

O Discurso Ambiental e o Controle das Favelas na Cidade do Rio de Janeiro.

Laerte Costa Silva

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/ UFRJ

laertes@bol.com.br

Pedro José Farias Fernandes

Geógrafo da Universidade Federal Fluminense (UFF)

pjf_fernandesyahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Este trabalho abordará a relação do discurso ambiental com as políticas públicas orientadas para as favelas no contexto da cidade do Rio de Janeiro. Pretende-se compreender as intervenções do poder público nas favelas cariocas sob a égide do discurso ambiental, que penetrou o planejamento urbano nos últimos anos.

As práticas investigadas serão as contenções e/ ou remoções de favelas com a justificativa do discurso ambiental. Os casos mais ilustrativos destas formas de intervenção são o estabelecimento de eco-limites para impedir o avanço das comunidades sobre áreas de preservação ambiental.

É importante compreender estas práticas de modo abrangente, de modo a destacar como o “cercamento” destes territórios relaciona-se com as formas de controle em voga na sociedade globalizada, a legitimação destas intervenções pelo discurso da sustentabilidade, além de uma análise histórica da atuação do Estado nestes territórios.

Pressupõe-se que estas intervenções estejam selecionadas no território da cidade, privilegiando o controle em áreas mais valorizadas, sob o argumento ambiental, como historicamente tem ocorrido.

Tendo em vista as representações negativas em torno das favelas, as políticas públicas voltadas para a mesma datam da década de 1930 visando sua remoção e eliminação do espaço carioca.

Enquanto no início do século XX, o discurso higienista servia para legitimar as práticas de remoção dos cortiços (habitados pela população pobre) para abrir espaço para as vias que adequariam o espaço da cidade ao capitalismo fordista do século XX, hoje o discurso ambiental pretende obter legitimidade para reforçar a segregação socioespacial, resultante das práticas da acumulação flexível.

Esta pesquisa é importante para compreender a orientação das políticas públicas para as favelas cariocas, que abrigam aproximadamente 20% da população, conforme último censo demográfico e para analisar o discurso oficial e dos meios de comunicação de forma crítica, desvendando, os reais interesses destas intervenções urbanísticas.

OBJETIVOS

Este trabalho visa compreender a influência do discurso ambiental nas políticas públicas orientadas para as favelas na cidade do Rio de Janeiro, em especial as práticas de contenção, estabelecidas através dos ecolimites e remoções motivadas pelo discurso do risco ambiental.

METODOLOGIA

Em função da etapa preliminar desta pesquisa, este trabalho baseou-se em levantamento bibliográfico, coleta e análise de dados acerca das favelas cariocas no Censo Demográfico de 2010, produzido pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), além de reportagens jornalísticas.

Pesquisou-se o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro para compreender a orientação das políticas públicas municipais para as favelas na próxima década.

RESULTADOS PRELIMINARES

A inserção da temática ambiental no planejamento das cidades nas últimas décadas tem provocado inúmeros conflitos entre aqueles que pretendem “proteger a natureza” e os que lutam por justiça social e contra as desigualdades sociais. Os mecanismos de proteção das áreas naturais, tais como o estabelecimento de unidades de conservação chocam-se com problemas sociais que se arrastam ao longo da história, como a

ocupação das franjas urbanas, encostas com condições precárias de moradia, pela população mais pobre. Este embate de racionalidades distintas resulta em conflitos entre as demandas por regularização fundiária e direito de permanência de populações habitando áreas de proteção ambiental e as necessidades de preservação de recursos naturais, como mananciais (Costa, 2008).

De acordo com Limonad (2010), a ambientalização do discurso do planejamento tem origem na emergência dos conflitos sociais em diversas partes do mundo associados à apropriação e gestão dos recursos naturais, o que inclui disputas por terras férteis, água potável ou fontes de combustíveis, embora a concepção de desenvolvimento sustentável elaborada pelo Relatório Brundtland, em 1987, contexto de plena expansão do neoliberalismo em escala mundial, tenha extirpado o caráter dos conflitos sociais que lhe deram origem, o que alimentou correntes ambientalistas de inspiração neomalthusiana. Estas, em nome de uma escassez dos recursos naturais defendem exclusivamente a natureza em detrimento das questões sociais. Em decorrência do êxito do desenvolvimento sustentável como ferramenta de legitimação de práticas urbanas neoliberais, tornaram-se comuns práticas como o Programa de Cidades Sustentáveis (SCP) das Nações Unidas. Para Acelrad (1999, p. 85), a idéia de sustentabilidade, neste contexto, é aplicada às condições de reprodução de legitimidade das políticas urbanas.

O planejamento urbano ambientalizado procura ressignificar o espaço com gestos confortadores de segurança e controle, de modo a dar visibilidade à natureza nas cidades e exorcizar os medos da instabilidade da ordem social e da destruição ecológica num contexto de instabilidade da sociabilidade urbana e ordem social fragmentada (Acelrad, 2004).

O ambiente evocado por este discurso planificador visa reconstruir a unidade das cidades, sua coesão social e sua governabilidade política frente ao desmonte das políticas públicas destinadas a conter as desigualdades socioespaciais, à fragmentação do tecido social e à privatização da vida. A temática da sustentabilidade contribui para evocar expectativa de bem-estar no âmbito da habitação, condições de saúde, direitos sociais (Acelrad, 2004, p. 28).

Esta noção de sustentabilidade urbana aplicada ao planejamento de cidades fortemente divididas parece integrá-las pela retórica de um meio ambiente uno e

consensual ou por operações materiais de conexão, tais como “corredores ecológicos”, fluxos aquáticos, dentre outros (Acsehrad, 2004, p. 29).

Esta noção parece constituir apenas parte de um esforço mais amplo de configurar um novo padrão de regulação urbana capaz de agir duravelmente na dinâmica reprodutiva a própria desigualdade constitutiva das cidades em que convivem a marginalidade avançada e o rentismo urbano. Trata-se de, em meio a crise urbana, reproduzir a cidade compatível com a acumulação flexível (Acsehrad, 2004, p. 29)

As intervenções em favelas legitimadas pelo discurso ambiental, no entanto, parecem contrastar com esta premissa de integração prometida pela sustentabilidade urbana, ao implantar eco-limites (muros) nas comunidades e reforçar a segregação.

Este novo modo de regulação urbana baseado na maximização do poder local, na competição interurbana, no desmantelamento das políticas sociais, substituídas pelo “empreendedorismo urbano” (Harvey, 1996) e as novas condições de governo, que passa a envolver também atores não- governamentais, privados e semipúblicos culminou na produção de uma cidade desigual, na qual o “ambiente de negócios” destina amenidades para as áreas mais valorizadas e riscos sociais e ambientais para os mais pobres (“no quintal dos mais fracos”) (Acsehrad, 2004, p. 31; Acsehrad, 2002, p.4).

Tem se constituído, portanto, em meio à crise urbana, um novo modo de regulação para as cidades, compatível com as dinâmicas do capitalismo flexível, que produz novas contradições espaciais, como a dualização funcional da cidade entre áreas ricas e relativamente protegidas e áreas pobres e submetidas a todo tipo de risco urbano, o que tem como motor as contradições espaciais da acumulação flexível.

Os atores hegemônicos, neste contexto, fazem do discurso da sustentabilidade um meio de instaurar consensos simbólicos e costurar cisões no tecido social urbano, crescentemente atravessado pelas contradições da globalização (Acsehrad, 2004).

Utilizam-se assim do discurso da sustentabilidade, no caso estudado por esta pesquisa, para convencer toda a sociedade de que é preciso proteger as florestas do avanço das favelas, ainda que dados do censo 2010 revelem o baixo crescimento ou mesmo decréscimo das favelas de áreas mais valorizadas da cidade onde foram implantados eco-limites, como a favela Santa Marta, que teve sua área reduzida entre 2008 e 2010, de acordo com levantamento do Instituto Pereira Passos.

O convencimento representa, para Gramsci, um dos instrumentos para que a classe ou grupo dominante da sociedade capitalista exerça seu domínio, sendo este não apenas capaz de impor esse domínio, mas também fazer os demais grupos sociais aceitarem-o como legítimo. A hegemonia resulta, portanto, da capacidade dos grupos dominantes da sociedade de obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantêm sobre os meios de produção econômicos, assim como sobre os instrumentos de repressão e ainda (principalmente) pela capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral dessa sociedade. Hegemonia, para Gramsci, significa, ao mesmo tempo, a direção político- ideológica da sociedade civil, como também a combinação de força e consenso para obter o controle social (Acanda, 2004, p.177/178).

Torna-se simples, neste contexto, compreender a adaptação do discurso ambiental para legitimar contenções/ remoções de favelas principalmente nas áreas mais valorizadas da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com Campos (2007, p. 71), as favelas estão umbilicalmente ligadas à questão do risco e as classes dominantes utilizam, em cada momento, um discurso, para legitimar práticas socioespaciais discriminatórias e segregacionistas. A questão da higiene foi fundamental para justificar a construção capitalista do espaço do Rio de Janeiro, colocando-se, em nome do bem comum (quase todos), a necessidade de afastar da área central grande parte dos cortiços que abrigavam negros egressos da escravidão e, em menor proporção, outros segmentos sociais. Posteriormente, entrou em cena o discurso do “risco” ambiental para legitimar as remoções de favelas, sobretudo nas áreas mais valorizadas da cidade do Rio de Janeiro.

Em se tratando das políticas urbanas destinadas às favelas na cidade do Rio de Janeiro, esta discussão materializa-se, atualmente, em determinadas práticas de “contenção territorial” (Haesbaert, 2007) ou remoções motivadas pela constatação do avanço de favelas para áreas de preservação ambiental, o que motivou a construção de muros (eco-limites) para impedir a expansão das mesmas, prática iniciada com a construção de muro na favela Santa Marta, em Botafogo (2009).

Para Haesbaert (2010) as contenções praticadas pelo poder público nas favelas das áreas mais valorizadas da cidade sob o discurso da (bio) segurança apoiado nos riscos ecológicos “de fato oculta outra preocupação, com os ‘riscos’ do narcotráfico e da própria expansão física dessa massa de população mais pobre, considerada ‘danosa’ e

lócus de geração de insegurança, pelo menos no contexto simbólico da relação asfalto-favela” (p. 543/ 544).

A passagem da sociedade disciplinar, situada por Foucault para os séculos XVII, XIX e início do século XX, para a sociedade de controle explicada por Deleuze (1992) pode explicar as intervenções de contenção abordadas por esta pesquisa. Para este último autor, a sociedade de controle desenvolveu mecanismos de controle que impuseram a sociedade os mais duros confinamentos (p. 2). O estabelecimento de muros nas favelas cariocas expressa este controle, embora origine-se de fatores diversos e complexos relativos às especificidades da formação socioespacial brasileira.

Devemos anotar aqui, então, de acordo com Nunes (2010, p.8) que há eco-limites em 50 pontos da cidade, correspondendo a 44 quilômetros. Em 2009, foi definido o estabelecimento de eco- limites próximos aos parques da Tijuca e da Pedra Branca, respectivamente, nas zonas norte e oeste da cidade, além de outros 10 em favelas, como a favela da Rocinha e Chácara do Céu (zona sul da cidade).

Tornadas alternativas habitacionais para grupos socialmente marginalizados em fins do século XIX, as favelas somente tornaram-se objeto de política pública em 1930, a partir do plano Agache, visando sua erradicação (Abreu, 2008; Compans, 2007; Valladares, 2005). Vale ressaltar assim, que políticas de remoção sucederam-se na história, marcadas pelo emprego da violência e a arbitrariedade (Compans, 2007, p. 3).

As favelas historicamente tiveram representações pejorativas, como ilustrado por Valladares (2005). As primeiras intervenções buscaram sua eliminação do cenário carioca e tiveram respaldo do discurso higienista já no início do século XX. E no passado, não foram raras as campanhas dos principais veículos de comunicação da cidade para a remoção das favelas, apresentadas como “*lepras da estética*” (Valladares, 2005, p.42)

O processo de redemocratização da sociedade brasileira, entretanto, rechaçou a continuidade da política de remoções. A instituição de Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social (AEIS/ ZEIS), reconhecidas em legislação federal, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, permitiu a intervenção urbanística e regularização fundiária em áreas de ocupação informal (Araújo & Carvalho, 2011).

No entanto, mesmo nas legislações urbanísticas mais progressistas, como é o caso do Plano Diretor do Rio de Janeiro, admite-se a exceção em casos destas áreas encontrarem-se em “unidades de preservação ambiental” ou “áreas de risco”. Assim, se num primeiro momento, a legislação ambiental, ao definir as áreas de encostas como áreas a serem protegidas, acabou por facilitar sua ocupação pelos pobres face ao desinteresse do mercado imobiliário, “num segundo momento, vem proporcionando uma nova justificativa para a contenção ou mesmo a remoção destes assentamentos informais” (Compans, 2007, p. 3).

O último Plano Diretor da cidade (2011) não admite qualquer ocupação em áreas de risco e prevê a remoção dos moradores situados em áreas deste tipo. No entanto, Tal legislação não especifica o que se entende por “áreas de risco”. Além disso, o plano respalda a remoção e contenção dos loteamentos em áreas de preservação ambiental

“Não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como:

- I. áreas de risco;
- II. faixas marginais de proteção de águas superficiais;
- III. faixas de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;
- IV. faixa de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;
- V. áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação da Natureza;
- VI. áreas que não possam ser dotadas de condições satisfatórias de urbanização e saneamento básico;
- VII. áreas externas aos ecolimites, que assinalam a fronteira entre as áreas ocupadas e as destinadas à proteção ambiental ou que apresentam cobertura vegetal de qualquer natureza;
- VIII. vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas a estes adjacentes;e
- IX. áreas frágeis de encostas, em especial os talvegues, e as áreas frágeis de baixadas.

§2º Os moradores que ocupem favelas e loteamentos clandestinos nas áreas referidas no parágrafo anterior deverão ser realocados, obedecendo-se às diretrizes constantes do art. 201 desta Lei Complementar, do artigo 429 da Lei Orgânica do Município, observado os dispositivos do Art. 4º da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. (RIO DE JANEIRO, 2011, p.9)

Torna-se importante discutir o risco neste trabalho. De acordo com Haesbaert (2010, p. 540), o risco estaria relacionado à evitação: numa sociedade “em que tudo é feito em nome da segurança e do risco, vamos simplesmente tentar evitar que algo aconteça, atacando seus efeitos, e não, efetivamente, enfrentando suas causas. Trata-se da tática da evitação e não do enfrentamento”. Assim, “pela técnica da evitação permanente, não se enfrentam as grandes e reais questões do nosso tempo”, neste caso, a idéia do risco sustenta o estabelecimento de eco-limites para preservar a Mata Atlântica e/ ou as remoções dos moradores destes locais. Em ambos os casos, não se enfrentam as causas da desigualdade no acesso à moradia.

É preciso ainda relativizar o discurso do risco utilizado para legitimar as práticas de remoções de favelas pelo poder público, pois como lembrou Nunes (2010, p. 16) a lista de favelas em áreas de risco traçada pela GeoRio/ Secretaria de Obras da Prefeitura do Rio de Janeiro no ano de 2010 não se confirmou nos deslizamentos ocorridos em abril do mesmo ano, “mais parecendo que servem de suporte argumentativo para justificar tais ações de remoção”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão feita no tópico anterior ilustra parte dos resultados atingidos por esta pesquisa e demonstra a complexidade do tema abordado. Entende-se aqui que é preciso romper com a lógica dual que antepõe proteção ambiental e sustentabilidade social e pensar políticas que incorporem natureza e sociedade. Para concretizar tal objetivo, torna-se necessário romper com pressupostos estruturantes de nosso espaço urbano, como a precariedade da política de habitação popular, que se expressa no descaso do Estado na garantia do acesso à moradia digna para todos os cidadãos, direito garantido na Constituição de 1988.

As práticas de contenção territorial nas favelas, através do estabelecimento de eco-limites, mostram-se ineficazes, pois não agem na causa dos problemas ambientais urbanos historicamente construídos em nossa sociedade e, de fato, segrega a população mais pobre, culpabilizando-a pela degradação ambiental. Assim, torna-se necessário integrar o ambiente das favelas ao espaço da cidade, articulando (ao invés de antepor) justiça social e preservação ambiental.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro (4ª Edição)*. Rio de Janeiro, IPP, 2008.

ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade Civil e Hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

ACSELRAD, Henri. *Desregulamentação, Contradições Espaciais e Sustentabilidade Urbana*. Curitiba: Revista Paranaense de Desenvolvimento. Julho/ Dezembro, 2004, pp. 25-38.

————— *Justiça Ambiental e Construção Social do Risco*. Ouro Preto: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2002.

————— *Discursos da Sustentabilidade Urbana*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, ANPUR, ano 1, nº1, 1999, p. 79-90.

ARAÚJO, Heloisa Oliveira de & CARVALHO Ilce Maria Marques de. *Limites e Potencialidades do Instrumento Zonas de Especial Interesse Social: Reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador*. Rio de Janeiro (RJ): XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

CAMPOS, Andreilino. *Do Quilombo à Favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro (2ª edição)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

COMPANS, Rose. *A Cidade Contra a Favela: A Nova Ameaça Ambiental*. Belém (PA): XII Encontro Nacional da ANPUR, 2007.

COSTA, Heloísa Soares M. *A trajetória ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas*. In COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes. *Planejamento Urbano no Brasil: Trajetórias, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008, pp. 80-92.

DELEUZE, Gilles. *Post- Scriptum Sobre as Sociedades de Controle*. Rio de Janeiro: Conversações: 1972-1990 (edição 34), 1992, p. 219- 226.

HAESBAERT, Rogério. Território, insegurança e risco em tempos de contenção social in FERREIRA, Ademir Pacelli et al. A experiência migrante: entre deslocamentos e reconstruções (org). Rio de Janeiro, GARAMOND, 2010.

_____ Sociedade de In- Segurança e Des- Controle dos Territórios. Niterói, Projeto de Pesquisa (UFF), 2007.

HARVEY, David. Do Gerenciamento ao Empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Revista Espaço & Debates. Cidades: estratégias gerenciais, 1996, pp. 48-64.

LIMONAD, Ester. A Natureza da “Ambientalização” do Discurso do Planejamento. Barcelona: Scripta Nova, nº 14, 2010, p.1-10.

NUNES. Maria Julieta. Ano 2010: Visão Panorâmica das Políticas Governamentais Voltadas à Favela. Rio de Janeiro (RJ): Semana PUR, IPPUR/ UFRJ, 2010. Disponível Em: http://www.ippur.ufrj.br/download/semana_pur_2010/completos/Julieta.pdf

VALLADARES, Lícia do Prado. A Invenção da Favela: do Mito de Origem a Favela.com (1ª Edição). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar 111, 11 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/LC111.2011.pdf>

ESTÁGIO DA PESQUISA

Em andamento/ Levantamento Bibliográfico.