al, 2016; (3) Cavallieri e Vial, 2012; (4) Valladares, 2005; (5) Cardoso & Araujo, 2007.

Gráfico 1: Distribuição espacial dos moradores de favelas cariocas, segundo as Áreas de Planejamento – 1950-2010



Fonte: IBGE, Censos Demográficos. Nota: Para atenuar as imprecisões, os dados da AP-1, de pequena expressão, foram agregados aos da AP-2.

O Gráfico 1 foi produzido por Cavallieri e Vial (2012), a partir de números históricos dos Censos Demográficos do IBGE, para demonstrar a evolução da dinâmica de distribuição dos moradores de favelas no território da cidade ao longo do tempo, garantindo dados mais homogêneos, já que somente nos dois últimos censos o IPP passou a realizar estimativas independentes. O próprio processo histórico de ocupação do território da cidade, considerando as políticas públicas voltadas para a oferta de empregos e de serviços públicos, os projetos e intervenções que afetam o valor da terra, entre outros fatores, vem condicionando o surgimento e a consolidação das favelas, ao longo dos últimos sessenta anos, sendo que algumas tendências atuais podem ser observadas.

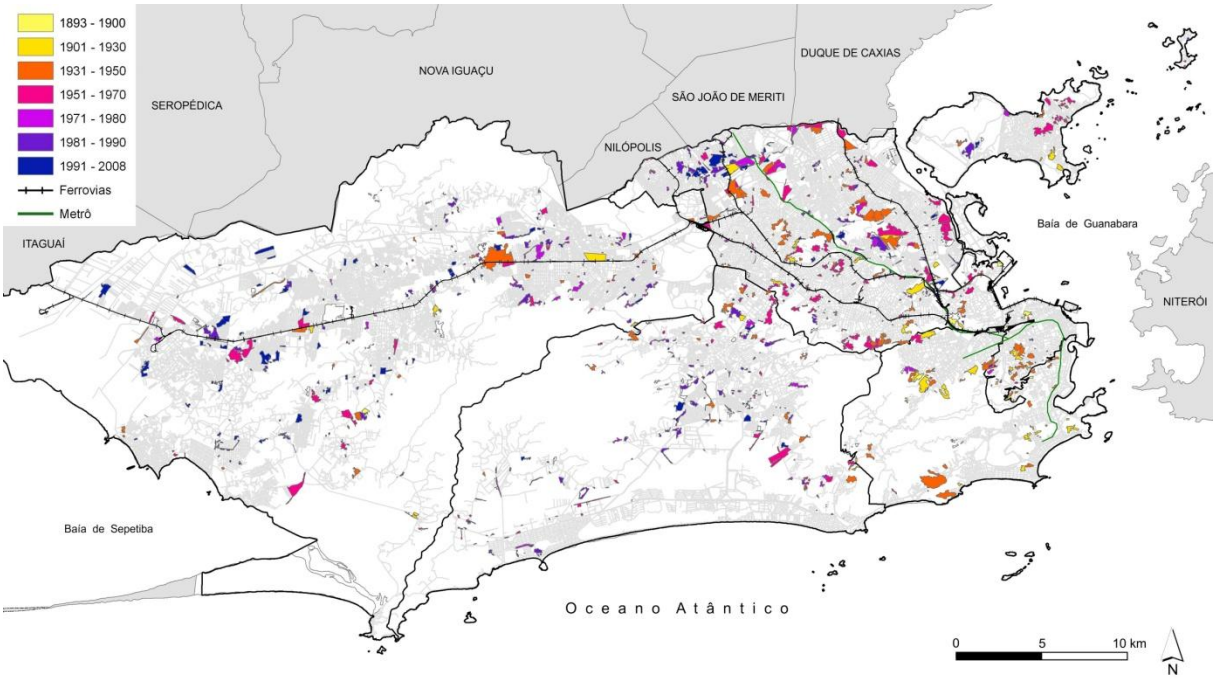


Figura 11: Origem e processo de expansão das favelas cariocas – 1893-2008.
Fonte: SABREN – IPP, 2009.

Enquanto o percentual de população residente em favelas tem progressivamente diminuído nas zonas consolidadas Centro-Sul, mais valorizadas do ponto de vista imobiliário, o crescimento populacional das favelas vem sendo mais intenso nas áreas de expansão: a partir da década de 1980, na região da Barra da Tijuca e, da década de 1990, na Baixada de Jacarepaguá/Barra e na Zona Oeste. A Zona Norte, que até a década de 1970 teve seu índice crescente, começou, a partir de então, a fazer uma curva descendente. No último ano do gráfico (2010), observa-se a convergência das curvas relativas às zonas Centro-Sul, Barra/Jacarepaguá e Oeste.

Na Tabela 11, demonstra-se que os programas de urbanização dos últimos vinte anos atenderam a somente 19,6% do total da população moradora em favelas. Dos 174.149 moradores em favelas da Zona Sul, incluindo a Grande Tijuca, houve benefício a 33,5%. Em contrapartida, os moradores de favelas em áreas de urbanização mais recente, Zona Oeste (12,5%) e Barra/Jacarepaguá (5,6%), têm sido menos beneficiados. Em termos absolutos, os moradores das favelas da Zona Norte foram os que mais se beneficiaram, com 52,6% em relação ao total de favelas urbanizadas.

Tabela 11: Proporção da população de favelas urbanizadas em relação à população total das favelas cariocas, por Áreas de Planejamento – 2010

Área de Planejamento	Total (A)	Favelas Urbanizadas (B)	Proporção (B/A)
Total	**1.443.773**	**283.058**	**19,6%**
AP1 - Zona Central	103.296	28.060	27,2%
AP2 - Zona Sul	174.149	58.305	33,5%
AP3 - Zona Norte	654.755	149.014	22,8%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	236.834	13.310	5,6%
AP5 - Zona Oeste	274.739	34.369	12,5%

Fonte: IBGE, Censo 2010; Estimativa IPP. Nota: Nas favelas urbanizadas estão incluídos tanto os complexos quanto as isoladas (CAVALLIERI e VIAL, 2012).

Os dados demonstram que o investimento em programas de intervenção, nos últimos vinte anos, vem privilegiando as favelas localizadas nas zonas consolidadas da cidade, não sendo constatados programas de urbanização prévia em escala suficiente para garantir à população de baixos rendimentos o acesso formal às áreas de expansão urbana recente, tendendo à manutenção dos processos estruturais de urbanização excludente. Além disso, outras intervenções realizadas na cidade, que envolvem ações públicas, privadas e mistas, têm contribuído para alterações significativas nos valores imobiliários.

Tabela 12: Evolução da população residente em favelas cariocas – 1991-2010

Áreas de Planejamento	População residente total			População residente em favelas		
	1991 (1)	2000 (1)	2010 (2)	1991 (1)	2000 (1)	2010 (2)
Total	**5.480.768**	**5.857.904**	**6.320.446**	**882.483**	**1.092.476**	**1.443.773**
AP-1 - Zona Central	306.867	268.280	297.976	85.182	76.787	103.296
AP-2 - Zona Sul	1.033.595	997.478	1.009.170	127.104	146.538	174.149
AP-3 - Zona Norte	2.321.828	2.353.590	2.399.159	480.524	544.737	654.755
AP-4 - Barra/Jacarepaguá	526.302	682.051	909.368	72.182	144.394	236.834
AP-5 - Zona Oeste	1.292.176	1.556.505	1.704.773	117.491	180.020	274.739

Fonte: (1) Cavallieri et al, 2016; (2) Cavallieri e Vial, 2012.

Conforme demonstrado na Tabela 12, nas duas últimas décadas, o número de residentes em favelas cresceu a uma proporção superior à da cidade como um todo. Entre 1991 e 2000, a população carioca cresceu de 5.480.768 para 5.857.904 (7,0%), enquanto o número de moradores em favelas passou de 882.483 para 1.092.476 (23,8%). Entre 2000 e 2010, a população total passou de 5.857.904 para 6.320.446 habitantes (7,9%), enquanto nas favelas o número de moradores cresceu de 1.092.476 para 1.443.773 (32,2%). Assim, apesar dos programas e projetos de urbanização, e de sua intenção em conter e controlar, as favelas cariocas continuam crescendo, tanto em novas áreas quanto em adensamento populacional nas já existentes, crescimento impulsionado por uma suposta mobilidade social entre os residentes de diferentes setores da cidade, “formais” e “informais”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dicotomias entre formal x informal, regular x irregular, legal x ilegal se apresentam frequentemente como se não fossem resultado de uma construção histórica que envolve múltiplos aspectos das relações políticas, econômicas, socioculturais e ambientais que se desdobram na cidade. É essencial, portanto, que a análise de sua ocupação e expansão física seja também associada a sua apropriação simbólica. Neste sentido, a legislação urbanística ocupa um papel instrumental na organização da sociedade urbana, pois tem a função de legitimar parcial ou integralmente setores da cidade, social e institucionalmente aceitos, ao mesmo tempo em que nega e tornam ilegítimos outros setores. Não importando o quanto as leis foram e vêm sendo criadas, adaptadas ou subvertidas para a produção da "cidade formal". Assim, as diferenciações urbanísticas produzidas historicamente não correspondem tão somente à ocupação e delimitação de fronteiras físicas, mas também a fronteiras simbólicas que interferem nas decisões políticas e determinam tais diferenciações, sendo flagrantes os conflitos entre os processos informais de ocupação do espaço e os mecanismos formais desenhados pelas instituições públicas para controlá-los.

Davis (2006) afirma que o crescimento populacional no planeta continuará predominantemente em áreas urbanas, seja com a continuidade da formação de megacidades ou também por meio de cidades secundárias (pequenas e médias). E, prevalecendo essa lógica capitalista neoliberal, a reprodução da pobreza, da desigualdade e da precariedade urbana será cada vez maior, tanto dentro de cidades de diferentes tamanhos e especializações econômicas quanto entre elas. Roy (2005), por sua vez, observa que o estudo das cidades é hoje marcado por um paradoxo, pois enquanto a maior parte do crescimento urbano do século XXI está ocorrendo no "mundo em desenvolvimento", muitas das teorias de como as cidades funcionam continuam enraizadas no "mundo desenvolvido". Destaca-se, portanto, a urgência de reflexões e práticas serem organizadas *desde abajo*, não somente do ponto de vista da geopolítica internacional, mas principalmente tendo como referência a complexa realidade de cidades brasileiras como o Rio de Janeiro, por meio de uma leitura orientada para a desconstrução de visões dicotômicas historicamente produzidas, elas mesmas alimentadoras de processos de exclusão, e para o desenvolvimento de políticas públicas que tenham como objetivo a promoção da justiça territorial.

A dimensão mundial do fenômeno favela já deveria ter suscitado uma inversão nos debates. Ao invés das consequências, as análises e orientações em nível global deveriam ser focadas nas causas da reprodução da pobreza e da precariedade urbana, de uma maneira mais política e intelectualmente clara, além de economicamente realista. No âmbito local, regional ou nacional, dependendo de contextos específicos, às tentativas de contornar o absenteísmo do Estado e dos governos, pela ineficácia ou insuficiência de suas ações orientadas por modelos de "boas práticas", deveriam ser contrapostas iniciativas mais incisivas de valorização e reconhecimento dos esforços empreendidos pelas populações de baixos rendimentos na autoprovisão de suas próprias moradias. E essas iniciativas passam fundamentalmente pelo debate de questões que envolvem o urbanístico e o jurídico, sem deixar de considerar as práticas socioculturais presentes no cotidiano das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007.

ABREU, Maurício de Almeida. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997 [1987].

_____. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço e Debates*, São Paulo, Annablume, n. 37, p. 34-46, 1994. Disponível em: http://issuu.com/fernandabasileresstom/docs/historia_favela

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane Lopes de. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In CARDOSO (coord.) *Habitação social nas Metrópoles brasileiras*. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007, p. 276-323. (Coleção Habitare)

CAVALLIERI, Fernando et al. Caracterização e Tipologia dos Assentamentos Precários Brasileiros: o caso do Rio de Janeiro. In MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleando; LIMA NETO, Vicente Correia (Edit.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: IPEA, 2016, p. 411-463.

CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010*. Rio de Janeiro: IPP, 2012. (Coleção Estudos Cariocas)

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

EL ATLAS DE LE MONDE DIPLOMATIQUE II. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 158, de 26 de dezembro de 2013*. Rio de Janeiro, 2013a.

_____. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro - 2013*. Rio de Janeiro: Fundação CEPERJ, 2013b.

_____. *Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações, 2013.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2009*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Centro de Estatística e Informações, 2012.

_____. *Déficit habitacional no Brasil, 2005*. Belo Horizonte: Convênio PNUD/Ministério das Cidades, 2006.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas; Ed. PUC-Rio, 2013.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. *Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais - informações territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. *Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais - primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a.

_____. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b.

INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS – IPP. *Indicadores ambientais da cidade do Rio de Janeiro: Brasil 2005*. Rio de Janeiro: IPP, 2005. (Coleções de estatísticas gerais)

JACOB, Cesar Romero; HEES, Dora Rodrigues; WANIEZ, Philippe. *Atlas das condições de vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro* [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2014.

JARAMILLO, Samuel. *Urbanización informal:* diagnósticos y políticas; una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales. Bogotá: CEDE, 2012.

_____. El desenvolvimiento de la discussión sobre la urbanización latinoamericana: hacia um nuevo paradigma de interpretacion. In JARAMILLO, Samuel; CUERVO, Luis Mauricio. *Urbanización Latinoamericana*: nuevas perspectivas. Bogotá - Colombia: Escala, 1992.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001 [1967].

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

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

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação, 2004. Disponível em: http://www.antac.org.br/pdf/ relatos/3.pdf

PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade*: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. Favelas ontem e hoje (1969-2009). In MELLO, Marco Antonio da Silva Mello et al (orgs.). *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 213-234.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 111 de 1º de fevereiro de 2011*. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011a.

REVISTA DESDE LA REGIÓN. Derecho a la ciudad y al territorio: una reflexión urgente. *Revista Desde La Región*. Medellín: Corporación Región, n. 55, abr. 2014.

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

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

_____. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

_____. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

SILVA, Jailson de Souza e. *O que é a favela afinal?* Texto apresentado para discussão no Seminário "O que é a favela afinal?". Rio de Janeiro: Observatório das Favelas/BNDES, 2009.

SMOLKA, Martim and IRACHETA, Alfonso. Mobilizing land value increments to provide service land for the poor. In IRACHETA y SMOLKA (Coord.). *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Toluca: Colegio Mexiquense, 2000.

TAVARES, Ricarda Lucilia Domingues. *O valor do lugar e o lugar do valor na formação e afirmação das favelas cariocas*. Niterói: PPGAU-UFF, 2016. (Tese de Doutorado)

_____. O Estado do Rio de Janeiro em desenvolvimento: entre a fábula e a realidade. In XIII SIMPURB – SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, nov. 2013. *Anais...* Rio de Janeiro - RJ: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 1-22, 2013.

THÉRY, Hervé; MELLO, Neli A. de. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Edusp, 2011 [2005].

UN-HABITAT. *State of the world's cities 2012/2013: prosperity of cities*. Nairobi: UN-HABITAT, 2012a.

_____. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*: rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi: UN-HABITAT 2012b.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro. *Análise Social*, vol. XXIX (127), p. 581-597, 1994.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. *Four Dacades of Urbanization of Slums in Rio de Janeiro*. LSE Cities, 2013. Disponível em: https://lsecities.net/media/objects/articles/four-decades-of-urbanization-of-slums-in-rio-de-janeiro/en-gb/. Acesso em 21/05/2016.

YUHASZ, Daniel. *As propostas de integração das favelas cariocas e as disputas pelos benefícios gerados: o valor da terra e o saldo da dívida social*. Niterói: PPGAU-UFF, 2013. (Dissertação de Mestrado)