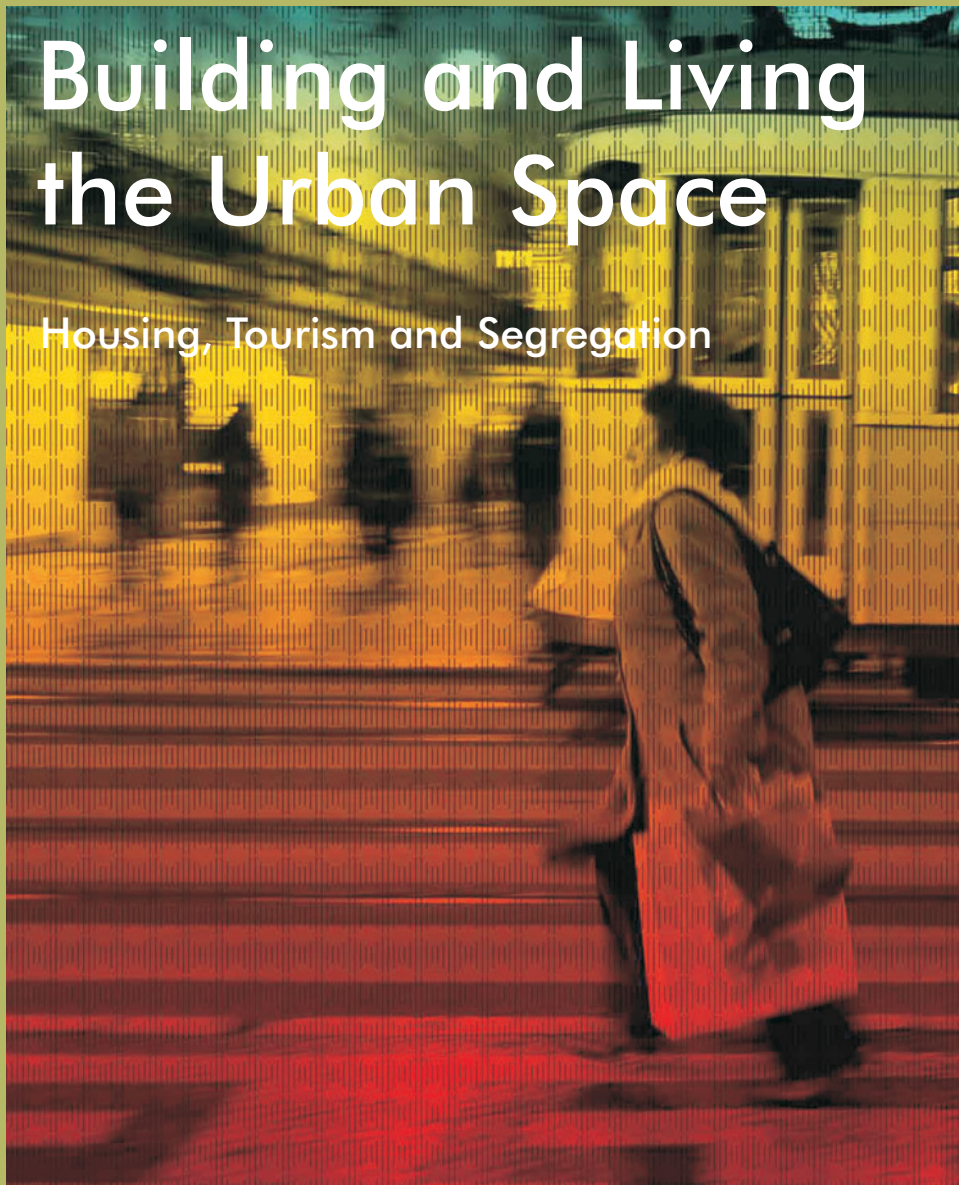


Patrícia Pereira e João Martins
(editors)

SICYUrb • vol. VI

Building and Living the Urban Space

Housing, Tourism and Segregation



SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers, vol. VI

Building and Living the Urban Space
Housing, Tourism and Segregation

SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers

- Vol I *Mobility and Urban Flows. From Transnational Movements to Virtual Flows*
(organizado por Rita d'Ávila Cachado e Joana Azevedo)
- Vol II *Urban Culture in Action. Politics, Practices and Lifestyles*
(organizado por Lígia Ferro, Otávio Raposo e Pedro Abrantes)
- Vol III *Making the City Work. Agency in a Changing World*
(organizado por Gonçalo Gonçalves e Bruno Monteiro)
- Vol. IV *City in Movement. Activism, Social Participation and Urban Reinventions*
(organizado por Inês Pereira, Nuno Nunes e Ioana Florea)
- Vol V *Recomposing the Urban Fabric. Centralities and Peripheries Revisited*
(organizado por João Pedro S. Nunes e Pedro Costa)
- Vol VI *Building and Living the Urban Space. Housing, Tourism and Segregation*
(organizado por Patrícia Pereira e João Martins)
- Vol VII *Public Sociability and Spatial Forms. Meanings and Relations*
(organizado por Graça Indias Cordeiro, Renato Carmo e Sofia Santos)

Patrícia Pereira e João Martins (eds.)

SICYurb • Proceedings of the Second International Conference of Young Urban Researchers, vol. VI

Building and Living the Urban Space

Housing, Tourism and Segregation

Bruno Santos Gomes
Fanny Gerbeaud
François Valegeas
Giselle Andrea Osorio Ardila
Henrique Dorneles de Castro
João Martins
Juliana Blasi Cunha
Letícia Luna
Mariana Siena
Marie Lanzaro
Michaël Chétry
Patricia Maria de Jesus
Pedro Abrantes
Raquel Maria de Lima Alonso
Rodrigo Millan
Sofia Alexandra Duarte Barroco
Soraya Silveira Simões
Shirley Alves Torquato
Tomas Pires Amorim

Lisboa, 2013

© Patrícia Pereira e João Martins (eds.), 2013

Patrícia Pereira e João Martins (eds.)

Building and Living the Urban Space. Housing, Tourism and Segregation

Primeira edição: novembro de 2013

ISBN: 978-989-732-152-8

em repositório ISCTE-IUL: <http://hdl.handle.net/10071/4307>

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10)

Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso

Capa: Lina Cardoso

Imagem da capa: Daniel Moreira

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,

de acordo com a legislação em vigor, por Patrícia Pereira e João Martins

Contactos:

ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, Av. Das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Tel.: +351 217903000 • Fax: +351 217964710

E-mail: geral@iscte.pt

Página: <http://www.iscte-iul.pt/home.aspx>

Índice

Índice de figuras e quadros	ix
Introdução	1
<i>Patricia Pereira e João Martins</i>	
1 Conjuntos habitacionais ou condomínios fechados? Um estudo de caso sobre os empreendimentos Ipê Amarelo e Ipê Branco em Realengo, Rio de Janeiro	5
<i>Tomás Pires Amorim</i>	
2 O programa minha casa minha vida no município de São Paulo	21
<i>Patricia Maria de Jesus</i>	
3 Apropriação de espaço. Tipologia habitacional versus equipamento no plano de Alvalade	39
<i>Sofia Alexandra Duarte Barroco</i>	
4 Mixité sociale et quartiers durables. Quelle place pour une diversité des modes de vie?	59
<i>François Valegeas</i>	
5 Do barraco para o apartamento. Uma análise comparativa das políticas habitacionais da Cruzada São Sebastião e do Programa de Aceleração do Crescimento no Rio de Janeiro	75
<i>Soraya Silveira Simões, Leticia de Luna Freire, Shirley Torquato e Mônica Dias de Souza</i>	

6	Negociações e conflitos em jogo na implementação de políticas públicas em uma favela da cidade do Rio de Janeiro, Brasil	95
	<i>Juliana Blasi Cunha</i>	
7	Les favelas de Rio de Janeiro: de bidonvilles à quartiers populaires. Le cas de Nova Holanda, une favela du Complexe de la Maré	113
	<i>Michaël Chétry</i>	
8	L'architecture spontanée à Bangkok. Un outil de développement urbain	129
	<i>Fanny Gerbeaud</i>	
9	Quel droit au logement en Ile-de-France? L'exemple de personnes en difficulté, prises en charge au sein de structures d'hébergement	141
	<i>Marie Lanzaro</i>	
10	O estado e os condomínios fechados	157
	<i>Henrique Dorneles de Castro</i>	
11	Aspectos culturais da microsegregação residencial. O caso da área rural num município vizinho a Bogotá	173
	<i>Giselle Andrea Osorio Ardila</i>	
12	Los efectos de la geografía de oportunidades sobre las preferencias de movilidad residencial al interior de barrios populares consolidados en Santiago de Chile (1990-2010)	185
	<i>Rodrigo Millan V.</i>	
13	Lugar de residência e inserção laboral. Notas de pesquisa	211
	<i>Raquel Maria de Lima Alonso</i>	
14	Os desastres revelados pelas chuvas no Brasil. Criação de novos e velhos padrões de desigualdade urbana	229
	<i>Mariana Siena</i>	
15	(Hi)Stories of the City. A biographical approach to Lisbon development	243
	<i>Pedro Abrantes</i>	

- 16 A rua e o bairro na construção da imagem da cidade. Turismo e transformação num bairro de Lisboa 253**
Bruno Gomes
- 17 Sun, Sea and Extended Urban Territories 265**
João Carlos Martins

Índice de figuras e quadros

Figuras

1.1	Ex-morador observa escombros dos desabamentos no Morro do Urubu, após as chuvas de abril/ 2010. Prefeito Eduardo Paes observa local da tragédia e promete priorizar reassentamentos com urgência	10
1.2	Prefeito Eduardo Paes visita conjunto habitacional em Realengo, acompanhado de 25 moradores do Morro do Urubu	10
1.3	Locais de origem dos moradores dos condomínios em Realengo	11
1.4	Localização dos empreendimentos do MCMV	13
1.5	Tempo de deslocamento médio	14
1.6	Faixas de renda	15
1.7	Preferência por local de moradia	16
3.1	Célula I do Bairro de Alvalade — Divisão por sub-seções	44
3.2	Distribuição de áreas dos tipos habitacionais 3 e 7, Bairro Alvalade (1945)	47
3.3	Tipos habitacionais, Célula I do Bairro de Alvalade	48
3.4	Equipamentos Escolares, Célula I do Bairro de Alvalade	49
3.5	Equipamentos, Célula I do Bairro de Alvalade	50
3.6	Pontos de permanência, Célula I do Bairro de Alvalade	55
4.1	Grille d'évaluation du second appel à projets EcoQuartier du ministère (2011)	64
4.2	Plan des espaces verts du quartier Beauregard — Territoires/Ville de Rennes (2006)	67
4.3	Répartition des programmes de logements dans le quartier Beauregard — Territoires/Ville de Rennes (2010)	69
7.1	Répartition des favelas dans la ville de Rio de Janeiro	116
7.2	Le complexe de la Maré, Décennie 1960	117

7.3	Le complexe de la Maré, 2010	117
7.4	Palafites du Complexe de la Maré – Décennie 1960	119
7.5	Complexe de la Maré – 2010	119
10.1	Condomínio e bairro Jardim Itu-sabará	165
10.2	Terreno ao lado de condomínio, o qual aparece no canto esquerdo da foto	165
10.3	Condomínio Jardim do Sol no bairro Cavahada	166
10.4	Ruas do bairro hípica, sendo a primeira pública e a segunda uma rua de loteamento privado	167
11.1	Níveis de territorialidade	179
11.2	Vivendas de população “histórica”	180
11.3	Ocupação população histórica e recente	181
11.4	Vivendas nos condomínios fechados	182
13.1	Região metropolitana de Campinas segundo zonas de vulnerabilidade, 2007	219
17.1	Algarve’s map with the indication of the different beaches, roads and highway	271
17.2	Dislocations between residence and work place in 2001	271

Quadros

2.1	Déficit acumulado e as metas do programa <i>Minha Casa, Minha Vida</i> — distribuição do déficit por faixa de renda	28
2.2	Balanco de Unidades Habitacionais financiadas pelo Programa <i>Minha Casa Minha Vida</i> : Etapa de execução por faixa de renda	33
3.1	Número de divisões por tipo habitacional, Bairro de Alvalade (1945)	45
3.2	Número de equipamentos na Célula I, Bairro de Alvalade	49
11.1	Comparação conjuntos e condomínios fechados	176
13.1	Taxa de desemprego total por zonas de vulnerabilidade, 2007	221
13.2	Taxa de desemprego total por zonas de vulnerabilidade e variáveis do indivíduo, 2007	221

Introdução

Patricia Pereira e João Martins

Este sexto volume das atas da SICYUrb (Second International Conference of Young Urban Researchers) incorpora 17 artigos de jovens investigadores, dando conta da linha de trabalho intitulada “Construir e viver o espaço urbano: conflito, desigualdade e coexistência na cidade alargada” (*Building and living the urban space: conflict, inequality and coexistence in the enlarged city*).

O texto inicial do *call for papers* convidava ao envio de comunicações, a transformar posteriormente em artigos, ancoradas nas dinâmicas complexas das metrópoles contemporâneas, que lidassem com formas diversas como actores individuais e colectivos, públicos e privados, constroem e vivem a cidade (alargada), questionando processos de permanência e mudança. Já na fase de sistematização deste volume apercebemo-nos que, do conjunto de trabalhos escritos que nos chegaram, emerge uma outra noção já presente nesse *call for papers*, embora de forma menos explícita: a grande cidade é produtora, mas também produto, das escolhas dos planeadores e decisores locais assim como das vivências quotidianas dos urbanitas. A combinação destas duas ideias é uma das chaves possíveis de leitura deste volume.

As diferentes abordagens acerca das realidades brasileira, portuguesa, francesa, colombiana, chilena e tailandesa que aqui dialogam permitem uma interessante leitura de tendências globais e das formas como elas se instanciam em diferentes áreas urbanas pelo mundo. Espelham também, em certa medida, a diversidade de proveniências dos participantes na SICYUrb, conferência plural em vários aspectos. Desde logo pelas línguas de comunicação oral e escrita escolhidas, entre as quatro propostas pela organização; mas igualmente pelas disciplinas científicas que enquadram os trabalhos apresentados (Antropologia, Arquitectura, Demografia, Geografia, Planeamento Urbano, Sociologia e Urbanismo); pela natureza dos textos e pela diversidade de instrumentos e enfoques metodológicos.

A habitação é um dos temas que domina o volume, contando-se vários artigos que abordam as políticas públicas de habitação e os seus resultados

em termos de vivência urbana. Nesse âmbito, Tomás Pires Amorim discute as consequências dos processos de realojamento de duas comunidades cariocas no âmbito do Programa *Minha Casa Minha Vida*. Este Programa encontra-se igualmente no centro da reflexão do artigo de Patrícia Maria de Jesus: a autora dá conta dos seus desenvolvimentos em São Paulo, debatendo as questões político-institucionais que lhe estão associadas e evidenciando a concretização dos objectivos do programa no terreno. Sofia Alexandra Duarte Barroco propõe uma leitura dos modos de habitar e das formas de apropriação do espaço privado e público no bairro de Alvalade, construído na década de 1940 em Lisboa, como peça fundamental da política de habitação social do Estado Novo. François Valegeas ilustra uma reflexão sobre *mixité* social em bairros sustentáveis planeados pelos poderes públicos franceses com o caso do bairro de Beauregard em Rennes.

Soraya Silveira Simões, Leticia de Luna Freire, Shirley Torquato e Mônica Dias de Souza apresentam uma análise, intitulada “do barraco ao apartamento”, em que comparam duas acções públicas de habitação e os seus efeitos no quotidiano e na relação das populações afectadas com a cidade do Rio de Janeiro. Juliana Blasi Cunha discute a implementação do *Programa de Aceleração do Crescimento* no complexo de favelas Pavão-Pavãozinho-Cantagalo (Rio de Janeiro), focando as negociações e conflitos em jogo em torno da concepção e das formas de utilização do território pelos moradores e pelos poderes públicos. Os dois últimos textos fazem igualmente parte de um subconjunto que se organiza em torno da habitação informal, no seio do qual se destacam as favelas brasileiras como objectos de pesquisa. Ainda em torno dessa realidade urbana, Michaël Chetry centra-se nas transformações sofridas pelas favelas do Rio, desde a sua emergência no dealbar do século XX até à actualidade. Já Fanny Gerbeaud debruça-se sobre a arquitectura espontânea de Banguecoque, que se tem vindo a afirmar como uma nova ferramenta de desenvolvimento urbano da cidade, devido à ausência de planeamento do mesmo.

Em ciências sociais, alguma da literatura sobre habitação social e habitação informal foca também questões ligadas ao direito à habitação. Marie Lanzaro é autora de um texto que questiona os mecanismos de acesso ao alojamento por parte de populações «em dificuldade» na região de Ile-de-France, marcada por uma forte tensão dos mercados residenciais.

Um conjunto de quatro artigos abordam a temática da habitação em forte associação com a dimensão segregação urbano-metropolitana: os dois primeiros focam-se na produção de condomínios fechados e os modos de habitar nesses contextos, enquanto para os outros dois a questão da mobilidade assume um lugar de destaque. Henrique Dorneles de Castro analisa a relação entre os condomínios fechados e o poder público, representado na figura do Estado no planeamento urbano; enquanto Giselle Andrea Osorio Ardila discute o fenómeno da segregação residencial recorrendo ao caso de uma

zona rural nas proximidades de Bogotá onde se têm vindo a construir vários condomínios fechados. O artigo de Rodrigo Millan discute o impacto da geografia de oportunidades sobre as motivações e expectativas de mobilidade residencial de habitantes de antigos bairros periféricos, que devido à urbanização acelerada estão hoje situados na zona urbana consolidada de Santiago do Chile. O artigo da autoria de Raquel Maria de Lima Alonso analisa os efeitos do lugar de residência sobre a inserção laboral em Campinas, considerando quatro dimensões: a distribuição das oportunidades de emprego, a acessibilidade aos meios de transporte, o estigma e a realidade espacial nas estratégias de procura de trabalho.

Podemos dizer que uma parte substancial dos artigos até aqui elencados, agrupados sob a temática da habitação, são também textos sobre a produção e reprodução de diversos tipos de desigualdades urbanas e metropolitanas. Para além de pano de fundo nesses diversos trabalhos, a temática é o tópico principal do artigo de Mariana Siena, que revela como, no Brasil, os desastres associados às chuvas têm sido o pretexto para a criação de novos espaços urbanos e expulsão de populações indesejáveis. É ainda foco de reflexão no texto de Pedro Abrantes, que mobiliza narrativas biográficas, elaboradas no âmbito do programa Novas Oportunidades, para abordar a transformação urbana na metrópole de Lisboa. A questão das desigualdades, que vemos então emergir de forma continuada ao longo da leitura deste volume, está igualmente presente nos artigos em que o turismo é a principal questão. Usando o exemplo empírico do bairro da Bica, Bruno Gomes oferece-nos uma reflexão em torno da importância das imagens construídas pelos discursos turísticos, sobre a reabilitação e revitalização do centro histórico de Lisboa, processo com profundos impactos físicos, económicos e sociais. João Martins leva-nos até ao Algarve, aos territórios ligados pela EN 125 para nos mostrar uma região social e territorialmente marcada pelas actividades económicas associadas ao turismo.

Patrícia Pereira e João Martins

Conjuntos habitacionais ou condomínios fechados? Um estudo de caso sobre os empreendimentos Ipê Amarelo e Ipê Branco em Realengo, Rio de Janeiro

Tomás Pires Amorim

Graduando em Bacharelado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), bolsista de iniciação científica (CNPQ) do Observatório das Metrópoles — IPPUR/UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, (tomas.pa@hotmail.com)

Resumo

Objetivos: O seguinte trabalho pretende fazer uma análise sobre a produção de habitação de interesse social, pelo setor privado, através do programa *Minha Casa Minha Vida* na região metropolitana do Rio de Janeiro. Identificando as conseqüências para a população, alvo destas intervenções, no confronto entre os interesses do mercado imobiliário e a produção de habitação popular.

Justificativa: O programa *Minha Casa Minha Vida*, lançado em 2009 pelo presidente Lula, visa colocar no mercado imobiliário unidades habitacionais subsidiadas, para atender uma demanda de famílias com renda de até 10 salários mínimos, divididas em três faixas: de 0 a 3 salários, 4 a 6 e de 6 a 10. Como estudo de caso, nos foi indicado pela própria prefeitura, que é quem coordenada o cadastramento das famílias no programa, dois empreendimentos, Ipê Amarelo e Ipê Branco, vizinhos, localizados na zona oeste da cidade. Eles haviam sido comprados pela prefeitura e seriam entregues a famílias removidas de áreas de ocupação ilegal. Essa não é a prática usual do programa *Minha Casa Minha Vida*, sendo esse o primeiro caso de reassentamento. Esse, entretanto, é o primeiro de outros empreendimentos do *Minha Casa Minha Vida* que foram comprados pela prefeitura com o mesmo intuito, de reassentar removidos pela própria prefeitura.

Metodologia: entrevistas com funcionários da prefeitura, responsáveis pela coordenação do processo de mudança das famílias.

Pesquisas de campo: com aplicação de um questionário aos moradores com perguntas que avaliavam além da caracterização sócio-econômica das famílias, as condições de habitabilidade das unidades habitacionais, as novas necessidades geradas pela vida em um conjunto habitacional, o processo de mudança organizado pela Prefeitura. Os elementos empíricos, colhidos nos questionários, permitiram que fossem demonstrados os fluxos diários dos moradores antes e depois da mudança, assim uma redefinição de centralidade. Junto disso, a

demonstração da estrutura financeira de produção empresarial de habitação popular, tem a intenção de avaliar e discutir, a remoção de população de baixa renda com o objetivo de se apropriar de solo urbanizado nos locais de interesse do capital, voltando com a prática da construção de conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades. Ou seja, se a política pública nacional de habitação atende a demanda da faixa de renda mais baixa 0 a 3 salários, ou se atende apenas aos anseios do setor da construção civil, criando uma oferta de empreendimentos não compatível com a real necessidade das pessoas.

Esse trabalho se insere na pesquisa “Entre a Política e o Mercado: desigualdades, exclusão social e produção da moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro — RMRJ” desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles IPPUR/UFRJ.

Introdução

No Brasil, o direito a moradia adequada é garantido pela constituição federal, porém ao contrário do que é estabelecido por lei, o país vem enfrentando dificuldades para acabar com o déficit habitacional e garantir o acesso irrestrito a habitação de qualidade. Há décadas o desenvolvimento sócio-espacial das cidades vem sendo orientado pelo mercado, já que o Estado privilegia as grandes corporações, e mais que isso, segundo Santos (1997), o Estado se retira da política, entregando ao mercado a atribuição dessa atividade. O que se observa na realidade, ainda segundo Santos (1997), é a “democracia de mercado”, onde o mercado imobiliário entende a habitação como mercadoria e, cujos resultados são, entre outros, o crescente número de ocupações de áreas inadequadas para habitação.

Neste contexto, é lançado em 2009 ainda no governo Lula, o programa *Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) que, entre outros objetivos, garante o acesso a habitação para famílias de até 10 salários mínimos divididas em 3 faixas de renda. De 0 a 3 salários mínimos, 3 a 6 e 6 a 10, de acordo com essas faixas de renda é dado um subsídio no valor da unidade habitacional. A Caixa Econômica Federal¹ (CAIXA), administra os fundos que financiam as construtoras que erguerão os imóveis. Neste modelo, as construtoras idealizam o projeto arquitetônico e o submetem à CAIXA, que analisa e aprova ou não o financiamento. O local da construção, ou seja, o terreno onde o empreendimento será instaurado também é escolhido pela construtora.

O PMCMV foi idealizado com o intuito de aquecer o setor da construção civil associando-o a uma política social de provisão habitacional, mas ao

1 A Caixa Econômica Federal é um banco do governo e existe a 150 anos, sendo criada por Dom Pedro II em 1861. Este banco atua em diversas áreas, como empréstimos e financiamentos. Além disso, é responsável pelos benefícios dos trabalhadores como FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), o PIS (Programa de Integração Social) e o Seguro-Desemprego. Atua também no fomento a habitação popular.

mesmo tempo os imóveis produzidos são colocados à disposição do mercado, sendo comprado pelas famílias. No caso do Rio de Janeiro, o PMCMV também está sendo articulado por governos municipais a uma política de reassentamento para famílias provenientes de áreas de ocupação ilegais ou áreas de risco, como favelas. A prefeitura compra os empreendimentos e os cede, a fundo perdido, as essas famílias removidas.

Os condomínios construídos pelo PMCMV tentam acabar com o estigma de locais degradados e favelizados que os antigos conjuntos habitacionais possuem. Por isso a CAIXA impõe regras a construção e a ocupação, dessa forma tentando controlar os hábitos dos moradores. Vende-se então a imagem de que os empreendimentos são condomínios fechados, porém na prática isso tem se apresentado de maneira problemática, pois os condomínios fechados foram criados para um público de classe média e alta, com o intuito de se proteger da violência urbana e se afastar do convívio cotidiano com populações de outras classes sociais. Esse afastamento pressupõe então certos gastos a mais e restrições. Esses condomínios seguem a lógica de produção empresarial da habitação, a habitação é um produto. Enquanto os conjuntos habitacionais são parte dos deveres que o Estado tem em assegurar moradia a sua população.

Seguindo esta lógica de mercado, torna-se interessante incentivar a mudança das famílias reassentadas e, desta forma, usa-se como estratégia o termo “condomínio” fechado em substituição ao termo estigmatizado “conjunto habitacional”, os quais são hoje considerados em algumas localidades como sinônimos de favela, porque foram construídos e por muitas vezes ignorados pelo poder público. Nesta conjuntura de ausência de políticas e falta de intervenções governamentais, além da própria localização periférica, os conjuntos habitacionais passaram também a ser pólos de concentração de atividades de grupos do tráfico de drogas, entre diversas contravenções nestes locais. Assim, a aceitação da mudança para um condomínio — e não um conjunto habitacional — pressupõe a esperança de uma vida melhor, longe do ambiente degradado para a vida que a favela impõe.

A política de reassentamento no Rio de Janeiro: o caso dos condomínios em Realengo

No início do ano de 2010, o Rio de Janeiro foi assolado com chuvas fortíssimas que causaram diferentes pontos de deslizamentos e soterramentos em diversas áreas da cidade, onde as mais afetadas foram as favelas. Uma dessas áreas foi a favela conhecida como Morro do Urubu, localizada em Pilares, um bairro central da zona norte da cidade. A prefeitura diante da situação emergencial que havia se instalado, agiu rapidamente e reassentou os desabrigados em um condomínio do PMCMV, em Realengo. Além de parte da população do Morro do Urubu, moradores de outras áreas da cidade, também em risco, em

Copacabana e Olaria, foram realocados para o mesmo endereço condominial (Pesquisa de campo, 2011). Outra comunidade removida e também reassentada em Realengo — no mesmo local — foi a favela conhecida como Vila das Torres, situada no bairro de Madureira, um dos mais tradicionais do subúrbio carioca. O bairro vem sendo alvo de melhorias urbanas em vistas dos megaeventos que acontecerão na cidade: a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas, em 2016 (*ibidem*).

Na área que antes era ocupada pela Vila de Torres, será construído um parque que promete ser a segunda maior área de lazer de toda a cidade. Diante deste plano, foi colocada aos moradores a opção de receber uma indenização pela casa, (subitamente descartada pela maioria dos que ali viviam visto a quantia irrisória oferecida), ou serem realocados em unidades habitacionais no próprio bairro. Segundo contam os moradores, o prefeito pessoalmente havia garantido que eles não seriam deslocados de bairro, porém esta afirmativa não ocorreu conforme divulgado pelo poder público.

Nesta perspectiva, o que impera é o chamado “empresarialismo urbano”, presente em Souza (2008), onde a cidade é vista como uma empresa e precisa estar sempre mais competitiva para se tornar mais atrativa ao capital. Diante disso o que se percebe é a associação do Estado às empresas privadas, onde o Estado garante melhorias urbanas, irregularmente distribuídas no espaço, para que se agregue mais valor a obras e intervenções do capital privado.

Os condomínios para onde foram reassentadas as famílias das favelas em questão estão localizados em Realengo, bairro da zona oeste da cidade e são denominados respectivamente Vivendas do Ipê Amarelo e Vivendas do Ipê Branco. Ambos ocupam a mesma área e, apesar de serem separados somente por uma grade, possuem tipologias arquitetônicas idênticas. Cada condomínio é constituído de 299 unidades habitacionais, distribuídas em 16 blocos, totalizando 598 unidades habitacionais.

Assim, na política de reassentamento articulada ao PMCMV observamos que este programa é constituído via mercado, onde o poder público local não possui controle do processo, apenas organiza a demanda existente e encaminha para os empreendimentos existentes (Cardoso, 2011).

Diante deste panorama, o presente trabalho pretende fazer uma análise sobre a produção de habitação de interesse social, pelo setor privado, através do PMCMV na região metropolitana do Rio de Janeiro. Identificando as consequências para a população, alvo destas intervenções, no confronto entre os interesses do mercado imobiliário e a produção de habitação popular. É preciso compreender quais os interesses estão sendo atendidos neste programa, ou seja, se o programa atende a demanda do déficit habitacional da cidade, ou se aproveita desse déficit para acelerar o mercado da construção civil criando uma oferta de produção de habitação que, em termos de localização e qualidade, não atende a demanda da população carente.

Os dados empíricos que serão apresentados neste artigo foram coletados a partir de pesquisas de campo nos condomínios em Realengo, aplicação de questionários e entrevistas com funcionários da secretaria de habitação do Rio de Janeiro,² durante o primeiro semestre de 2011.

Processo de reassentamento ou remoção?

No caso da distribuição das famílias reassentadas em Realengo, é preciso distinguir as duas situações existentes para cada condomínio: o Vivendas do Ipê Amarelo recebeu famílias do Morro do Urubu que, em sua maioria, perderam todos os seus pertences quando suas casas desabaram. Por outro lado, o Ipê Branco foi direcionado às famílias que tiveram suas casas demolidas pela prefeitura. Desta forma, podemos considerar que a aceitação da mudança para a atual moradia em Realengo se deu de maneira diferenciada, pois aquelas famílias que ficaram desabrigadas encontraram nas ações de reassentamento provavelmente uma única alternativa de moradia possível e imediata. Entretanto, no caso das demais famílias reassentadas, o que ocorreu foi uma ação impositiva por parte do poder público, tendo em conta a necessidade de remoção dessas pessoas e de suas moradias substituídas por obras de equipamentos de infraestrutura a serviço dos megaeventos já citados. Estas pessoas tiveram como alternativa a proposta de uma indenização considerada por eles irrisória, aluguel social ou adquirir um novo imóvel apontado pela prefeitura. Neste caso, além de perderem suas casas, investimento de anos, as quais foram demolidas pelo governo, também se viram obrigados a escolher um imóvel localizado em um local que nada sabiam a respeito e que não desejavam.

No processo de reassentamento, a prefeitura iniciou o cadastramento das famílias desabrigadas no Morro do Urubu, onde 1/3 dos moradores perdeu suas casas. Esta parcela reassentada em Realengo afirma que o procedimento de mudança foi muito rápido, feito pela própria prefeitura com caminhões de entulho da Comlurb (empresa encarregada do recolhimento de lixo e entulho na cidade do Rio de Janeiro). Os reassentados relataram que a mudança foi feita de maneira impositiva e desrespeitosa, inclusive muitos

2 Este texto é resultado da investigação do estudo de caso em Realengo, realizado entre os meses de janeiro a julho de 2011 que se insere na pesquisa intitulada “Entre a Política e o Mercado: desigualdades, exclusão social e produção da moradia popular na Região Metropolitana do Rio de Janeiro — RMRJ” desenvolvido pelo GT Moradia e Cidade — Observatório das Metrôpoles, coordenado pelo prof. Adauto Cardoso e formado pelos pesquisadores: Thêmis Amorim Aragão (Pesquisadora Assistente), Flávia de Sousa Araújo (Pesquisadora Assistente), Bernardo Kuehn Andrade (Bolsista de Iniciação Científica), Tomás Pires Amorim (Bolsista de Iniciação Científica), Nathan Ferreira da Silva (Bolsista de Iniciação Científica), Julio Cardoso Ferretti (Bolsista de Iniciação Científica) e Tainá Basilio de Barros (Bolsista de Iniciação Científica).



Figura 1.1 Ex-morador observa escombros dos desabamentos no Morro do Urubu, após as chuvas de abril/ 2010. Prefeito Eduardo Paes observa local da tragédia e promete priorizar reassentamentos com urgência

Fonte: Relatório de Pesquisa de Campo, fev/2011.



Figura 1.2 Prefeito Eduardo Paes visita conjunto habitacional em Realengo, acompanhado de 25 moradores do Morro do Urubu

Fonte: Relatório de Pesquisa de Campo, fev/2011.

móveis e utensílios foram quebrados e até mesmo roubados durante este processo. O reassentamento da outra comunidade, Vila das Torres, foi mais complicado porque os moradores não haviam perdido suas casas durante as chuvas de abril de 2010, apenas se encontravam localizados numa área de interesse para a construção do parque de Madureira. Vale ressaltar que de acordo com informações obtidas no Setor Social da Secretaria Municipal de Habitação (Pesquisa de campo, 2011), os beneficiários do PMCMV deveriam

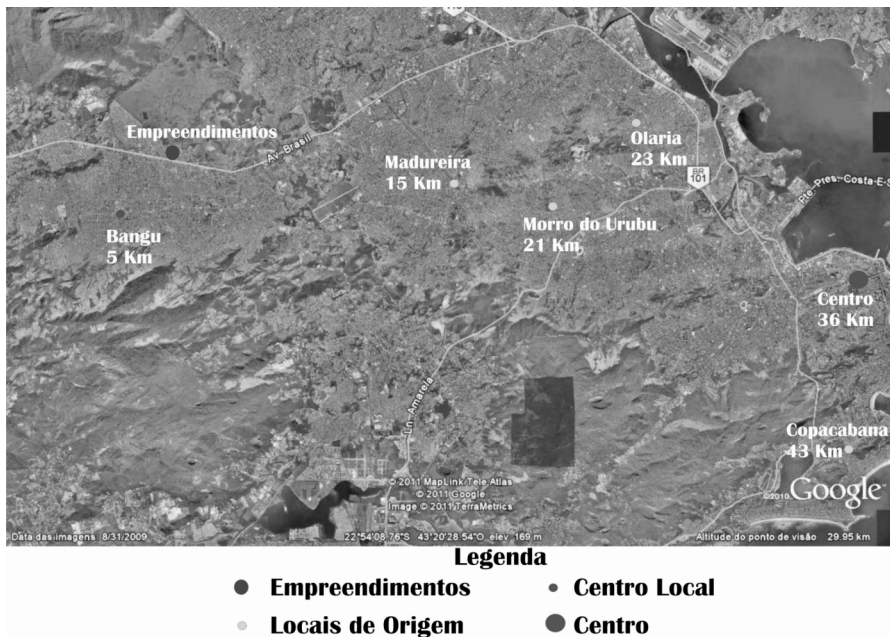


Figura 1.3 Locais de origem dos moradores dos condomínios em Realengo

ser escolhidos por sorteio. Porém após a tragédia ocorrida por conta dos deslizamentos, foi assinado um acordo emergencial entre a prefeitura do Rio de Janeiro e o Governo Federal, em que os beneficiários do PMCMV seriam escolhidos segundo os seguintes critérios: em primeiro lugar os desabrigados das chuvas, em segundo lugar os moradores de áreas de riscos, e em terceiro lugar os moradores de áreas de que seriam alvo de intervenções urbanísticas para a realização dos megaeventos na cidade.

Além disso, segundo os moradores de Madureira, o tratamento dado a eles foi diferenciado. O prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, teria recebido os moradores de Pilares (Morro do Urubu) em sua nova moradia, inaugurando o imóvel. O mesmo não teria sido feito com os moradores de Madureira. De acordo com a pesquisa de campo (fevereiro de 2010), essas situações demonstram, conforme já afirmado, que inicialmente a reação à nova moradia se deu de maneira diferenciada para cada condomínio: Os moradores do Ipê Amarelo regiram bem, pois, entre outros fatores, após perderam tudo e receberam um apartamento longe da favela em que moravam que, segundo os mesmos era um ambiente extremamente violento. Por outro lado, os moradores do Ipê Branco não reagiram bem porque tiveram de abandonar as suas casas que foram demolidas. Além disso, a região em que moravam era

muito bem localizada, perto de comércio e serviços. Na verdade não foi uma política de reassentamento, e sim de remoção.

O discurso da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro cita sempre o termo reassentamento ao invés de remoção, mas é necessário que sejam elucidados os significados desses dois conceitos. Reassentamento de famílias, provenientes de áreas de ocupação ilegal, significa que essas pessoas serão deslocadas para locais próximos de sua antiga moradia. De preferência no mesmo bairro, características estas reivindicadas por movimentos sociais de luta pela moradia (Pesquisa de campo, 2011). Em contrapartida, a remoção é uma prática que impõe um novo local de moradia longe do antigo bairro. O reassentamento pressupõe ainda um processo de negociação e de acordos com a população, onde a prefeitura se compromete com a inserção dos reassentados em políticas sociais de inclusão. Diante deste quadro, fica claro que o que se observou em Realengo não foi uma política de reassentamento, e sim de remoção, pois foi imposta uma distância significativa ao antigo local de moradia e não houve negociação com a população.

Conseqüências de uma produção mercadológica

No sistema de produção mercadológico a palavra de ordem é maximizar os lucros. De acordo com esta lógica, as estratégias de maximização dos lucros são perceptíveis também no mercado imobiliário. A principal estratégia é o uso de terras não urbanizadas, longe do centro da cidade e, conseqüentemente, com valor mais baixo. Além disso, no mercado imobiliário podem ser destacadas mais duas estratégias: a criação de bancos de terra, que ficam ociosas aguardando a sua valorização e não atendendo a função social que a terra deve cumprir, e flexibilizações urbanísticas, onde o solo rural é transformado em solo urbano (Cardoso, 2011). No caso específico do PMCMV no município do Rio de Janeiro percebe-se uma periferização da população de baixa renda, da faixa de 0 a 3 salários mínimos (ibidem).

De acordo com Cardoso (2011), esta constatação de periferização da moradia social é perceptível a partir da figura 1.4, onde a maioria dos empreendimentos da faixa de 0 a 3 salários mínimos está localizada a AP 5 (Área de Planejamento 5), que cobre boa parte da zona oeste da cidade. A zona oeste é a área da cidade menos urbanizada, possui diversos problemas de integração com a cidade e problemas de infraestrutura básica como falta de saneamento básico. As duas comunidades trabalhadas aqui ficavam localizadas na AP 3, na zona norte da cidade. Essa zona é intensamente ocupada e vem sofrendo, através de um processo de especulação imobiliária, uma valorização de seus imóveis.

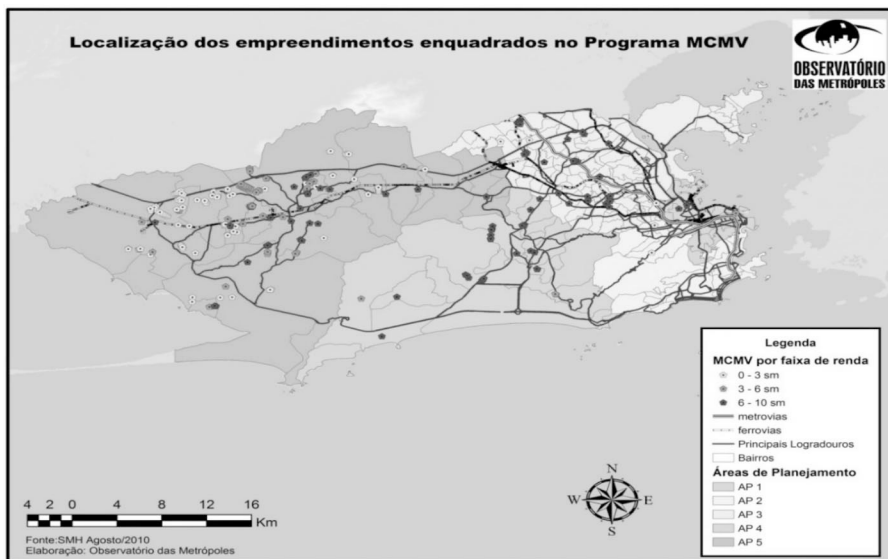
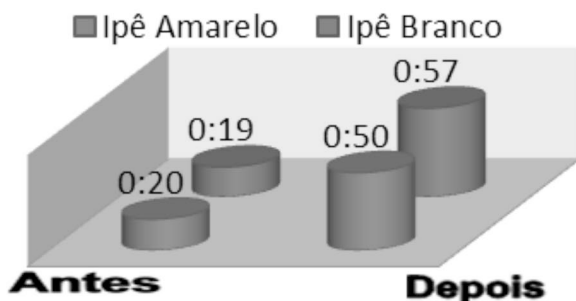


Figura 1.4 Localização dos empreendimentos do MCMV
Fonte: Cardoso (2011).

Serviços de transporte e lazer em Realengo: melhorias?

Conforme pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles (2011) nos condomínios do PMCMV em Realengo, dentre os serviços públicos oferecidos dentro do bairro, nas proximidades dos condomínios destinados ao reassentamento de famílias outrora residentes em favelas, o transporte certamente é um dos mais problemáticos. A partir da figura 1.5 é possível perceber que o tempo de deslocamento, antes e depois da mudança, mais que dobrou. Passando de em média 20 minutos para em média 50 minutos. De acordo com resultados obtidos nesta pesquisa constatamos casos extremos, em que o tempo de deslocamento chegou a 3 horas.

Essa alteração no tempo se deve ao fato de que a vida, social e profissional, da maioria das pessoas continua ligada aos seus antigos locais de moradia, situados a uma distância média de 25 quilômetros. Além disso, o bairro de Realengo não possui uma ligação com os bairros de Madureira e Rocha Miranda. A maioria dos ônibus vão em direção ao centro da cidade do Rio de Janeiro, que não é o fluxo utilizado por eles. Existe apenas uma linha de ônibus que faz esse trajeto, por isso o tempo de espera é grande e o trajeto é quase sempre feito em pé, tamanha a demanda e a pouca oferta existe.



Elaboração: Observatório das Metrôpoles, 2011

Figura 1.5 Tempo de deslocamento médio

Fonte: Relatório de Pesquisa de Campo, fev/2011.

As dificuldades com o transporte, logo, tem uma consequência nas atividades de lazer, é um efeito em cadeia. Os dados mostram que 75% das atividades de lazer foram alteradas e 87% deles afirma que houve piora em relação as atividades de lazer. Esses dados comprovam que a péssima oferta de serviços públicos vem afetando a qualidade de vida dos moradores.

Dentre essas atividades de lazer alteradas, algumas são fáceis de se adaptar, como por exemplo a troca da praia pelo “piscinão”,³ que é mais próximo. Porém outras envolvem relações de afinidade e afetividade, o que é dramático para essas pessoas.

Situação semelhante ocorre no caso da ligação que alguns moradores tinham com as escolas de samba. Madureira é um dos bairros mais tradicionais nesse quesito, possui duas das maiores escolas da cidade. Nos espaços das quadras das escolas de samba são estabelecidos laços afetivos cotidianos que não podem ser substituídos. As escolas de samba são como times de futebol para os que freqüentam assiduamente seus espaços, assim não é possível simplesmente trocar de escola. A distância impõe a impossibilidade do convívio diário com esse espaço e conseqüentemente o afastamento dessas atividades. Bem próximo de Realengo existe até outra escola de samba famosa, porém como foi dito anteriormente, não é comum que se mude assim de escola (Pesquisa de campo, 2011).

Além desses aspectos que limitam a vida social das pessoas, a mudança para um local distante, associada a um péssimo sistema de transporte, gerou um aumento do número de desempregados.

3 O piscinão é uma área de lazer criada na antiga praia de Ramos. Consiste em uma praia artificial com uma grande piscina, pública, de água salgada.

Nova situação de moradia: nova escola e novo emprego?

As famílias que foram alvo de remoção para Realengo, se encaixam, em sua maioria, na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, conforme pesquisa de campo (2011). Conclui-se então que é uma população frágil economicamente, e que assim exige cuidados por parte do Estado.



Figura 1.6 Faixas de renda

Fonte: Relatório de pesquisa de campo, fev/2011.

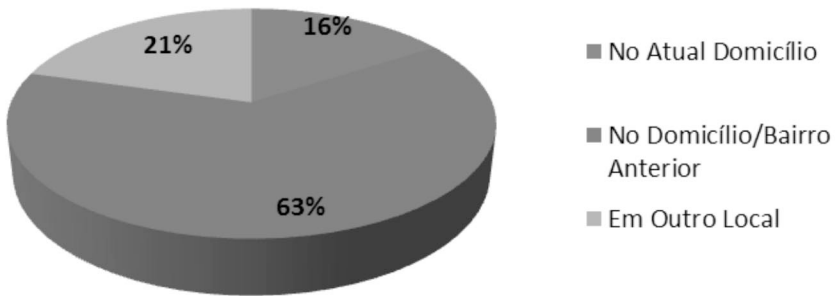
Foi constatado, também durante pesquisa de campo, que 33% dos moradores perderam seus empregos após a mudança, e desses 33% desempregados, em 60% dos domicílios essa era a única fonte de renda da família.

Percebe-se então que a distância associada à péssima oferta de transporte público e aos altos custos do transporte existente, imposta pela mudança, trouxe uma situação dramática para sobrevivência desses moradores, que em relatos colocam que os antigos empregadores não quiseram arcar com a despesa a mais, visto que seria necessária mais uma passagem de ônibus. A situação é ainda mais preocupante no Ipê Amarelo, que concentra 71% dos desempregados. (Pesquisa de Campo 2011)

Essa situação só corrobora com o que foi dito anteriormente sobre as atividades de lazer dos moradores. Não existem espaços públicos de lazer e os moradores não possuem recursos para nem sequer chegar aos locais de lazer, localizados em bairros próximos. Configura-se então um cenário onde essas pessoas são obrigadas a ficarem confinadas em suas casas.

Satisfação com a localidade

Então, mesmo os moradores entendendo que suas moradias anteriores eram precárias, e representavam risco a sua vida pela maneira que foram construídas, e também o ambiente em que se encontravam ser hostil, visto os constantes confrontos entre policiais e traficantes. Os atuais moradores do Ipê Branco



Elaboração: Observatório das Metrôpoles 2011

Figura 1.7 Preferência por local de moradia

Fonte: Relatório de pesquisa de campo, fev/2011.

e Ipê Amarelo, segundo pesquisa de campo em 2011, preferem voltar a sua antiga morada.

Percebe-se pela figura 1.7 que apenas 16% dos moradores preferem morar no atual local de moradia. Dessa forma pode-se concluir também, apoiado em relatos dos moradores durante pesquisa de campo, que os moradores não questionam a estrutura física dos domicílios mas a localidade onde estão, ou seja, as políticas habitacionais não podem ser meras produtoras de casas. Ouvimos relatos de pessoas que disseram que o ideal seria aquele apartamento, porém na favela, no bairro onde moravam. Percebe-se aí a importância da localidade, de estar localizado em um bairro onde se tem acesso a serviços com facilidade, comércio, transporte e lazer. Esse é mais um aspecto do entendimento da moradia com produto que deve ser consumido, gerando assim uma produção diferenciada por classe.

Construção de um espaço hegemônico

A forma espacial das favelas, pelo menos no Rio de Janeiro, constrói-se historicamente, da falta de serviços públicos bem estruturados, tais como a provisão de transportes públicos. Se deve também ao fato de interessar, até certo ponto, as classes abastadas terem seu trabalhador morando perto do trabalho, como aponta Abreu (1980). Desta forma seria necessário controlar o processo de reprodução da força de trabalho, para assim assegurar a separação espacial entre as classes sociais diferentes (*ibidem*).

Apesar de em muitos casos, classes sociais diferentes compartilharem espaços comuns e a proximidade ser grande, a favela ainda não é vista como um espaço agregado à cidade. Há, portanto, uma evidente dicotomia entre a

cidade formal e a cidade ilegal. Neste contexto, a favela é vista como um espaço marginalizado que só é lembrado por violência ou por fornecer mão-de-obra barata, onde a própria forma como ela foi construída fala muito sobre as relações sociais ali presentes. Ainda é possível ver laços fraternos entre vizinhos, que de certa forma, no enfrentamento às dificuldades impostas pela pobreza, pela marginalização entre outras, emergem. É um verdadeiro sentimento de comunidade. É claro que existem discórdias, como em qualquer local, mas a relação de proximidade é muito maior que em locais da cidade formal.

O Estado quando se omite de suas funções sociais, permite que nesses espaços se construam leis e regras próprias, que são estabelecidas no dia-a-dia e conseguem, de certa forma, responder às necessidades mais urgentes dos moradores, como coloca Fernandes (2008). Esse fato configura uma relação de resistência e só é possível pela união existente entre os moradores, que em momentos de dificuldades se ajudam mutuamente.

A produção de um espaço hegemônico se inicia quando o Estado remove a favela por razões que variam. No caso dos condomínios de Realengo, ao remover e reassentar num condomínio, o Estado nega todos aqueles contratos, formais ou não, que tinham sido firmados anteriormente, submetendo essas pessoas a uma lógica que nunca pertenceu à vida delas. O condomínio é cheio de regras, difíceis de serem cumpridas por boa parte dos reassentados. Por exemplo, os apartamentos não possuem uma área de serviço suficiente para estender as roupas, por isso os moradores estendem as roupas nas janelas. Esse hábito foi proibido pela CAIXA, porém não foi dada solução ao fato. Quem será que está errado? A CAIXA que não examinou o projeto arquitetônico com atenção e considerando outras formas de apropriação do espaço realizadas pela população-alvo de reassentamento, ou os moradores que se adaptaram a uma situação adversa? (Pesquisa de Campo 2011)

Existem problemas também com relação às contas de luz e gás. A população reassentada dificilmente pagou contas de valores tão excessivos e não se recusa a pagar, o problema é o valor e o motivo do valor. Quando se coloca que o problema é o valor, logo vem a cabeça que o consumo é excessivo. Porém o que se percebe é que a concessionária que administra a luz da cidade (Ligth), instalou em um condomínio para abrigar pessoas na faixa de renda de até 3 salários mínimos, relógios tri-fásicos. Esses relógios consomem mais energia e ainda tem uma taxa fixa de quarenta e três reais. Assim, alguns moradores já possuem dívidas com a concessionária, que não perdoa a dívida e dificulta a inclusão dos moradores à tarifa social. Essa tarifa social é utilizada com a população carente para que garanta o consumo de energia básica. Os moradores também foram obrigados a utilizar o gás natural, encanado. Porém segundo relatos dos próprios moradores, este é mais caro e dura menos que o gás de bujão, que era usado anteriormente (Pesquisa de Campo, 2011).

Muitos moradores completavam o seu sustento de pequenas vendas que às vezes funcionavam em algum cômodo de suas casas. Era um tipo de

economia informal que era benéfica tanto para o comerciante, quanto para o consumidor que tinha produtos perto de sua casa a preços mais acessíveis que no mercado. Esse tipo de prática também foi proibida no condomínio pela CAIXA (*ibidem*). Todas essas práticas são exercidas de maneira legal pela CAIXA, porque além das exigências arquitetônicas, ela ainda estabeleceu o regimento interno, que define entre outras coisas a eleição de síndico.

Diante dessa situação, percebe-se então que os hábitos de apreensão do espaço construído, entre outras subjetividades, dos moradores são ignorados pela subjetividade dominante e hegemônica induzindo-os a se adaptar às regras impostas pelos organismos hegemônicos. Isso fica claro na política de assistência social desenvolvida pela prefeitura no acompanhamento das famílias reassentadas, na qual os técnicos do governo acreditam que as famílias precisariam se adaptar ao novo tipo de vida em que foram inseridas (Pesquisa de Campo, 2011). Neste sentido, claramente o Estado é opressor.

Nesta conjuntura, podemos perceber que não se trata de má fé dos atuais moradores em não pagar suas contas, e sim do desejo de pagar as taxas e ser visto como cidadão. É importante ressaltar, neste sentido, que não apenas as pessoas precisam se moldar às leis, as leis precisam também corresponder às demandas da sociedade, parece, então, que as demandas dessa camada foram ignoradas. A tentativa de inclusão à cidade formal não foi feita de maneira completa, o Estado vem cobrando os deveres dos cidadãos, mas continua sem cumprir os seus que, entre outros, é o de oferecer condições para que esses ex-moradores de favelas possam cumprir seus deveres enquanto cidadãos.

Considerações finais

Diante desse panorama apresentado, a atribuição governamental de prover moradia de boa qualidade a sua população, não vem sendo cumprida de maneira abrangente e satisfatória. A recente estratégia de delegar essa função ao setor privado, vem se mostrando ineficaz aos interesses da população de baixa renda, entre 0 a 3 salários mínimos, que é a que mais sofre com o déficit habitacional. No caso dos reassentamentos via Programa Minha Casas Minha Vida, percebeu-se diversos problemas e incoerências na execução deste plano.

A prefeitura da cidade do Rio de Janeiro se viu obrigada a tomar medidas emergências, nas palavras de seus representantes era necessário retirar a famílias das áreas de risco antes que outro deslizamento ocorresse. Dessa forma, para eles, dentro desse quadro emergencial, a única opção eram os condomínios de Realengo. Então, a lógica e o discurso hegemônico utilizado foi a de garantir a vida dos moradores, sua integridade física. Porém, não houve preocupação com a vida cotidiana dessas pessoas.

Entretanto, essa situação só explica a mudança de um grupo. E os moradores de Madureira? Sobre isso, a prefeitura alega que também eram moradores de área de risco por estarem perto da linha do trem. Porém, como já foi dito

anteriormente, o local foi escolhido para receber um parque, que será a segunda maior área de lazer da cidade. Dessa forma, pode-se concluir que existe um processo de valorização imobiliária do bairro, promovido pelo setor público e que será aproveitado pelo setor privado. Percebe-se então um processo de especulação imobiliária da região, no qual a população removida não consta como elemento constituinte em seus planos e projetos da cidade enquanto mercadoria de reapropriação, requalificação e revalorização do uso da área.

A mudança para Realengo se configurou em uma situação extremamente conflitante e adversa para essas famílias. Seus hábitos sociais foram alterados de maneira brusca, uma boa parte deles perdeu seus empregos e hoje é obrigada a viver com a renda de programas sociais do governo, além dos conflitos entre moradores que não eram comuns e hoje acabam sendo. O confinamento é apontado como um dos motivos.

Existe uma relação dicotômica entre liberdade e confinamento, os moradores, ao se mudarem da favela acharam que melhorariam suas vidas saindo de perto, principalmente, da violência, além disso teriam um título de propriedade de suas casas. Porém o que se percebe é muito mais o confinamento e isolamento e, nesta conjuntura, o título de propriedade só virá depois de 10 anos, e até lá os moradores serão obrigados a permanecer em Realengo.

O bairro oferece pouquíssimas oportunidades de lazer, dessa forma seria necessário se utilizar do transporte público para se divertir. Entretanto, com as contas que não param de chegar, altíssimas, e o pouco transporte público existente, sair de casa é quase uma aventura.

Através de uma negociação impositiva e evidentemente com interesses mercantis, sem espaços para questionamentos, a estratégia de periferação da população pobre, como aponta Cardoso (2011), colocando essas pessoas em locais onde os serviços básicos como de saúde, educação e transporte, são precários, o Estado restringe o direito à cidade a essas pessoas, tornando o ir e vir complexo.

Referências bibliográficas

- Abreu, M.A. (2008), *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, IPP, 156p, 16.
- Souza, M.L. (2008), *Fobópolis: O Medo Generalizado e a Militarização da Questão Urbana*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 288p.
- Santos, M. (1998), *Da política dos Estados à política da empresas*, Cadernos da escola do legislativo, Belo Horizonte, 3 (6): 9-23, jan/jun.
- Fernandes, L.L. (2006), *Política Urbana e Produção do Espaço em Favelas do Rio de Janeiro: a Busca Pelo Direito à Cidade*, 334f. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro.

Cardoso, Adauto; Aragão, Thêmis; Araújo, Flávia (2001), *Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano*, Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.net/download/adauto_cardoso.pdf.
Último acesso: julho de 2011

O programa minha casa minha vida no município de São Paulo

Patricia Maria de Jesus

Universidade de São Paulo, (eupatimj@yahoo.com.br)

Resumo

Trata-se de pesquisa que tem como objetivo analisar o processo de implementação do programa *Minha Casa Minha Vida* no município de São Paulo, no intuito de compreender como os Movimentos Sociais de Moradia participam do processo de formulação e execução do programa, como as famílias de 0 a 3 salários mínimos o acessam, bem como analisar as formas de implantação e espacialização das unidades habitacionais destinadas a esse grupo.

Em 2007 e 2008 ocorreu no Brasil um *boom* imobiliário, e a crise econômica desse mesmo setor no mesmo período nos EUA se refletiu em todo o mundo. O programa *Minha Casa Minha Vida* anunciado em 2009 foi interpretado como um *continuum* desse surto da construção civil, e também como possibilidade de resposta aos possíveis reflexos da crise econômica mundial no Brasil.

Investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões estão sendo alocados na construção de 1 milhão de moradias em todo o país, beneficiando famílias com rendimentos de 0 a 10 salários mínimos. No entanto, setores do governo, sociedade civil, e intelectuais dividem opiniões: o programa *Minha Casa Minha Vida* serviu como peça de propaganda para a sucessão presidencial de Lula nas eleições de 2010? É um plano para dinamizar ainda mais a economia brasileira? E concomitantemente diminuir o déficit habitacional do país? As famílias com rendimentos entre 0 e 3 salários mínimos¹ (maior parcela desse déficit) serão realmente beneficiadas? E de que forma se dará o acesso a esse benefício? Essas são questões que buscaremos responder com esse estudo.

1 O salário mínimo vigente no Brasil é de R\$ 545,00 que equivale à euro \$ 244,98. Câmbio de 26/07/2011. Consulta em www.bcb.gov.br

O programa *Minha Casa Minha Vida*

A partir do acompanhamento de debates, entrevistas, marcos legais, informações e opiniões sobre o programa *Minha Casa Minha Vida* desde o seu lançamento apresentamos os dados que seguem para contextualizar o programa. Utilizamos como fonte ampla variedade de materiais: artigos de opinião de jornalistas e colaboradores em jornais de circulação nacional e *sites* especializados, cartilhas elaboradas por partidos políticos, manuais e cartilhas oficiais de divulgação do Programa e de orientação aos candidatos a beneficiários, entrevistas com intelectuais (sociólogos, geógrafos, cientistas políticos, economistas) e profissionais ligados à construção civil como engenheiros e arquitetos; além de consulta aos instrumentos legais que o normatizaram e participação em atividades ligadas aos movimentos sociais de moradia, buscando compreender suas articulações, reivindicações, inserção política e postura frente ao programa.

Além de apresentá-lo destacamos as principais polêmicas e dúvidas que alimentam o debate sobre ele.

Sua principal meta é a construção de 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários mínimos, para dinamizar ainda mais a economia, além de também contribuir para a redução do déficit de habitação. Foi criado como Medida Provisória nº459 de 25/03/09 e convertido após 3 meses de debate em Lei Federal nº 11.977 de 07/07/09.

O investimento está previsto em R\$ 34 bilhões entre recursos da União e do FGTS e o agente operacional do Programa é a Caixa Econômica Federal que repassará os expedientes da União aos Estados e Municípios. Cabe à Caixa Econômica além de repassar as verbas, analisar e aprovar os projetos encaminhados pelas construtoras, cooperativas e associações.² Acesso em Setembro de 2009.

São três as faixas de renda que serão contempladas pelo Programa:

1. De 0 a 3 salários mínimos — Total de 400 mil unidades.
2. De 3 a 6 salários mínimos — Total de 400 mil unidades.
3. De 6 a 10 salários mínimos — Total de 200 mil unidades.

Quanto à tipologia podem ser construídas casas térreas ou prédios de acordo com as características, especificações e custos pré-definidos. Os limites devem obedecer até 500 unidades por módulo ou condomínios segmentados em 250 unidades. As casas devem ter 35 m² e os apartamentos 42 m². Há especificações na cartilha oficial do Programa sobre piso, revestimento, cobertura,

2 Na opinião de Aduino Lúcio Cardoso, a Caixa Econômica Federal tem aptidão para operar somente no controle financeiro, não sendo possível a essa instituição fazer um controle urbanístico dos recursos que serão repassados diretamente da Caixa às empreiteiras. Disponível em <www.fase.org.br>. Acesso em Setembro de 2009.

esquadrias, pé-direito, instalações hidráulicas e elétricas, etc. Ainda que o não cumprimento dessas especificações não inviabilize futuros projetos, claro está que cumpri-las pode facilitar e/ou acelerar a aprovação de projetos enquadrados nessas especificações.

São “duas” as formas de acessar o programa *Minha Casa Minha Vida*. Para a faixa de renda entre 3 a 10 salários mínimos, o Governo Federal repassa recursos para as construtoras que apresentam projetos às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal, que analisam e autorizam o lançamento e a comercialização das moradias. Também é necessária a aprovação do empreendimento pela Prefeitura. Após o lançamento do empreendimento, os interessados devem procurar a construtora para aquisição do imóvel. Já para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, o Governo Federal garante os recursos e solicita os projetos, que deverão ser apresentados às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal pelas construtoras, cooperativas e associações, podendo ser em parceria com o Estado ou municípios. Para essa parcela da população está incluído no Programa maior o Programa Habitacional Popular — Entidades — *Minha Casa, Minha Vida*, cujos propósitos vão ao encontro de importante reivindicação dos Movimentos Sociais de Moradia: construção da habitação pelos próprios moradores.

Em virtude de nosso interesse específico pela população com renda familiar até 3 salários mínimos e pela ideologia da construção de unidades habitacionais por autogestão e mutirão apresentamos o referido Programa.

O Programa Habitacional Popular — Entidades — *Minha Casa, Minha Vida* objetiva tornar acessível moradia para a população cuja renda familiar mensal bruta não ultrapasse três salários mínimos, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando à produção e aquisição de novas habitações.

Participam desse Programa:

- a) Ministério das Cidades, na qualidade de *Gestor da Aplicação* dos recursos do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social).
- b) Caixa Econômica Federal — CEF, na qualidade de *Agente Operador* do FDS; e na qualidade de instituição credenciada pelo Banco Central do Brasil — BACEN para atuar como *Agente Financeiro*;
- d) Cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas *Entidade Organizadora — EO*, na qualidade de fomentadores/facilitadores dos empreendimentos, com atribuições de congregar, organizar e apoiar famílias no desenvolvimento de cada uma das etapas dos projetos voltados para a solução dos seus problemas habitacionais, e ainda, responsáveis pela assistência necessária à realização das obras e serviços em conjunto com os beneficiários;
- e) Beneficiários, pessoas físicas com renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos, na qualidade de responsáveis pelo cumprimento

- das obrigações inerentes à obtenção do financiamento e das atribuições definidas neste programa;
- f) Estados, municípios, Distrito Federal, Companhias de Habitação Popular — COHAB's e assemelhados, na qualidade de *Agente Fomentador*, parceiro, ou facilitador dos empreendimentos, com relação a terreno, infra-estrutura, licenciamentos, assistência técnica, e organização de demanda.
 - g) Empresas do setor de construção civil, na qualidade de *Agentes Executores* das obras e serviços quando contratadas pelas entidades;
 - h) Outros órgãos ou entidades, que a critério da Entidade Organizadora participem da realização dos objetivos dos projetos.

As modalidades operacionais previstas são: **a)** Aquisição de terreno e construção; **b)** Construção em terreno próprio ou de terceiros; **c)** Aquisição de imóvel novo produzido no âmbito deste programa ou para requalificação; Sobre os regimes de construção, a forma de execução das obras é de livre escolha dos beneficiários contratantes dos financiamentos, sempre supervisionada por assistência técnica especializada, sob gestão da Entidade Organizadora em conjunto com os beneficiários, adotando-se uma das seguintes alternativas: **a)** Autoconstrução; **b)** Sistema de auto-ajuda ou mutirão; **c)** Administração direta e autogestão; e **d)** Empreitada global.³

Para essa faixa de renda os subsídios são integrais e as prestações devem compreender apenas 10% de seus rendimentos com prazo de amortização de 10 anos.

Antecedentes do programa no governo Lula

Nesse item apresentamos elementos do Programa Nacional de Habitação do governo Lula para entender em que contexto surge o programa *Minha Casa Minha Vida*, a fim de subsidiar uma análise que o considere para além de um plano eleitoral⁴ mas também para compreender que muitos aspectos do Programa Nacional de Habitação não foram levados em conta na sua elaboração.

3 As informações sobre o Programa Habitacional Popular — Entidades — *Minha Casa Minha Vida* foram extraídas da Resolução nº 141 de 10 de junho de 2009 que o regulamenta. Constam nessa resolução outros aspectos importantes desse Programa.

4 Também partidos de oposição ao PT utilizaram o programa *Minha Casa Minha Vida* com fins eleitorais. Disso tratou a reportagem “Programa Habitacional de Lula terá ‘cara’ tucana em SP” (Folha de São Paulo, 15/11/2009, p.A4), anunciando que 13.236 unidades do Programa *Minha Casa Minha Vida* no Estado de São Paulo serão edificadas aos moldes dos imóveis construídos pela CDHU. A reportagem nos informou ainda das intenções de José Serra (então governador do Estado e antes, portanto de candidatar-se à presidência) de doar até 53 terrenos para viabilizar o Programa e melhorar o projeto de construção das unidades: aumentando a área construída e o número de dormitórios, bem como ampliando a implantação de materiais de acabamento como cerâmica e azulejos em todos os cômodos do imóvel.

Aliás, deriva da desarticulação de vários instrumentos, deliberações, leis e aprovações no âmbito da Política Nacional de Habitação do governo Lula as principais críticas ao Programa. Para entendê-las é preciso voltar atenção a esse debate.⁵

O ano de 2003 marca o início da política habitacional do Governo Lula com a criação do Ministério das Cidades cujo objetivo era articular as políticas setoriais e enfrentar as questões urbanas por meio de quatro secretarias nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos). No mesmo ano foi realizada também a 1ª Conferência Nacional das Cidades, cujas discussões consolidaram as bases da atuação do governo e propôs a criação e composição do Conselho Nacional de Habitação, instalado em 2004.

A Política Nacional de Habitação foi elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004 e incorporou grande parte das propostas do Projeto Moradia,⁶ porém aspectos significativos, principalmente no âmbito dos subsídios, não puderam ser implementados de imediato. Entretanto, aos poucos, elementos centrais da nova política habitacional foram sendo implementados.⁷ Em Julho de 2006 foi instalado o Fundo Nacional de Habitação que, ao invés de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como fundo orçamentário, limitando seu papel. O governo, entretanto, comprometeu-se a aportar R\$ 1 bilhão por ano para subsidiar os programas habitacionais, valor nunca alcançado anteriormente. Essa mesma lei instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e exigiu de Estados e municípios a criação de uma estrutura institucional, com fundo, conselho e plano de habitação, para que tivessem acesso aos recursos federais.

Em Julho de 2005 Olívio Dutra (então Ministro das Cidades) é substituído por Márcio Fortes em meio a uma forte crise política. Essa mudança representou o início do processo de desarticulação de um órgão que ainda buscava se estruturar para exercer seu papel de formulador da política urbana para o país. Apesar das dificuldades internas ao ministério, as condições econômicas tornaram-se favoráveis para se implementar as propostas da Política

5 As considerações a respeito da política habitacional do governo Lula são baseadas em Bonduki, Nabil. Do Projeto moradia ao programa *Minha Casa Minha Vida*. *Teoria e debate São Paulo*. V.22 nº 82. p. 8 – 14. Maio e Junho 2009.

6 O Projeto Moradia foi lançado em 2000 e propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação. Sua proposta estruturava-se em três dimensões: gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário, e enfrentamento da questão habitacional não somente no plano do governo federal, mas também com o apoio de agentes que têm responsabilidades no problema da habitação, sejam eles privados ou públicos.

7 Com o apoio e luta dos segmentos representados no Conselho das Cidades, a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que começou a gerar efeitos em 2005, possibilitou a ampliação significativa dos subsídios habitacionais com recursos desse fundo. Com isso, ampliou-se o atendimento à população de renda mais baixa, embora as regras estabelecidas não tenham conseguido viabilizar soluções nas regiões metropolitanas.

Nacional de Habitação. Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando implantar grandes obras de infra-estrutura, mas incluiu entre seus componentes um programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários, prevendo-se recursos orçamentários inusitados para o setor da habitação.

O Plano Nacional de Habitação elaborado entre Julho de 2007 e Janeiro de 2009, sob coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, foi concebido como um plano estratégico, cujo objetivo era planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país no período de quinze anos.

Sua elaboração contou com amplo processo participativo, que envolveu todos os segmentos da sociedade e suas propostas, estratégias de ação e metas consideraram a complexidade e diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social.

No âmbito desse projeto são quatro os eixos considerados indispensáveis para tratar a questão habitacional: financiamentos e subsídios; arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil, e estratégias urbano-fundiárias.

A par disso, vejamos como foi instituído o programa *Minha Casa Minha Vida*.

Por dentro da polêmica

A questão que se impõe é: porque o Programa negligencia esses antecedentes? A criação de um programa de produção de moradias dessa magnitude poderia, por exemplo, levar em conta as estratégias urbano-fundiárias, haja vista a produção de políticas pontuais, sempre problemáticas nessa questão, que posteriormente tentam resolver a situação via regularização fundiária.

A cifra de 1 milhão de casas impressiona, e dá ênfase na redução do déficit, na prioridade de programas sociais do governo Lula, no entanto, há outras opiniões que entendem que o benefício do Programa não será para a parcela da população brasileira de menor renda, mas sim para o setor da construção civil que além de lucrar grandes quantias, também é inegável que absorverá mão-de-obra reduzindo o desemprego. Devemos considerar, no entanto, que se o Programa não atingirá a parcela da população de menor renda via seus produtos, a massiva inserção do trabalhador da construção civil na edificação desses produtos também pode ser vista como um aspecto positivo.

É a reflexão de Cardoso:

Acima de tudo, como o próprio governo afirma, é mais um programa econômico do que habitacional. Ele é voltado para enfrentar a crise econômica e para atuar no sentido anticíclico. O governo estaria pondo dinheiro para dinamizar a

economia atuando num setor que tem uma grande capacidade de multiplicação, já que a construção atinge setores como vidro, ferro, cimento, madeira, entre outros. Também é um setor com boa capacidade de absorção de mão-de-obra. Então, trata-se de um pacote essencialmente econômico. Em termos de habitação, foram acrescentados alguns instrumentos e diretrizes que estavam sendo propostos no âmbito do Plano Nacional de Habitação, para tentar fazer com que além do objetivo econômico se atingisse também, em alguma medida, as necessidades habitacionais.⁸ (2009, p.1).

Tem a mesma opinião Martins que vê ainda semelhanças do Programa com as iniciativas do extinto BNH:

Sua prioridade é facilitar a distribuição de recursos às empreiteiras para que criem emprego e atenuem a crise econômica que nos ameaça. Nada muito diferente do que foi o programa do Banco Nacional de Habitação, do regime militar, criado como anteparo ao desemprego decorrente das grandes mudanças econômicas que promoveu, na concentração da propriedade da terra, nas decorrentes migrações e na concentração econômica, além dos chamados arrochos salariais, que diminuiriam substancialmente os rendimentos das famílias. (2009, p.2).

Mas se a crise que temíamos não afetou o Brasil, a conjuntura econômica favorável, além de tornar possível esse Programa, tornou viável sua continuação.⁹

Os aspectos positivos do Programa: a soma vultosa de recursos para a habitação, a dinamização da economia, a criação de empregos diretos e indiretos, redução de juros, taxas de emolumentos e registros cartoriais para os beneficiados, não isentam uma leitura crítica que nos permita analisar suas ameaças e seus aspectos negativos à luz de sua proposição e de experiências passadas.

No que diz respeito ao déficit habitacional, vejamos que a faixa da população que percebe 0 a 3 salários mínimos (faixa prioritária por compor a maior parte do déficit habitacional brasileiro) será a menor beneficiada pelo Programa — apenas 40% do total anunciado. Sobre esse paradoxo vejamos algumas reflexões:

São dois grupos substancialmente diferentes, o que recebe até R\$ 1.395,00 mensais e o que recebe até R\$ 4.650,00 mensais. O documento oficial de divulgação do Minha Casa, Minha Vida estipula que para o segundo grupo haverá 60% das moradias. Portanto, um programa voltado para a baixa classe média e, só residualmente, para populações pobres. (*Op cit.*, p.1)

8 Grifo nosso.

9 Refiro-me ao programa *Minha Casa Minha Vida II*.

Quadro 2.1 Déficit acumulado e as metas do programa *Minha Casa, Minha Vida* — distribuição do déficit por faixa de renda

Faixa de renda	Déficit acumulado	Metas do "MCMV"	Déficit acumulado	Metas do "MCMV"	% do déficit acumulado atendido
R\$ 1.395,00 a 2.790,00	6%	40%	430 mil	400 mil	93%
R\$ 2.790,00 a R\$ 4.600,00	3%	20%	210 mil	200 mil	95%
Total	100%	100%	7.2 milhões	1 milhão	14%

Fonte: Bonduki, Nabil. (2009, p. 13).

O programa, com a meta de 1 milhão de unidades, como um todo, atende 14% do déficit acumulado. No entanto, na faixa prioritária (até R\$ 1.395,00), que, de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Habitação, deveria ser o foco do subsídio, com as 400 mil unidades previstas, atende-se apenas 6% do déficit acumulado, isso se essa meta for efetivamente cumprida, o que parece ser um dos grandes desafios do programa, frente à baixa capacidade institucional das prefeituras. Já o déficit nas demais faixas (acima de R\$ 1.395,00) é reduzido e a meta do novo programa pode não só zerar as necessidades acumuladas como atender à demanda demográfica ou, até mesmo, financiar uma segunda moradia. (Bonduki, 2009, p.14).

Os dados do quadro 2.1, bem como a reflexão de seu autor e outras opiniões não deixam dúvida, apenas 6% da faixa da população de menor renda e com mais problemas de habitação serão beneficiadas com o programa *Minha Casa Minha Vida*.

O déficit habitacional brasileiro atualmente é de 7,2 milhões de unidades habitacionais e no Estado de São Paulo corresponde a 1,5 milhão de moradias.¹⁰

Há diversas metodologias para se chegar a esse cálculo, o que pode significar divergências quanto ao número estimado em diferentes fontes. No entanto, segundo Gonçalves (1998), três elementos são fundamentais para pesquisas sobre a deficiência de moradias no Brasil. São eles:

- A rusticidade das estruturas físicas das habitações, em virtude da depreciação e/ou da utilização de materiais improvisados ou não-duráveis.
- A inadequação de algumas unidades habitacionais, que em decorrência de suas características físicas e funcionais, são utilizadas como domicílios de forma esporádica ou improvisada.
- A coabitação (existência de mais de uma família por domicílio em média).

10 Dados da Fundação Getúlio Vargas com base na Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio — IBGE de 2007.

Castelo, A.M destaca um aspecto interessante sobre o assunto:

Para se ter uma ideia mais exata do tamanho do problema, vale ressaltar que o cálculo do déficit é feito por famílias e não por pessoas. Sendo assim, se considerássemos que cada família tem, por exemplo, três pessoas, o déficit de 7,2 milhões de imóveis atingiria 21,6 milhões de pessoas o que corresponde a mais do que o dobro da população do município de São Paulo. (2009, p.10)

Tomando como referência o estudo de Gonçalves (1998) que estima um déficit de 5 milhões de moradias no final dos anos 1990 e os dados mais recentes da Pnad (2007), temos que a deficiência por habitações aumentou aproximadamente 2 milhões de unidades habitacionais em 10 anos. Dessa forma, a questão do acesso à habitação adequada no Brasil torna-se cada vez mais importante, inclusive na medida em que o país passa a ser cada vez mais urbano, quando nossas grandes cidades encontram-se saturadas e as cidades médias e pequenas começam a assistir o mesmo processo de crescimento desordenado das metrópoles. Previsto na Constituição Federal de 1988 como direito essencial obrigatório, o acesso à habitação ainda não está universalizado como a saúde e a educação.¹¹

Se por um lado, parte significativa da população não consegue acessar uma habitação adequada, por outro, as políticas públicas nesse sentido não têm amplo alcance em qualquer dos entes federativos.

Uma das maiores críticas em relação ao programa *Minha Casa Minha Vida* diz respeito à ausência de uma política fundiária que minimize a já caótica urbanização das cidades brasileiras. Isso porque se as unidades habitacionais forem construídas nos terrenos “disponíveis” das cidades, elas só o serão nas áreas periféricas dos municípios, pois os terrenos localizados no interior da malha urbana, onde há rede de infra-estrutura estabelecida, meios de consumo coletivos e equipamentos culturais e de lazer, só estão acessíveis para a classe média e as elites, uma vez que todos sabemos da especulação imobiliária que assola nossas cidades.

Santos reflete sobre o espaço enquanto mercadoria:

o espaço tornou-se a mercadoria universal por excelência. Como todas as frações do território são marcadas, doravante, por uma potencialidade cuja definição não se pode encontrar senão a *posteriori*, o espaço se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto. (1982,p.20)

11 Fato que isolado também não significa eficiência e eficácia de políticas públicas nesses setores.

Sobre a especulação imobiliária inerente ao mercado de terras urbano, vejamos o que nos diz. A.Cardoso:

Outro problema é que o pacote está inteiramente descolado dos mecanismos de controle sobre a valorização imobiliária. O mercado imobiliário funciona com um bem escasso e controlado, que é a terra. Quando aumenta a demanda, o preço da terra aumenta. E aí o que vai acontecer — e isso já foi dito por outras pessoas — é que o preço da terra vai subir. E olha que já vinha subindo, por conta de investimentos que já vinham sendo feitos nas áreas metropolitanas e pelo *boom* do mercado imobiliário nos últimos dois anos. Provavelmente uma parte significativa destes recursos vai para os proprietários de terra. O preço da moradia vai encarecer. E a partir do aumento do preço da terra, só vão se viabilizar para este programa os terrenos mais distantes e com mais problema de infra-estrutura. Isso gera um círculo vicioso de aumento do preço da terra e de expansão desordenada da malha urbana. (*Op cit.*, p.1)

O processo resultante desse movimento é a dinâmica da segregação socioespacial que “empurra” para cada vez mais longe a população de menor renda para os limites das cidades.

Sobre isso, Castelo *et al.* pondera:

Construir conjuntos habitacionais nos extremos da cidade, quando a grande maioria dos empregos está na área central, significa criar um problema não só para as pessoas que morarão na região, como também para todo o resto da população, que sofrerá com o aumento dos congestionamentos nas vias de trânsito. Mais do que falta de empregos, as regiões periféricas da cidade também costumam sofrer com a falta de estrutura urbana básica (...). Isso significa que quanto mais afastadas das regiões centrais as moradias são construídas, mais a cidade terá de investir para sanar os vários problemas urbanos que surgirão como reflexo. E se o governante não oferecer uma estrutura minimamente aceitável nessas regiões, como acontece freqüentemente, as pessoas simplesmente trocam os bairros afastados pelas favelas ou cortiços nas áreas vizinhas aos seus empregos. (*Op cit.*, p.13).

Segue o mesmo raciocínio Bonduki:

Deveriam ser privilegiadas as regiões com infra-estrutura já estabelecida e com acesso fácil ao emprego e a serviços públicos. Porém, devido à dificuldade de se encontrar áreas que possam receber os conjuntos habitacionais nos centros das grandes cidades e ao caráter emergencial do Programa, é provável que a construção das novas moradias seja deslocada para a periferia. Nesse caso, a solução seria criar infra-estrutura nas próprias periferias, para que os moradores sejam menos dependentes do centro da cidade. A medida, no entanto, favoreceria a

formação de “guetos”, ou seja, o isolamento dos moradores nas periferias da cidade.¹² (2009, p.6)

Sobre proximidade (formação de “guetos”) e distanciamento (periferias distantes da cidade) Santos nos orienta:

Quanto mais o processo produtivo é complexo, mais as forças materiais e intelectuais necessárias ao trabalho são desenvolvidas, e maiores são as cidades. Mas a proximidade física não elimina o distanciamento social, nem tampouco facilita os contatos humanos não-funcionais. A proximidade física é indispensável à reprodução da estrutura social. A crescente separação entre as classes agrava a distância social. (*Op.cit*,p.22).

Desse modo, a lógica que fundamenta a fixação de parcela da população nos arrabaldes da cidade paradoxalmente quanto mais os aglomera, mais os isola, quanto mais os une, mais os separa.¹³

Outra crítica bastante contundente em relação ao Programa *Minha Casa Minha Vida* diz respeito ao fato de que uma única forma de prover habitação está em debate: a edificação de unidades habitacionais novas. Formas alternativas de promover moradias não estão anunciadas. Arlete Rodrigues assim resume a opinião de diversos autores:

Para que um programa habitacional tenha êxito é necessário pensar em várias alternativas e não apenas na construção de novas unidades. A locação social, a regularização fundiária, a urbanização de favelas, a melhoria das unidades nas áreas centrais, a ocupação de imóveis vazios que não cumprem a função social da cidade e da propriedade devem ser articulados também em prol da habitação. (2009,p.7).

Formas alternativas de promoção de moradia operam no nível da cidade que já existe,¹⁴ enquanto a política de construção de novas unidades (dependendo de

12 Grifo do autor.

13 Sobre a dificuldade de terrenos para construção de moradias populares a União Nacional de Moradia Popular (Seção São Paulo) defende a desapropriação de terrenos públicos no entorno das ferrovias estaduais, o que garantiria duas de suas reivindicações: proximidade da cidade e de sua vida urbana e acesso ao transporte coletivo consolidado.

14 Como exemplo podemos citar a administração de Marta Suplicy à frente do executivo paulistano de 2001 a 2004 que priorizou em seu governo a viabilização de moradias já consolidadas na área central da cidade através do Programa Morar no Centro e a administração de Gilberto Kassab que assim como a de Marta Suplicy não priorizou a construção de unidades habitacionais novas, atuando em intervenções em cortiços e áreas de mananciais, urbanização de favelas com o mínimo de remoção e o máximo de manutenção na estrutura urbana. Para mais informações ver Cymbalista, Renato *et all*. *Habitação: controle social e política pública*, São Paulo, Instituto Pólis, 2007. (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 31).

onde serão construídas) requer também a edificação de uma nova cidade, que como sabemos onera ainda mais os cofres públicos e é também dispendiosa para todo o conjunto da população urbana.

Aproximações com o objeto

Quais as evoluções do Programa *Minha Casa Minha Vida* desde sua aprovação? Quais os ajustes internos? Quais os acordos firmados em São Paulo? Quantos projetos foram encaminhados à Caixa Econômica Federal? Destes, quantos foram iniciados? E quantas unidades já foram efetivamente entregues?

Em Julho de 2010 a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo em parceria com a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) e a Caixa Econômica Federal assinou um Acordo de Cooperação e Parceria para o Programa *Minha Casa Minha Vida* — Entidades.

Esse Acordo visa complementar o valor de R\$ 52 mil para as Entidades que fazem parte do Programa *Minha Casa Minha Vida* incorporarem algumas características aos projetos encaminhados à Caixa. Levando em consideração que no Estado de São Paulo os elevados preços dos terrenos disponíveis estavam inviabilizando os projetos, o Acordo amplia em até R\$ 20 mil o valor por unidade habitacional no referido Programa. Dessa forma, o limite final do imóvel financiado para famílias até 3 salários mínimos passará de R\$ 52 para R\$ 72 mil. Dentre as exigências para o atendimento estão: A) Melhoria do padrão construtivo B) Qualidade Construtiva e C) Aspectos mínimos de Desenho Universal nas habitações.¹⁵ Espera-se atender com essa medida 3.782 famílias.

No entanto, apenas aporte financeiro do Governo do Estado não basta para efetivação e êxito das obras. Mais de um ano após o início do programa, as Entidades queixam-se da morosidade na aprovação dos projetos encaminhados à Caixa Econômica Federal. Sobre tal questionamento reproduzimos um trecho de uma carta encaminhada ao setor da CEF responsável pelo acompanhamento dos projetos pela União Nacional de Moradia Popular:

após a compra antecipada e para os projetos em geral, é preciso dar celeridade à análise dos projetos para contratação definitiva. Também é preciso dar mais agilidade no período entre a seleção e contratação efetiva. Fazer um cronograma com prazos reais. É preciso ter técnicos suficientes para fazer as análises. Deixar claro quais os critérios utilizados para impor restrição a assessorias e associações. Apoiar as associações e assessorias para superar as

15 O Desenho Universal visa atender um maior número de usuários e se pauta em 7 princípios norteadores: uso eqüitativo, uso flexível, uso simples e intuitivo, informação de fácil percepção, segurança, esforço físico mínimo, dimensionamento de espaços para acesso e uso abrangente. Ver especificações em www.habitacao.sp.gov.br.

Quadro 2.2 Balanço de Unidades Habitacionais financiadas pelo Programa *Minha Casa Minha Vida*: Etapa de execução por faixa de renda

0 a 3 salários			3 a 6 salários			6 a 10 salários		
Previstas	400.000		Previstas	400.000		Previstas	200.000	
Contratadas	240.569	100%	Contratadas	214.486	100%	Contratadas	65.888	100%
Iniciadas	223.729	93%	Iniciadas	190.750	89,4%	Iniciadas	45.002	68,3%
Concluídas	2887	1,2%	Concluídas	128.048	59,7%	Concluídas	7.115	10,8%
Entregues	565	0,23%	Entregues	118.108	55,1%	Entregues	6.762	10,2%

Org: Patrícia Maria de Jesus.

Fonte: Folha de São Paulo, 13/08/10. p. A4.

questões ambientais¹⁶ colocadas aos projetos. Explicitar os critérios e dar início às tramitações para a efetivação do aporte da CDHU ainda na etapa de elaboração de projeto.

Inferimos do trecho acima a dificuldade de colocar a máquina financeira para funcionar em conformidade com o Programa e o novo público que ele abarca. Tais obstáculos e dificuldades encontram eco na notícia veiculada em 13/08/10 em jornal de circulação nacional sobre a omissão da CEF quanto aos números significativamente menores de unidades habitacionais atendidas pelo Programa MCMV — Entidades se comparados aos resultados das unidades direcionadas às outras faixas de renda do Programa MCMV.

Pela fundamental importância do assunto, reproduzimos os dados no quadro 2.2.

Da análise do quadro 2.2 é possível concluir que, embora o número de unidades contratadas seja maior na faixa de renda de 0 a 3 salários, o número de unidades concluídas e entregues é maior na faixa de renda de 3 a 6 salários; e na faixa de 6 a 10 salários cujas contratações são bem menores que as das outras faixas, o número de unidades entregues é praticamente o mesmo de unidades concluídas. Cabe o questionamento: porque tanta diferença entre unidades contratadas e efetivamente entregues nas diferentes faixas de renda? Notamos também que em nenhuma das faixas de renda as contratações se aproximam do número de unidades previstas.¹⁷

É inegável, portanto, que, mesmo com dificuldades, o programa está avançando. Nesse processo é importante destacar o programa *Minha Casa*

16 Como exemplo de questões ambientais que estão dificultando a aprovação e conseqüente andamento dos projetos está a questão de terrenos adquiridos em áreas periféricas de regiões metropolitanas pelas construtoras que não dispõem de rede de esgoto. Conforme discutimos anteriormente, uma forma de dirimir problemas dessa natureza seria a aplicação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como a ocupação de imóveis ociosos em áreas providas de infra-estrutura consolidada.

Minha Vida II anunciado em Março de 2010 pelo Governo Lula e aprovado em Junho de 2011 pela Presidente Dilma Roussef. Trata-se de uma continuação do programa *Minha Casa Minha Vida*, e visa, além de aumentar o número de habitações construídas, incorporar mudanças que dizem respeito aos obstáculos enfrentados principalmente pela parcela de 0 a 3 salários mínimos em acessar o Programa. Dentre as mudanças propostas estão questões como: revisão dos valores do subsídio, adicional de localização (maiores subsídios se as moradias forem construídas em terrenos nas regiões centrais das cidades), flexibilização das especificações dos detalhes construtivos (revestimento, piso, azulejos), agilização das aprovações dos projetos.¹⁸

O Programa *Minha Casa Minha Vida II*, prevê a construção de 2 milhões de casas num período de 4 anos. Desse montante, 1,2 milhões serão direcionadas às famílias que percebem de 0 a 3 salários mínimos. Vejamos que essa cifra vem corrigir uma das principais críticas ao Programa precursor que é justamente de atender em maior proporção a faixa de renda prioritária componente do déficit habitacional. Dessa forma a proporção de investimentos nos imóveis para a faixa de 0 a 3 salários mínimos passará dos atuais 40%¹⁹ para 60%.

Ainda considerando os ajustes do Programa *Minha Casa Minha Vida*, o governo federal por meio da Medida Provisória 497, publicada no Diário Oficial da União em 28/07/2010, prorrogou o benefício fiscal concedido ao Programa. Trata-se do aumento do valor do imóvel considerado de interesse social de R\$ 60 mil para R\$ 75 mil, e a diminuição do recolhimento de tributos²⁰ de 6% para 1%. O benefício tributário deverá valer durante todo o período de 2011 até 2014. Ainda que a medida traga impactos positivos ao Programa, ampliando o número de imóveis oferecidos e conseqüentemente o número de projetos apresentados à Caixa Econômica Federal, o valor do financiamento permanece em R\$ 52 mil, o que torna as propostas pouco viáveis, sobretudo em áreas metropolitanas onde os custos dos terrenos são maiores.

17 O número de empreendimentos contratados pela União Nacional de Moradia Popular até 2010 totaliza 3442 unidades em nível federal. No município de São Paulo o número de empreendimentos contratados é de 1698 unidades. Estamos acompanhando novos dados da produção de unidades habitacionais, no entanto, os mesmos ainda não foram compilados e organizados não sendo possível apresentá-los no escopo desse texto.

18 A adoção de outro agente financiador além da Caixa Econômica Federal é apontada como um fator a ser revisto na segunda etapa do Programa. Segundo Sérgio Watanabe (presidente do SINDUSCON-SP, Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo) "O Banco do Brasil já começou a se mobilizar para aperfeiçoar sua estrutura em crédito imobiliário. A entrada de outros agentes no programa agilizaria as contratações e evitaria atrasos". Folha de São Paulo. 19/03/2010.

19 Ver quadro 2.1.

20 Imposto de Renda Pessoa Jurídica, Contribuição para a Seguridade Social, Contribuição Social sobre Lucro Líquido e o Programa de Integração Social. Os beneficiários nesse caso são as construtoras e as incorporadoras de imóveis.

Delimitação do universo empírico

Por tratar-se de uma pesquisa que intenta analisar o vir a ser de uma política de habitação e do acompanhamento do seu processo, a delimitação do universo empírico refere-se à municipalidade de São Paulo, não sendo possível nesse momento especificar com clareza quais distritos, e ou/subprefeituras serão objeto de nossa análise. Nosso principal foco de atenção será a espacialização do Programa *Minha Casa Minha Vida* — Entidades no município de São Paulo, onde quer que ela se dê: nos distritos periféricos, nos imóveis desocupados na área central da cidade, nos poucos terrenos disponíveis no interior da área consolidada da cidade desapropriados pela Prefeitura, nos terrenos doados por particulares, nas terras ociosas da União no município.

Referências bibliográficas

- Abiko, Alex Kenya *et al.* (2009), “Projeto habitacional levanta dúvidas”, in *Jornal do Campus*, nº 350, 17/04/2009, p.06.
- Bonduki, Nabil (2009), “Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida”, *Teoria e debate São Paulo*, v. 22, nº 82, p 8-14, Maio/Junho.
- Brasil, Presidência da República (2009), Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, *Resolução nº 141 de 10 de Junho de 2009*, Dispõe sobre o Programa *Minha Casa Minha Vida* — Entidades.
- Brasil, Presidência da República (2009), Casa Civil, Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009, Dispõe sobre o Programa *Minha Casa Minha Vida*.
- Brasil, Presidência da República (2009), *Minha Casa Minha Vida* (Cartilha), Disponível em www.caixa.gov.br (acesso em Mar/2009).
- Brasil, Presidência da República (2009), *Minha Casa Minha Vida* — Entidades, (Manual), Disponível em www.caixa.gov.br (acesso em Out/2009).
- Cardoso, Aduino L. (2009), *Programa Minha Casa Minha Vida* está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social, Entrevista à FASE. Disponível em www.fase.org.br (acesso em Set/2009).
- Castelo, Ana Maria *et al.* (2009), “Uma fila de 7,2 milhões de famílias” em *Urbs São Paulo*, v.13 nº 50. p.8-16. Abril/Junho 2009.
- Castillo, Ricardo *et al.* (1997), “Três dimensões da solidariedade em Geografia. Autonomia Político-territorial e tributação”, em *Revista Experimental* — nº3 — Humanitas, São Paulo.
- Certeau, Michel (1994), *A Invenção do Cotidiano: 1. Artes de fazer.*, Tradução: Ephraim F. Alves e Lúcia Endlich Orth, Petrópolis, Vozes, 1994.
- Crestana, João (2009), “A população de baixa renda em mudança”, em *Tendências e Debates, Jornal Folha de São Paulo*, 14/03/2009.
- Fórum Nacional De Reforma Urbana (2009), Reforma Urbana e o Programa *Minha Casa Minha Vida*, Disponível em www.fnru.org.br (acesso em Ago/2009).

- Gohn, Maria da Glória (1997), *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*, São Paulo, Loyola.
- Gonçalves, Roberto (1998), *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda familiar*, Texto para discussão nº 559. IPEA, Rio de Janeiro.
- Harvey, David (2005), *A Produção Capitalista do Espaço*, São Paulo, Annablume
- Harvey, David (2009), "Wall Street e o direito à cidade", em *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 2. Nº 20.Mar/2009.
- Hirst, Paul & Thompson (1998), "Grahame. Globalização, Governabilidade e Estado-Nação" em *Globalização em questão. A economia internacional e as possibilidades de governabilidade*, Vozes, Petrópolis, 1998.
- Jornal Diário de São Paulo (2010), "Minha Casa, Minha Vida" ganha R\$ 20 mil a mais, *Caderno Economia*, 02/07/2010.
- Jornal Folha de São Paulo (2009), *Programa habitacional de Lula terá "cara" tucana em SP*, 15/11/2009.
- Jornal Folha de São Paulo (2010), "Minha Casa, Minha Vida 2" será maior e pode incluir Banco do Brasil", 19/03/2010.
- Jornal Folha de São Paulo (2010), "Caixa esconde números desfavoráveis ao governo", *Caderno Poder*, 13/08/2010.
- Jornal O Estado de São Paulo (2010) "Minha Casa, Minha Vida 2" prevê 2 milhões de moradias até 2014, 29/03/2010.
- Jornal O Estado de São Paulo (2010), *Projetos do "Minha Casa" sem rede de esgoto*, 07/11/2010.
- Kupfer, José Paulo (2009), *Minha Casa, Minha Vida: Falta informação para os maiores interessados*, Disponível em www.ig.com.br/colunistas (acesso em Abril/2009).
- Lefebvre. Henri (2001), *O direito à cidade*, São Paulo, Centauro Editora.
- Maricato, Ermínia et al. (2009), "O programa Minha Casa, Minha Vida articula planejamento urbano à política habitacional?" em *Revista Arquitetura e Urbanismo São Paulo*, Ano 24, nº 182. Maio/2009.
- Maricato, Ermínia et al. (2010) "Especulação de terras inviabiliza a moradia popular", em *Revista Caros Amigos*, Edição 158, São Paulo, Editora Casa Amarela, Maio/2010.
- Martins, José de Souza (2009), "Um programa habitacional — para a economia", *Suplemento Aliás, Jornal O Estado de São Paulo*, 12/04/2009.
- Rodrigues, Arlete Moyses et al. (2009), Governo precisa de estrutura para programa, *Jornal do Campus*, nº 350, 17/04/2009.
- Rolnik, Raquel & Nakano, Kazuo (2009), "As armadilhas do pacote habitacional", em *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 2. nº 20.Mar/2009.
- Rolnik, Raquel (2009), *Relatora critica ausência de política fundiária no programa*, Entrevista à FASE. Disponível em www.fase.org.br (acesso em Set/2009).
- Rolnik, Raquel (org) (2010), *Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade! Brasília, Ministério das Cidades, (Cartilha).*

- Sader, Eder (1988), *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo. (1970 — 1980)*, 2ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Santos, Milton (1982), *Pensando o espaço do homem*, São Paulo, Editora Hucitec.
- Santos, Milton (1997), “Da política dos Estados à política das empresas”, em *Cadernos da Escola do Legislativo*, São Paulo.
- Santos, Milton (2000), “A produção da globalização”, em *Por uma outra globalização*, Record, Rio de Janeiro.
- Santos, Milton (2002), *O espaço do cidadão*, 7ª edição (original de 1987), São Paulo, Edusp.

Apropriação de espaço **Tipologia habitacional *versus* equipamento no plano de Alvalade**

Sofia Alexandra Duarte Barroco

Faculdade de Arquitectura — Universidade Técnica de Lisboa, (sofia.barroco@gmail.com)

Resumo

O espaço só é possível ser lido na totalidade, se forem desenvolvidas perspectivas que integrem as diferentes dimensões que o compõem, enquanto objecto complexo que é. (Silvano, 2010: 12) Se delimitarmos este mesmo espaço no estudo em causa, à área da Célula I, correspondente ao Plano de Alvalade (1945) poder-se-á afirmar, que só será possível obter uma leitura completa, através da conjugação das vivências diárias e da apropriação espacial entre o contexto habitacional e os equipamentos que o envolvem.

Importa desta forma, aferir o grau de apropriação espacial, tendo em conta os diferentes estatutos sociais, questionando se os mesmos levarão de facto a uma diferenciação no modo de habitar e de apropriação do espaço privado (tipologias habitacionais) e público (equipamentos).

Palavras-chave: apropriação de espaço, tipologias habitacionais, equipamentos, unidade de vizinhança, Alvalade

Abstract

The space can only be read completely, if they are developed perspectives which integrate the different dimensions that comprise it, as a complex object. (Silvano, 2010: 12) In this study, delimiting that space to the Cell I of Alvalade Plan (1945), can affirm that will only be possible get a complete reading with the combination of daily experiences and the space appropriation between the housing typologies and equipments.

It is important assess the degree of space appropriation, taking into account the different social status, questioning if the same in fact lead to a differentiation in the way of living and appropriation of private space (housing typologies) and public (equipment).

Key-words: space appropriation, housing typologies, equipment, neighborhood unit, Alvalade

Na cidade do século XX, é possível identificar áreas urbanas delimitadas que registam sinais exteriores de diferenciação social. São espaços habitacionais projectados à luz de linhas orientadoras segundo questões sociais previamente estudadas.

O conceito de espaço habitacional é entendido neste estudo, enquanto a unidade que agrega as diferentes escalas do habitar, traduzidas fisicamente pelas necessidades quotidianas. Os distintos níveis culturais e socioeconómicos da sociedade, cedo se definiram nos diversos aglomerados urbanos. Contudo, a preocupação de projectar directamente para um dado grupo social, surge em Portugal no início do século XX, com os bairros operários, reforçando a ordem social pelo acesso à propriedade e pela consolidação da instituição da família.

O Plano de Alvalade (1945), alvo de projectos para diversos grupos sociais, equipamentos colectivos e serviços, é exemplo de diferentes espaços habitacionais dirigidos aos distintos estatutos sociais. Se um dos objectivos principais seria dar respostas coerentes às necessidades habitacionais, de acordo com os níveis sociais, culturais e económicos dos habitantes, questiona-se se os espaços projectados foram pensados de acordo com uma vivência tipológica para cada família, ou apenas tendo em conta o número de habitantes que ocuparia determinado espaço. Tratando-se de uma área metropolitana com dinâmicas complexas, torna-se relevante perceber a relação entre o espaço habitacional e o espaço público — equipamentos de uso diário, que se traduz em padrões de convivência social por parte de residentes, trabalhadores ou usuários. Neste estudo, mais relevante que o número de pessoas que habitaria o espaço projectado, é o diálogo entre os diversos hábitos, modos de estar e de apropriação do espaço com a habitação que ocupam diariamente — unidade de vizinhança. Estas construções que se impõem e caracterizam a malha urbana estarão de facto direccionadas a estatutos sociais diferentes? Antes de mais, prevendo uma multiplicidade de mundos sociais, haverá concretamente uma diferenciação no modo de habitar e de apropriar o respectivo espaço envolvente?

O artigo pretende relacionar as diferentes escalas do habitar ao identificar equipamentos de uso quotidiano nas imediações dos edifícios habitacionais e medir o grau de apropriação destes espaços por via da observação directa.

A malha urbana de Lisboa é facilmente identificada como um conjunto de áreas delimitadas que registam sinais exteriores de diferenciação social. Tendo em conta as diferentes escalas do habitar urbano, que caracterizam o espaço habitacional, podem-se enumerar diversos tipos de projecção habitacional na área em causa, salientando-se as habitações a custos controlados, desenvolvidas no caso do Plano de Alvalade de 1945.

Se por um lado, o conceito de habitação a custos controlados foi premissa principal, por outro, é de salientar a relevância dada à projecção dos

equipamentos que iriam servir os habitantes da mesma área. Tendo como base de estudo, o planeamento das oito células habitacionais, cada uma em torno de um equipamento escolar, Alvalade recebe uma multiplicidade de mundos sociais que facilmente poderiam levar à diferenciação no modo de habitar e da apropriação do espaço envolvente do mesmo. Será, contudo o que se verifica na Célula I?

A relação entre o espaço habitacional e o espaço social de uso diário, tendo em conta as tipologias projectadas e os equipamentos públicos, reflecte o diálogo entre hábitos, modos de estar e de apropriação de espaços, visto que uma sociedade molda o espaço, ao mesmo tempo em que se deixa moldar por ele.

Estatutos sociais e habitação

O desenvolvimento económico em Portugal sofreu um acentuado atraso devido às invasões francesas e à guerra civil. Contudo, na segunda metade do século XIX, o aparecimento da máquina a vapor e a introdução das máquinas na industrialização demarcaram uma mudança nos modos de vida da população portuguesa.

Associado aos factores de evolução industrial encontra-se o aumento demográfico nas principais cidades, como o caso de Lisboa e Porto. Em 1890, um terço das pessoas que caracterizavam a população destas duas cidades, era de origem rural, emigrantes que procuravam emprego na indústria com o objectivo de melhorar a sua qualidade de vida. O relevante aumento de população traduz-se deste modo, no campo habitacional através da sobre-ocupação dos edifícios existentes e do aumento da procura de habitação a baixos custos.

Instala-se desta forma, a crise habitacional entre 1880 e 1940, devido à necessidade de maior número de habitações para a população que deixava a sua terra natal em busca de emprego na indústria, acabando, contudo por se encontrar condicionada pelos baixos salários e o aumento de preços quer na alimentação quer no vestuário (bens essenciais). Eram os construtores privados que detinham maior capacidade de desenvolver habitações para este fim, aparecendo desta forma em menor escala, habitações efectuadas por sociedades filantrópicas e industriais que construía com vista a dar abrigo aos seus operários.

À semelhança do Porto, que teve duas formas principais de alojamento da classe trabalhadora (a sobre-ocupação de edifícios antigos e a construção de novas habitações, as designadas “ilhas” portuenses), a ocupação habitacional em Lisboa, reflectiu-se de igual modo na sobre-ocupação de edifícios antigos nos bairros populares da cidade e vizinhança das zonas industriais, bem como nas novas construções, com raízes na habitação rural, tendo como modelo os “pátios” (espaço mais ou menos irregular, no interior de um quarteirão, com pequenas casas em torno de um espaço livre comum). Enquanto o

Porto tinha maior oferta de diversidade habitacional, Lisboa teve maior desenvolvimento económico, fornecendo habitações de melhor qualidade.

“Quer em Lisboa, quer no Porto, existiam distinções subtis entre várias formas de habitação, cada uma delas com o seu estatuto social próprio.” (Teixeira, 1992: 71)

Enfatizava-se cada vez mais na época, a necessidade de construir para distintos níveis culturais e sócio-económicos da sociedade, na tentativa de responder às suas necessidades, como o caso destes bairros operários. Compostos pelas casas económicas anteriormente explicitadas, reforçavam a ordem social através da localização, da composição e da qualidade da sua construção.

Nos anos 30, aliado a este factor, despoletou-se igualmente o surto de habitação privada (devido ao decreto de emergência que foi lançado para incentivar os particulares a participar na construção da cidade — Decreto n.º 15 289, de 1928) e a política de obras públicas (mais dirigida aos equipamentos). Tais factores, levaram à construção abundante das chamadas estruturas habitacionais a custos económicos, conforme é possível verificar actualmente na malha urbana de Lisboa.

Contexto do Bairro de Alvalade

O Bairro em geral

O Bairro de Alvalade surge à luz de parte dos pressupostos que motivaram o impulsionamento da construção de habitações a custos controlados e na sequência da expansão a Norte da cidade de Lisboa, mais especificamente com o Plano de Urbanização da Zona Sul da Avenida Alferes Malheiro, a actual Avenida do Brasil. De autoria do Arqt.^o Faria da Costa, aprovado em 1945. O Plano de Urbanização é elaborado no contexto de consolidação do Regime do Estado Novo, em que a cidade começava a acelerar o seu ritmo de desenvolvimento. (Costa, 2002)

A designação de Bairro de Alvalade equivalia na época a oito células separadas por vias principais, sendo que cada célula se desenvolvia em torno de um equipamento escolar — conceito de vizinhança. Este enquanto núcleo central da célula teria a distância máxima de 500 metros às habitações, de forma a ser facilmente alcançável pelos habitantes, através de percursos pedonais pouco extensos.

Uma área de carácter fundamentalmente rural dá lugar à harmonia entre habitação e equipamentos, em que a deslocação privilegiada seria a pedonal, apoiada em três sistemas de transportes públicos: caminho-de-ferro, eléctrico e autocarro. As unidades habitacionais, destinadas a 45 000 habitantes e as várias zonas de comércio, galerias, cinemas, hotéis, entre outros, através de experiências singulares enquanto propostas habitacionais, não perderam a coerência enquanto conjunto de bairro.

A arquitectura do Estado Novo nos anos 40, (acentuada nos edifícios de carácter público), procurava uma monumentalidade que transmitisse a grandeza do estado, enaltecendo o sentido de ordem e autoridade, através do uso recorrente do vocabulário clássico. Alvalade tornou-se assim, símbolo de Lisboa Moderna nos anos 50 e 70, graças ao seu planeamento urbano e fundamentalmente, à arquitectura projectada com base em modelos que vão desde a Cidade Tradicional, ao Movimento Moderno, passando pela Cidade-Jardim, sem aplicar directamente características formais de cada um, mas enriquecendo o seu conjunto através das mesmas.

A Célula I em particular

Salienta-se neste artigo, a projecção e o desenvolvimento da primeira célula a ser construída no Bairro de Alvalade — Célula I, limitada pela Avenida do Brasil (Norte), Avenida da Igreja (Sul), Avenida de Roma (Este) e Campo Grande (Oeste).

Célula pioneira foi uma das que receberam habitações de renda económica, ainda no contexto de realojar famílias de baixos recursos em Lisboa, com habitações a baixos custos, de forma a rentabilizar a área disponível, com vista no desenvolvimento de um planeamento de conjunto que pudesse desenvolver e impulsionar a expansão da cidade para norte.

Cada uma das células de Alvalade pretendia reunir as principais funções ligadas ao uso habitacional com a projecção de zonas de lazer e escolares, sendo o objectivo principal “[...] *recriar as relações sociais entre os vizinhos, as quais tendiam a desaparecer nas novas urbanizações contemporâneas e nas grandes metrópoles.*” (Costa, 2002: 143)

A esta definição, foi atribuído o conceito de unidade de vizinhança, no qual se desenvolveu o Bairro de Alvalade. Este conceito tinha em vista a constante preocupação habitacional, relacionada com os equipamentos diários necessários à vivência, num contexto em que as relações de vizinhança deveriam ser estreitas, ao contrário do que se promovia em contextos mais urbanos.

Apesar do elevado número de habitações de renda económica, identificam-se igualmente construções existentes, anteriores à intervenção do Plano de Urbanização da Zona Sul da Avenida Alferes Malheiro, como o caso da frente habitacional do Campo Grande, construções de renda não limitada no limite da Avenida do Brasil e Avenida de Roma e construções posteriores, correspondentes ao modernismo, ao longo das quatro periferias da célula.

Actualmente, para base de dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística — INE, a Célula I, encontra-se dividida em treze sub-secções distintas, as quais foram designadas de S001 a S013 neste estudo, conforme figura 3.1.



Figura 3.1 Célula I do Bairro de Alvalade — Divisão por sub-seções
 Fonte: INE (2001).

A construção na Célula I

As tipologias habitacionais

De acordo com João Pedro Costa, a construção nas células de Alvalade, pode ser dividida entre “arquitectura de acompanhamento” e “edifícios de destaque”. Com a primeira, o autor entende a arquitetura dos conjuntos habitacionais, que devido à sua repetição sucessiva, perde singularidade; enquanto designa os edifícios que se distinguem pela sua singularidade arquitectónica, devido à sua volumetria ou implantação, ganhando lugar de destaque, como os “edifícios de destaque”, sendo estes os equipamentos colectivos — igrejas, escolas, os núcleos das células.

A par dos edifícios existentes, foram projectados em Alvalade fogos de diversas categorias sociais, tendo em conta a rejeição de atribuição de zonas a famílias consoante o seu estrato social. Desenvolveram-se habitações colectivas de renda económica, habitações colectivas de renda não limitada, moradias familiares de renda económica e moradias familiares de renda não económica.

Quadro 3.1 Número de divisões por tipo habitacional, Bairro de Alvalade (1945)

Tipos	Série I			Série II			Série III		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Quartos de cama	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Casas de banho	1	1	1	1	1	1	1	1	1
WC	–	–	–	–	–	–	1	1	1
Sala de estar e refeições	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Escritório	–	–	–	–	1	1	1	1	1
Cozinha	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Despensa	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Quarto de criada	–	–	–	–	–	–	1	1	1
WC da criada	–	–	–	–	–	–	1	1	1
Totais	5	6	7	6	8	9	10	11	12

Fonte: João Pedro Costa (2002).

O estudo das habitações de renda económica, sob orientação do Arq.^o Jacobetty Rosa, seguiu princípios como a ordenação de comunicações e movimentos, de forma a reduzir os percursos no interior da habitação aumentando a área habitável (eliminando o corredor e integrando esta área na sala), a concentração de superfície livre através do zonamento das funções domésticas, com base em áreas de utilização privada, social e de serviços e mesmo a análise de projectos com as mesmas características económicas de construção.

Estes edifícios com tipologias em bloco, de planta rectangular, centralidade nos acessos verticais e agrupados em quarteirões abertos, cujas laterais eram fechadas, permitiam a existência de logradouros arborizados na fachada posterior (área complementar ao edifício em causa).

As tipologias habitacionais de renda económica, as quais se pretendem evidenciar neste estudo pelo seu papel enquanto conceito habitacional, foram implementadas essencialmente nas Células I e II e desenvolvidas com a base de nove tipos de casas, agrupadas em séries de três, de características diferentes, destinadas inicialmente a diferentes grupos sociais.

A série I é composta pelos tipos 1, 2 e 3, sendo que todos eles são compostos por uma sala de estar/refeições, uma cozinha, uma despensa, uma casa-de-banho e um quarto no caso do tipo 1, dois quartos no tipo 2 e três quartos no tipo 3, perfazendo um total de divisões entre cinco e sete, aumentando de tipo para tipo.

A série II corresponde aos tipos 4, 5 e 6, em que todos eles foram projectados com o mesmo número de divisões que os tipos referidos na série I, com a diferença que foi acrescida a área de escritório em cada um dos tipos correspondentes, variando deste modo, o número de divisões entre seis e nove.

Na série III, a que correspondem os tipos 7, 8 e 9, acresce-se uma área wc e de quarto e casa-de-banho para a criada, às divisões anteriormente descritas

na série II, variando o número total de divisões entre dez e doze, conforme se pode verificar no quadro 3.1.

Deste modo, verifica-se que o elemento variável dentro de cada série é o número de quartos de cama (aumentando de uma série para a outra), adequando-se aos diferentes agregados familiares. Enquanto da série I para a série II, verifica-se o acréscimo da área de escritório e ampliação da mesma que corresponde às instalações complementares, da série II para a série III, acrescenta-se as instalações para a criada (quarto e casa-de-banho, respectivamente).

A projecção dos tipos habitacionais, tendo em conta o estatuto social do indivíduo, encontra-se novamente presente na questão de distribuição de áreas: o mínimo de duas divisões para as habitações designadas de segunda classe e de quatro para as de primeira classe, incluindo a cozinha, despensa e casa-de-banho, sendo estas as áreas de serviço essenciais.

Contudo, a característica que se revelou mais peculiar durante o estudo destas tipologias, corresponde às suas fachadas. Estas variam de acordo com os tipos de plantas habitacionais que se encontra no interior do prédio, sendo possível identificar facilmente do exterior, o tipo de habitação que se encontra no edifício, quer seja através da alteração da configuração de uma janela ou mesmo na adição de varandas.

Urbanisticamente, os edifícios foram dispostos em “*cul-de-sacs*”. Expressão de origem francesa que designa “rua sem saída” e é utilizada na prática do urbanismo, em áreas residenciais dispostas de modo a que o grau de acessibilidade automóvel seja reduzido graças à conjugação de vários elementos da malha urbana, permitindo e privilegiando a passagem pedonal livremente. (Callado, 1991)

Em 2001, habitavam na Célula I, 3 685 utentes, num total de 236 edifícios de diferentes construções e tipologias.¹ Do total de 236, 164 edifícios pertencem aos tipos entre 1 e 9, correspondendo a 69,49% do total do seu edificado. No universo de tipologias anteriormente descritas, destacam-se o tipo 3 com 29,27% e o tipo 2 com 26,22%, opondo-se ao tipo 7 com 0,61% e tipo 1 com 1,22%.

Verificou-se que o tipo 3 (figura 3.2) da série I — com três quartos, uma sala de estar/jantar, uma casa-de-banho, uma cozinha e uma despensa — foi o mais implantado nesta célula. Por oposto, o tipo 7 (figura 3.3) da série III, com menos um quarto que o anterior, mas com o aumento de área para escritório e para as instalações da criada, foi o menos construído. Poder-se-á deste modo, especular sobre o estatuto social das famílias que habitariam a área em causa, visto ser na sua maioria projectadas habitações da série I (relembrando a premissa de que quanto menor fosse o número de áreas, mais baixo seria o estatuto social que a habitaria).

1 Dados de acordo com os Censos de 2001, efectuados pelo Instituto Nacional de Estatística.



Figura 3.2 Distribuição de áreas dos tipos habitacionais 3 e 7, Bairro Alvalade (1945)

Fonte: Base das plantas de: Gago *et al.* (1984).

Foi possível localizar grande parte das tipologias habitacionais do tipo 3 (doze edifícios), na sub-secção S003, cuja área limita a esquina que corresponde ao cruzamento da Avenida do Brasil com a Avenida de Roma (figura 3.2). Destaca-se igualmente com as sub-secções S001 e S002, por ter o maior número de habitações-tipo projectadas.

Actualmente, a Célula I de Alvalade, não só é pautada por edifícios anteriores ao Plano de Urbanização e às tipologias de renda económica, mas igualmente por edifícios de expressão moderna, que foram projectados e erigidos na periferia da mesma, sendo estes de carácter fundamentalmente habitacional, não seguindo, contudo as características formais dos restantes.

Equipamentos de uso diário

Conforme anteriormente descrito, os equipamentos escolares representam o núcleo central de cada célula do Bairro de Alvalade, tendo sido projectada uma escola primária por cada célula e dois liceus por todo o bairro. A escola primária não deveria distar mais de 500 metros das habitações, de modo a favorecer a deslocação pedonal entre escola-casa, que havia sido facilitada através da criação de percursos para peões. O número de habitantes de cada célula, variando entre 4 000 a 5 000, permitia à consideração de 6 a 8 salas de aula com 40 alunos por grupo escolar.

Associados aos equipamentos escolares, núcleos das células, foram projectados pequenos espaços de jardim, direccionados ao lazer, com mobiliário

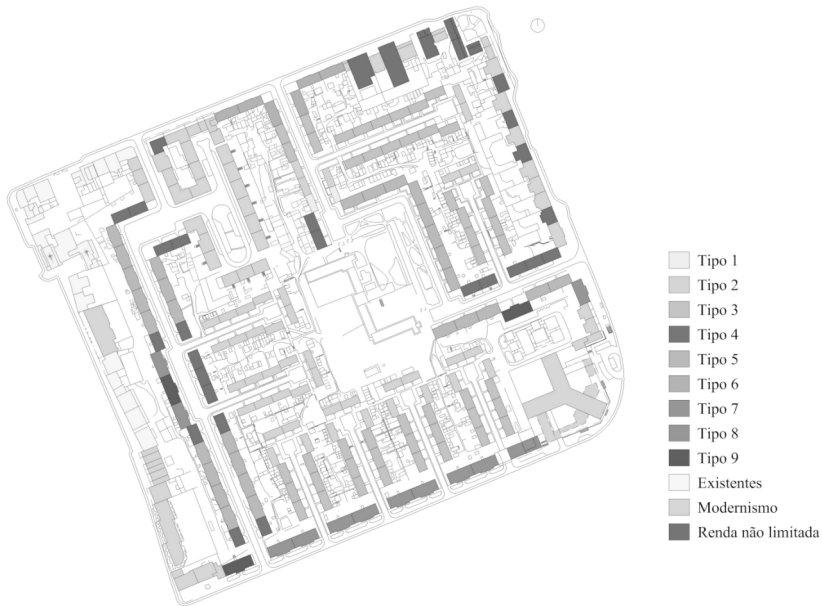


Figura 3.3 Tipos habitacionais, Célula I do Bairro de Alvalade
 Fonte: Sofia Barroco (2011).

urbano, possibilitando um momento de pausa e convívio entre habitantes ou usuários.

A construção dos grupos escolares da época foi da tutela da Câmara Municipal de Lisboa, ocorrendo em três períodos distintos de construção: 1944-1950, 1953-1957 e 1957-1958, no qual se insere o da Célula I, com o projecto do Arqt.^o Peres Fernandes de 1945-46 (com construção efectiva em 1947-49).

De modelo nacionalista, igualmente com arquitectura de regime,² a planta da Escola Primária e Jardim-de-Infância Eugénio dos Santos, é de carácter moderno, apesar da sua imagem tradicionalista. O conjunto de dois pisos é envolvido por uma área arborizada com campos de jogos e um parque infantil. Actualmente, pertence ao Agrupamento de Escolas Eugénio dos Santos, que foi constituído em 2004/2005 e detém mais quatro estabelecimentos, com um

2 Arquitectura do Estado Novo ou “Estilo Português Suave”, como é conhecida, foi adoptada pelo regime salazarista que pretendia aplicar nas obras públicas, uma arquitectura que transmitisse monumentalidade, enaltecisse o estado e fosse “genuinamente portuguesa” (conforme referida na página 5, deste artigo).



Escola primária Eugénio dos Santos

Casa Pia de Lisboa
Sede António Aurélio da Costa Ferreira

Figura 3.4 Equipamentos Escolares, Célula I do Bairro de Alvalade

Fonte: Sofia Barroco (2011).

Quadro 3.2 Número de equipamentos na Célula I, Bairro de Alvalade

		C-PS	C-Amb	Relg	E-Priv	E-Púb	S-Priv	S-Púb	S-Pub	Art	Est	Total
N.º	1	72	3	3	3	3	9	9	0	1	1	96
%	1.05	75	3.13	3.13	3.13	3.13	9.38	9.38	0	1.05	1.05	100

Fonte: Sofia Barroco (2011).

total de 13 turmas: quatro de Jardim-de-Infância, duas de 1.º ano, duas de 2.º ano, duas de 3.º ano e três de 4.º ano.

João Pedro Costa classificou os equipamentos colectivos de nível primário, de acordo com a sua escala de abrangência: nível primário, de interesse ao conjunto da cidade ou das células; nível secundário, quando abrangesse apenas uma célula habitacional (a qual ele designou de bairro) e nível terciário, caso o interesse fosse meramente imobiliário. Verificou-se na Célula I, que a Escola Primária se insere no nível primário, servindo não só os habitantes da célula em causa, mas os da cidade de Lisboa.

Tal pode ser comprovado actualmente no Projecto Educativo de 2010/2013, do Agrupamento de Escolas Eugénio dos Santos. Em estudo efectuado pelo mesmo, consegue-se obter a média dos alunos do Jardim-de-Infância e 1.º Ciclo, que habitam na área de influência do agrupamento, sendo estes de 40,65%, os da cidade de Lisboa, com 35,05%, os de conselhos limítrofes com média de 15,4% e



Figura 3.5 Equipamentos, Célula I do Bairro de Alvalade
 Fonte: Sofia Barroco (2011).

de outros locais com 4,5%, sendo desta forma possível verificar a proveniência base dos seus alunos.

Através da recolha da listagem e localização de equipamentos que se encontram instalados na Célula I, verificou-se que esta recebe 96 estabelecimentos de natureza diferente. De modo, não só a estudar a sua influência no dia-a-dia dos habitantes locais e demais usuários, mas igualmente a forma como estes caracterizam e utilizam a área urbana, foram divididos em seis grupos distintos: equipamentos comerciais — de grande superfície (C-GS), pequena superfície (C-PS) e ambulantes (C-Amb), equipamentos religiosos (Relg), equipamentos educacionais — de natureza privada (E-Priv) e pública (E-Púb), equipamentos de saúde — de natureza privada (S-Priv) e pública (S-Púb), equipamentos artísticos (Art) e equipamentos estatais (Est).

Se inicialmente com a construção habitacional da célula, foi enfatizada a importância da escola primária enquanto núcleo central verifica-se na malha actual, a igual importância dos pequenos estabelecimentos que foram emergindo na periferia da mesma. No interior da célula, além da Escola Primária e Jardim-de-Infância Eugénio dos Santos, apenas se consegue identificar uma extensão da Casa Pia de Lisboa, com a Sede António Aurélio da Costa

Ferreira (figura 3.4), inaugurada em Julho de 1996, que acolhe essencialmente educandos portadores de surdo-cegueira, bem como a promoção de workshops.

É possível verificar no quadro 3.2, que se encontram em maior número os equipamentos comerciais de pequena superfície (75%) ao contrário dos equipamentos de saúde públicos (0%). Estabelecimentos, na sua maioria de restauração, pautam os pisos térreos de edifícios construídos após as casas de renda económica, enquanto outros de naturezas variadas, como o caso de colégios/infantários ou consultórios, instalaram-se em fogos habitacionais adaptados para tal, complementando carências que se foram revelando.

É inevitável não voltar a referenciar, que a maioria destes equipamentos se concentram nas sub-seções S001, S002 e S003 (de acordo com a figura 3.5), os limites Norte, Este e Oeste da Célula, sendo por sua vez a S001, que maior expressão evidencia, com um total de 47 estabelecimentos (correspondendo a 48,96%), sendo 32 destes, comerciais de pequena superfície.

Observação directa

O conceito

A observação engloba o conjunto das operações através das quais o modelo de análise (constituído por hipóteses e por conceitos) é submetido ao teste dos factos e confrontado com dados observáveis. (Quivy e Campenhoudt, 1992: 155)

A observação concretamente dita na investigação é designada como a fase em que se reúnem as diversas informações sobre um dado assunto, que posteriormente se compilam de forma a serem analisadas. O essencial no processo de observação é deste modo definir as três etapas: observar o *quê?*; em *quem ou no quê?* e *como?*

Neste estudo, pode-se entender observação, como a etapa intermédia entre a construção de conceitos e hipóteses e o exame de dados utilizados para testá-los no local em causa. Neste caso em concreto o termo a aplicar, será de observação directa, visto ter sido o próprio investigador que procedeu à recolha das informações, sem se dirigir aos utilizadores que habitam e usufruem da Célula I, de modo a que os mesmos não tivessem qualquer intervenção directa na produção de informações procuradas.

Observar o *quê?* refere-se ao tipo de dados que deverão ser recolhidos, os chamados “dados pertinentes” (Quivy e Campenhoudt, 1992), sendo neste artigo, observar as vivências e a apropriação do espaço por parte dos utentes que utilizam a área. Em *quem ou no quê?* corresponde à circunscrição do campo de análise, em concreto na Célula I do Bairro de Alvalade. *Como?* delimitando um conjunto de elementos constituintes de um todo, optando-se por elaborar um guião de preenchimento pelo próprio observador.

Guião de observação

Observar o espaço significa observar as práticas sociais que o constituem.
(Silvano, 2010: 46)

Na observação directa efectuada no âmbito deste artigo, o objectivo principal prendia-se conforme enunciado anteriormente, com a aferição do modo e tipo de vivências diárias dos indivíduos no interior da Célula I, abrangendo as diferentes escalas de uso do espaço, de forma a permitir-nos estimar o grau de apropriação do espaço correspondente à área de habitação e de equipamentos.

Tal foi possível, através da construção de um guião, apoiado nas referências de inquéritos aplicados na população residente, efectuados por Tânia Ramos, em “Os espaços do habitar moderno: evolução e significados” e trabalhados de forma a adequarem-se ao preenchimento exclusivamente do observador, ao longo de um percurso previamente definido que abrange todas as ruas da célula.

Na construção deste, foram tidos em conta cinco grupos distintos: a manutenção do espaço, os meios de deslocação, a segurança, a população adulta e a população infantil/juvenil.

Cada grupo foi subdividido em itens a serem observados e aos quais foram atribuídos números numa escala de um a cinco, em que um corresponde a péssimo, dois a razoável, três a bom, quatro a óptimo e o cinco a casos em que não se aplique nenhuma das outras escalas de avaliação.

No grupo correspondente à manutenção de espaço, foram observados e consequentemente avaliados, sete itens distintos, que reunidos nos permitem ter a noção de como a área em causa se encontra face à utilização do indivíduo.

No conjunto de itens referidos, encontra-se a limpeza do local, existência ou não de lixo nas ruas e zonas ajardinadas; os caixotes do lixo, associados ao item anterior da limpeza, a ausência ou presença dos mesmos; o mobiliário urbano, não sendo suficiente a existência do mesmo, mas igualmente o seu estado de conservação para possível utilização, como o caso dos bancos de jardim em madeira, que necessitam de manutenção do material; os pontos de permanência, correspondentes a locais projectados para a utilização do espaço exterior, ou a apropriação de pracetas, esquinas, entre outros locais e como dois últimos itens, árvores, sombreamento e zonas ajardinadas.

No que diz respeito aos meios de deslocação, foram tidos em conta seis itens desde a deslocação a pé, por autocarro (sendo igualmente válido o caso das pessoas estarem nas paragens à espera do referido transporte), o metro, quando aplicável, a deslocação por meios privados, como o caso do automóvel e a mota, a bicicleta, no carácter de passeio ou de deslocação específica e o táxi, enquanto transporte de acesso público (que nos poderá indicar outro

estatuto social de utentes, uma vez que actualmente, o custo deste transporte pode tornar-se elevado).

Na segurança, foram avaliados itens como o policiamento (existência ou não de polícia nas ruas), o movimento de pessoas, a permanência das mesmas nas áreas correspondentes, o gradeamento das janelas, mais concretamente, de pisos térreos e a existência de cercas elevadas em jardins (estes, existentes na sua maioria à entrada de cada unidade habitacional correspondente às tipologias anteriormente descritas).

Os dois últimos campos, correspondentes à população, em que o primeiro se refere a adultos e o último a crianças e jovens, abrangem itens desde o trabalho, a pausa em conversa, descanso, ou outro tipo de actividade, a deslocação (no caso das crianças e jovens, ponderou-se a possibilidade de se deslocarem entre a casa e a escola, o que não se verificou como seria esperado, devido à época de férias escolares), a espera ou o acto de apanhar transportes, passear e acto de efectuar compras nos estabelecimentos à sua disposição na célula em causa.

O guião elaborado foi preenchido em horário semelhante, entre as 15h e as 17h, em dias diferentes da semana, em dia útil e em fim-de-semana, de forma a ter a percepção do modo como os indivíduos utilizam e dão vida à área em causa, em contextos temporais diferentes.

Apropriação de espaço

Diálogo entre tipologias habitacionais e equipamentos circundantes

Destacam-se dois tipos possíveis de conclusões neste estudo. Ao serem cruzados os dados fornecidos pelas mesmas, ser-nos-á permitido definir o grau de apropriação de espaço entre habitação e equipamentos na Célula I.

Uma primeira conclusão traduzir-se-á na forma como o espaço é usufruído, mantendo ou não a unidade de vizinhança. Esta é obtida com base nas tipologias habitacionais e sua respectiva localização dentro da célula, contrapondo-se à localização dos diferentes tipos de equipamentos e correspondente localização. A segunda conclusão permitirá igualmente aferir os diferentes graus de utilização e apropriação do espaço, através do cruzamento de dados do guião de observação, efectuado em tempos distintos.

Após a aferição das diferentes tipologias habitacionais, bem como dos equipamentos da Célula I, foi possível através da sua localização geográfica e da especificidade da sua natureza, definir uma linha de raciocínio que traduz a forma como os indivíduos (desde habitantes a simples usuários) utilizam o espaço que têm ao seu alcance, incluindo os equipamentos colectivos.

Identificou-se que com a excepção do núcleo central da célula, correspondente à Escola Primária/Jardim-de-Infância, e das instalações da Casa Pia, todos os outros equipamentos encontram-se localizados nos pisos térreos dos

edifícios ao longo das ruas que limitam a célula, sendo que a maioria concentra-se ao longo da Avenida do Brasil, Avenida de Roma e Campo Grande, tendo a Avenida da Igreja, a Sul, menos equipamentos instalados. O interior da célula é essencialmente composto pelas distintas tipologias habitacionais, privilegiando os acessos pedonais entre as mesmas, como forma de deslocação (conforme se pode verificar anteriormente, com a implementação dos “*cul-de-sacs*”) e mantendo uma maior aproximação entre espaços — unidade de vizinhança.

O elevado número de habitações tipo 3, indica-nos que a base projectual teve como objectivo alojar a chamada “família-tipo” da época, famílias numerosas e com necessidades habitacionais. Actualmente já não é possível aplicar este conceito de modo tão linear, visto as famílias actuais terem diversas tipologias e na sua maioria, a média é de três pessoas. Continuam, contudo a serem áreas que facilmente são readaptadas de acordo com as necessidades diárias dos seus habitantes, quer seja transformando um quarto em escritório ou mesmo numa segunda sala, ou até ampliando áreas que anteriormente eram diminutas com a junção de divisões.

As famílias que se mantiveram na Célula I, juntamente com novas famílias que fizeram dela a sua casa, facilmente se adaptaram à sua estrutura primordial enquanto bairro habitacional, envolto em pequenas superfícies que conseguem colmatar as necessidades básicas diárias. Contemplando a multiplicidade de mundos sociais previamente existentes e o desenvolvimento da população na célula em causa, é possível afirmar que a apropriação do espaço, por parte dos mesmos, não difere de acordo com o seu tipo de vida. Verifica-se que a Célula I, vive como um bairro dentro do próprio bairro, com as suas dinâmicas e costumes diários, que vão passando de geração em geração, devido à sua localização e não aos estatutos sociais que o habitam.

Um dos elementos mais marcantes no cruzamento dos dados obtidos com o preenchimento do guião de observação, foi o facto de não se encontrar policiamento nas ruas, ao longo de todo o percurso efectuado, nas diferentes horas e dias da semana, sendo deste modo atribuído o valor mais baixo da escala, o 1. Não obstante esta observação, as pessoas não deixam de percorrer essas mesmas ruas, quer em simples deslocação, para apanhar transportes ou mesmo em momentos de pausa (figura 3.6).

Apesar da ausência de policiamento, no que diz respeito a medidas de segurança por parte dos moradores de pisos térreos (os mais susceptíveis de possíveis assaltos) a existência de grelhas de protecção embora relevante, não é acentuada e os habitantes ao longo destes anos, não demonstraram a preocupação de reforçar a segurança nas suas habitações, optando antes por manter áreas arborizadas, que antes de protegerem o espaço, definem a divisão do mesmo, evidenciando a área pertencente ao edifício em oposição à área do passeio urbano.



Pause de descanso e de convívio entre habitantes



Convívio à porta de um dos cafés

Figura 3.6 Pontos de permanência, Célula I do Bairro de Alvalade

Fonte: Sofia Barroco (2011).

No que diz respeito à manutenção do espaço, tanto a limpeza como os caixotes do lixo, apenas obtiveram na escala (de 1 a 5) um 2, correspondente a razoável, denotando-se alguma falta de cuidado com a limpeza do local. O mobiliário urbano, existente em vários pontos do percurso, encontra-se em elevado estado de degradação do material, não impedindo, contudo, que seja elemento marcante enquanto ponto de permanência, estando constantemente associado a uma zona arborizada e com sombreamento, favorecendo a possibilidade de uso do espaço enquanto local de lazer.

Elevado número de pessoas observadas no período em causa, encontrava-se em constante deslocação, sendo deste modo, associado o grau máximo na escala definida, seguidamente pelo grupo de pessoas que aguardavam a chegada dos transportes públicos e em igual percentagem, as pessoas que passeavam pelas ruas.

Numa percentagem reduzida, registrou-se a existência de indivíduos em pausa (na sua maioria, idosos, conversando entre si, ou mesmo senhoras em trabalhos de lazer, como o caso do *croché*) e a trabalhar, como se verificou no caso dos proprietários da carrinha de venda de pão ambulante instalada na mesma esquina todos os dias, respondendo à necessidade dos habitantes locais.

Visto o trabalho ter sido desenvolvido no fim da época escolar e durante as férias de Verão, conforme referido anteriormente, poucas crianças e adolescentes foram registados na área em causa, apesar da existência dos equipamentos escolares. Foi deste modo atribuída a escala mínima (valor 1) à presença destes, que apenas se tornou mais acentuada no período correspondente ao fim-de-semana, que se encontravam assiduamente a passear acompanhados pelos progenitores.

No que diz respeito aos meios de deslocação, apesar da rede de transportes funcionar constantemente na periferia da célula, desde autocarros, ao ponto de metro na Avenida de Roma ou mesmo ao táxi, verificou-se de facto que as pessoas optam por se deslocarem na sua maioria a pé ou em transporte particular (automóvel).

Conclusão

Através da recolha e cruzamento de todos os dados obtidos, tanto no que diz respeito à natureza dos equipamentos e habitações existentes, como na observação directa da apropriação e utilização do espaço, pelos seus utilizadores diários, pode-se concluir que a Célula I, num contexto alargado de desenvolvimento urbano, não só é portadora de uma localização geográfica privilegiada, como consegue ser uma área habitacional auto-suficiente.

Tal afirma-se, pelas características anteriormente desenvolvidas, que podem comprovar que apesar de ter sido uma área projectada e construída com a finalidade de servir determinados estatutos sociais com vista à ocupação do espaço a custos controlados, consegue actualmente abranger uma vasta população, que não só mantém o bairro em plena vivência, como atrai pessoas exteriores ao mesmo.

Alvalade, mais concretamente a designada Célula I, aqui desenvolvida, conforme planeada em 1945 surge como um espaço agradavelmente apropriado pelos seus habitantes e por utilizadores, que marcam e percorrem diariamente o local, caracterizando-o desde o nível habitacional ao nível de serviços disponíveis (equipamentos), nas diferentes escalas do habitar, mantendo a unidade de vizinhança espacial, numa sociedade cada vez mais fechada para si própria.

Tal acontece, mesmo com a ausência de elementos significativos para o seu desenvolvimento futuro, como o caso da manutenção do mobiliário urbano ou mais significativamente, a ausência de policiamento nas ruas, que não afasta, contudo, os habitantes dos privilegiados caminhos pedonais da área circundante. Se houvesse de facto insegurança no local, não providenciariam os seus habitantes, barreiras mais do que visuais, físicas em relação ao seu edificado?

Conclui-se que não fará sentido, continuar a questionar o modo de habitar e de apropriação do próprio espaço envolvente da Célula I de Alvalade, devido à multiplicidade de universos sociais que habitam a respectiva área. As vivências e rotinas diárias dos seus habitantes indicam-nos que tal factor não tem condicionado o uso e desenvolvimento do espaço.

Referências bibliográficas

Livros

- Costa, João Pedro (2002), *Bairro de Alvalade — Um Paradigma no Urbanismo Português*, Lisboa, Livros Horizonte, (Edição consultada: 4ª Edição 2010).
- Gago, M., Lopes, M., Pereira, L. (1984), *Inquérito à habitação urbana — Vol. I e II*. Lisboa, LNEC.
- Quivy, Raymond, Campenhoudt, LucVan (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, (Edição consultada: 5ª Edição 2008).
- Ramos, Tânia Liani Beisl (2003), *Os espaços do habitar moderno: evolução e significados: Os casos Português e Brasileiro*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Tese de Doutoramento em Engenharia do Território.
- Silvano, Filomena (2010), *Antropologia do Espaço*, Lisboa, Assírio & Alvim.

Teses

- Callado, José Carlos Pereira Lucas (1991) *Interactivity in housing design — an approach for a model — A comparative analysis of the “Avenidas Novas”, “Alvalade” and “Olivais Norte” districts of Lisbon*. University of Newcastle upon Tyne. PhD Thesis.

Online

- Barroco, Sofia Alexandra Duarte (2010), “Projecto Educativo 2010-2013” in *Agrupamento de Escolas Eugénio dos Santos*, Acesso em 19 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.eb23-eugenio-santos.rcts.pt/Agrupamento/agrupdocum/PE201013.pdf>
- INE (2001) “Biblioteca Digital — Censos 2001”, Acesso em Fevereiro de 2011, disponível em <http://inenetw02.ine.pt:8080/biblioteca/logon.do>.
- Teixeira, Manuel C. (1992), “As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940” in *Análise Social*, vol. XXVII. Acesso em 20 de Julho de 2011, disponível em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223049300Z1dLD4ro1Jn31VT6.pdf>

Mixité sociale et quartiers durables **Quelle place pour une diversité des modes de vie?**

François Valegeas

doctorant LVMT/Lab'Urba, Université Paris Est (francoisvalegeas@hotmail.fr)

Résumé

Aujourd'hui, de nombreux projets de quartiers durables, impulsés par l'Etat et les collectivités locales, émergent en France. S'inspirant dans une certaine mesure de quartiers précurseurs d'Europe du Nord, ces projets cherchent à appliquer les principes du développement durable à l'échelle du quartier. L'accent est mis sur la mixité sociale, en lien avec une mixité fonctionnelle afin de créer une vie de quartier et de renforcer le lien social.

Nous analysons la mise en œuvre de cette mixité sociale, notamment par le contrôle public du logement social, mais aussi par la création de nouveaux espaces censés favoriser cette mixité sociale. Le cas du quartier de Beauregard à Rennes illustrera notre présentation.

Nous pointons deux contradictions majeures dans les projets de quartiers durables. Il y a pour nous un risque de standardisation des modes de vie, et un défi à relever pour les pouvoirs publics de maintenir cette mixité sociale.

Ce papier explore la question de la mixité sociale dans les quartiers durables. En partant de notre recherche de thèse en cours, nous présenterons le contexte d'émergence des quartiers durables en France, en le comparant avec d'autres contextes et en pointant des contradictions entre l'objectif de mixité sociale et d'autres objectifs de ces projets. Dans ce papier, nous apportons des idées exploratoires sur une question qui n'a pas été encore réellement analysée en France.

Dans les 20 dernières années, un courant urbanistique appelé "urbanisme durable" ou "développement urbain durable" a émergé en Europe. Il tente d'appliquer les principes du développement durable, conçu à travers 3 piliers: l'environnement, le social et l'économique, dans les villes. En effet, les questions posées par le développement durable questionnent nos modes de faire et de penser les villes contemporaines. Les villes sont sujettes à différentes crises:

une crise environnementale, une crise économique, une crise urbaine et sociale. Il devient nécessaire de repenser des alternatives pour la construction et la gestion des villes, en intégrant la durabilité dans les processus d'aménagement urbain.

De plus, ce développement durable est rendu notamment visible et appropriable dans le domaine de l'aménagement urbain. En effet, le développement urbain durable offre un potentiel pour des réalisations concrètes, visibles et attractives.

Dans ce cadre, les projets de quartiers durables ont l'objectif d'appliquer les principes du développement durable à l'échelle du quartier. Ils ont pour but de créer des quartiers innovants, avec un impact environnemental faible et apportant un haut niveau de vie à leurs habitants. Les projets de quartiers durables sont le résultat de la rencontre des processus de territorialisation de l'action publique et de l'émergence de l'idée de développement durable dans la production urbaine.

Ainsi, depuis une vingtaine d'années, des projets de quartiers durables (appelés aussi "écoquartiers") émergent en Europe. Les décideurs considèrent que cette échelle est la bonne pour mettre en œuvre une véritable démocratie locale, pour mobiliser la communauté locale autour d'un projet local, pour appliquer des politiques publiques et pour stimuler une vie de quartier.

Nous développerons dans une première partie l'émergence en Europe et en France de ces quartiers durables, et qui sont les objets de notre réflexion.

En effet, notre recherche de thèse, commencée en octobre 2010, questionne la prise en compte des enjeux sociaux dans les quartiers durables, et notamment la recherche d'une mixité sociale, qui en est l'un des éléments fondamentaux comme nous le verrons en seconde partie.

En fait, nous nous appuyons sur la volonté de renouveler les questionnements sur la mixité sociale de deux manières:

- A la fois en considérant la mixité sociale non seulement sur le plan de l'habitat et de la composition sociale des quartiers, mais aussi sous l'angle des usages et des espaces publics. Il s'agit en effet d'analyser la mixité des usages telle qu'elle a été ou non conçue dans le projet.
- Mais aussi en questionnant ces objets complexes, parfois flous, que sont les quartiers durables. Nous montrerons alors qu'ils posent des questions particulières quant à notre approche.

Enfin, dans une troisième partie, nous soulèverons quelques contradictions entre le principe de mixité sociale (ou de sa mise en œuvre) et d'autres objectifs des quartiers durables.

L'émergence des quartiers durables en France

Les précurseurs des quartiers durables ont été créés en Europe du Nord, en Allemagne et en Grande Bretagne durant les 20 dernières années. En France, de nombreux projets sont en construction. On peut constater des différences dans les approches et les processus.

Des précurseurs européens

Tout d'abord, il convient de préciser qu'il existe un débat théorique sur les termes employés pour désigner ces projets: quelles différences entre un "quartier durable" et un "écoquartier"?

Pour les tenants de cette différenciation (Boutaud, 2009), les quartiers durables sont caractérisée par leur échelle, leur mise en œuvre par une nouvelle gouvernance urbaine et leur respect des trois piliers du développement durable (préservation de l'environnement, développement économique et équité sociale), tandis que le terme "écoquartier" privilégie une approche environnementale et énergétique.

Pendant, des confusions existent entre ces deux définitions ; par exemple, le ministère de l'environnement, du développement durable, de l'aménagement, des transports et du logement applique ces termes indifféremment dans ses documents. Cet amalgame traduit la complexité de définir des projets très variés.

Pour plus de clarté, la différenciation entre les deux termes étant peu éclairante pour notre questionnement, nous considérons à ce stade qu'ils sont utilisés de manière quasi-similaire dans les discours des politiques ou de certains urbanistes. Il est en effet plus marquant pour nous de caractériser les processus de fabrication, les particularités des projets pour en saisir les points communs ou les différences.

Tout d'abord, les projets ont des caractéristiques communes qui sont plus ou moins mises en œuvre dans les projets:

- Densité, compacité
- Mixité urbaine
- Réflexions autour de la mobilité
- Dimensions sociales: mixité sociale, cohésion sociale
- Écologie et technologies innovantes
- Qualité paysagère et architecturale
- Gouvernance partagée (participation des habitants et concertation des différents acteurs du projet).

Néanmoins, le terme "écoquartier" couvre différents processus. Il peut s'agir de projets de renouvellement urbain comme à Vesterbrø (Copenhague),

Vauban (Fribourg-en-Brisgau) ou Hammarby-Sjöstad (Stockholm), qui doivent être distingués des créations complètes, le plus souvent un renouvellement de friches, comme à BedZed (Londres) ou Bo01 (Malmö).

Différents types de quartiers durables peuvent être mentionnés, correspondant à des contextes, des objectifs différents (en se référant à la classification faite par Valdieu et Outrequin, 2009):

- les *“proto-quartiers”* sont initiés par des militants cherchant un mode de vie alternatif, qui s’organisent afin de devenir auto-promoteurs. Ils sont très divers, en termes de profils, de valeurs, selon leur taille etc. Certains *“proto-quartiers”* sont gouvernés par des chartes de conduite promouvant un *“éco-mode de vie”*. Ainsi, le contrôle social peut être important dans ces quartiers, dû notamment au processus d’intégration des habitants basé sur une forme de cooptation.
- les *“quartiers prototypes”*, comme par exemple Bo01 à Malmö (en Suède), qui est un quartier expérimental (avec des innovations techniques). Ces projets sont créés souvent à l’occasion d’évènements majeurs (Jeux Olympiques, expositions internationales...). Dans ce cas, il est difficile de reproduire ces expériences. Ils recherchent une autonomie totale, notamment énergétique, en créant des vitrines écologiques. Ces exemples sont intéressants pour leurs innovations mais présentent deux désavantages majeurs: leur manque de connectivité avec le territoire environnant et des coûts qui s’avèrent parfois très importants, donc nécessairement très fortement subventionnés. Ces projets font l’objet d’une stratégie marketing afin de les faire connaître.
- Les *“quartiers-types”* sont plus facilement reproductibles, et moins exceptionnels. Ils n’ont pas pour objectif d’être totalement autonomes mais de privilégier les ressources locales. Ils cherchent à inclure leur projet dans le contexte local, par exemple en améliorant les systèmes de transports en commun, les services ou les commerces. Ils sont menés par les collectivités locales, et la manière dont ils sont conduits les rapproche des projets traditionnels.

L’une des lignes de partage entre les différents projets tient à leur nature même: s’agit-il de réaliser des quartiers *“exceptionnels”*, au sens de leur performance mais aussi de leur non-reproductibilité à grande échelle, ou des projets moins performants mais davantage intégrés dans une stratégie globale?

Le modèle français: une gouvernance publique

En France, l’Etat et les collectivités locales encouragent les projets de quartiers durables. C’est une continuation de la culture française d’aménagement

urbain: les autorités locales sont les décideurs et les acteurs centraux des projets urbains. Au contraire, les quartiers durables les plus connus du Nord de l'Europe sont le résultat d'initiatives privées conduites par leurs habitants, promoteurs ou associations.

Suite aux dynamiques des Grenelle 1 (en 2008) puis 2 (en 2010) lancées par le Ministère de l'Environnement, du Développement Durable, des Transports et du Logement, le "*Plan Ville Durable*" a été mis en place, contenant l'appel à projets "*EcoQuartier*", l'appel à projets "*Ecocités*", un plan pour une mobilité durable et un plan "*Nature en ville*". Il s'agit pour l'Etat d'impulser une dynamique nationale, en encourageant les collectivités locales à participer aux appels à projets.

Impulser une dynamique par des appels à projets

Le ministère a publié deux appels à projets EcoQuartier: le premier en 2009 (160 candidats) et le second en 2011 (360 candidats). Les critères de sélection ont été publiés dans les appels à projets et avaient pour but d'évaluer les projets. Le ministère encourage les projets de différentes tailles et types (ruraux, urbains, petites villes, périurbain...)

A la suite d'un concours présidé par un jury d'élus, chercheurs et professionnels, les projets ont été classés en trois types:

- Un club opérationnel regroupant les projets qui avaient pris en compte les 3 éléments du DD. L'objectif du club était de créer une émulation, et de proposer des visites de sites, des ateliers à ses membres. Ils ont été désignés responsables pour créer un label qui doit naître en 2012, et qui servira de guide pour les futurs projets.
- Les projets exemplaires sont distingués, pour leurs réponses dans l'une des sept dimensions: eau, déchets, biodiversité, mobilité, sobriété énergétique et énergies renouvelables, densité et morphologie urbaine, éco-habitat.
- Un grand prix national pour le projet qui répond le mieux à chacune des 7 critères (en 2009, le quartier "*De Bonne*" à Grenoble a été honoré).

D'autres appels à projets ont été lancés par des collectivités locales ou des agences de l'Etat afin d'encourager des dynamiques semblables. Par exemple, les "*Nouveaux Quartiers Urbains*" doivent être mentionnés. Ils cherchent à développer des quartiers durables comme des processus traditionnels d'urbanisation dans la région Ile de France. La dynamique "*urbanismes durables*" de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine a pour objectif de stimuler ces dynamiques dans des quartiers sensibles.

Une approche française

L'analyse des différents appels à projets et des projets y ayant répondu montre une approche française, souvent revendiquée. Il ne s'agit pas de copier intégralement les exemples venus d'Europe du Nord mais de s'y inspirer tout en tentant de singulariser un "modèle français".

Le ministère souligne que l'approche française met l'accent sur la dimension sociale des quartiers durables, absente dans d'autres pays. La loi SRU, qui impose 20% de logements sociaux dans les villes, est généralisée et souvent surpassée à l'échelle de ces projets.

Cependant, on remarque que la prise en compte des enjeux sociaux se limite bien souvent à cette mixité sociale par l'habitat. Les initiatives habitants ont des difficultés à émerger, les demandes des habitants sont peu entendues. Ainsi, les dynamiques pilotées par l'Etat et des collectivités locales laissent peu de place aux associations dans la production de la ville. Les pratiques innovantes telles que l'habitat partagé ne sont pas toujours encouragées, même s'il existe des exemples anecdotiques comme à Strasbourg (notamment le cas très médiatisé d'Eco-logis).

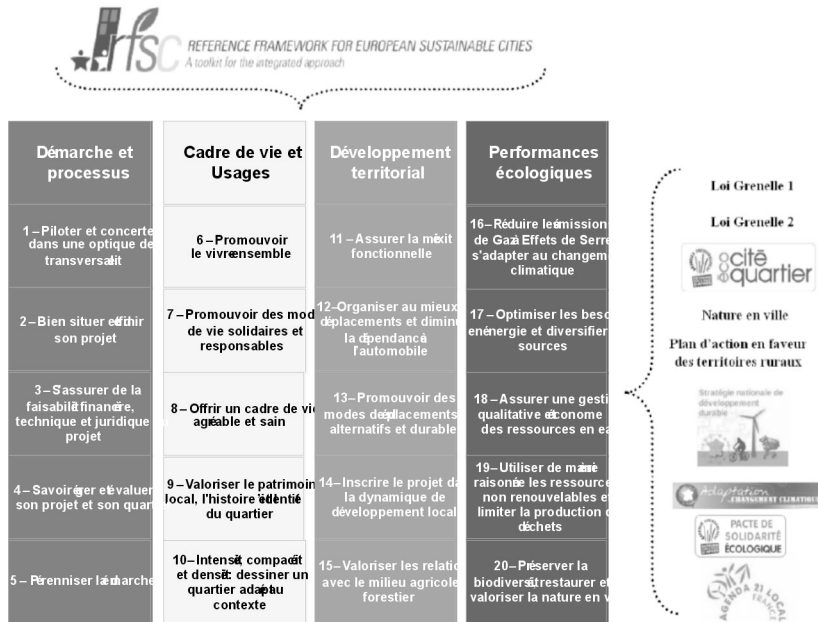


Figure 4.1 Grille d'évaluation du second appel à projets EcoQuartier du ministère (2011)

Néanmoins, cette prise en main des projets par les pouvoirs publics permet à certains quartiers d'être plus ambitieux que leurs précurseurs étrangers, qui ont émergé d'initiatives locales. L'intégration des échelles dans ces projets permet une réponse locale aux challenges identifiés à l'échelle métropolitaine. L'un des atouts des projets français est leur intégration dans une stratégie urbaine. Par exemple, le projet de Beauregard à Rennes a pour objectif de rééquilibrer la ville vers l'ouest, en profitant de terres agricoles libres.

Les évaluations du premier appel à projet ont insisté sur la faiblesse des innovations sociales dans les projets. C'est pourquoi le second appel à projets de 2011, basé sur le "Reference Framework for European Sustainable Cities" (établi par la commission européenne) prend en compte les dimensions sociales, que cela soit dans ses processus (participation des habitants) que sur la question des modes de vie durables.

Il faut noter qu'un label est actuellement en cours de création. Il devrait voir le jour en 2012 et devait servir de "mode d'emploi" à la création des quartiers durables en France. Cette création de modèles par le haut (par l'État) pose de nouvelles questions: qu'en sera-t-il de l'adaptation au contexte local? Comment favoriser la diversité et l'originalité des projets au sein d'un label? Comment éviter la dérive vers un label uniquement destiné à devenir un élément de "marketing vert"?

Mettre en œuvre la mixité sociale

La diversité comme "élément naturel"

La cohésion sociale est un élément majeur du développement durable. Le rapport Brundtland de 1987 sur l'environnement et le développement "*visé à favoriser un état d'harmonie entre les êtres humains et entre l'homme et la nature*" (Brundtland, 1987).

Cette conception du développement durable est présente dans les quartiers durables, qui doivent être mixtes et promouvoir une vie de quartier. L'objectif est d'éviter la création d' "*enclaves écologiques pour bobos*" (Charlotte-Valdieu, Outrequin, 2009), exprimant la volonté d'accueillir une diversité d'habitants. Ainsi, le premier appel à projets du ministère a pour objectif de développer "un nouvel art de vivre ensemble dont l'EcoQuartier est en passe de devenir le symbole" (premier appel à projets Ecoquartier, 2009). On peut remarquer que l'une des cibles prioritaires du référentiel EcoQuartier 2011 lie ce vivre-ensemble et l'objectif de mixité: "Promouvoir le vivre-ensemble: la mixité intergénérationnelle, culturelle et socio-économique est une priorité dans l'élaboration d'un EcoQuartier" (référentiel EcoQuartier 2011).

Les termes utilisés reflètent les présupposés et attendus de cette diversité sociale. Dans ces projets, l'idée de mixité sociale est vue comme un équilibre

naturel afin de créer un *“monde commun”*. L'expression *“vivre ensemble”* est souvent utilisée, afin de promouvoir une communauté harmonieuse.

Ces projets se réfèrent au *“village”* et à la *“communauté”*, en lien avec l'échelle du quartier. Ces termes *“village”* et *“communauté”* sont des références symboliques à un mode de vie rural, préindustriel. Dans l'imagination collective, ces concepts sont perçus comme positifs, et se réfèrent à un équilibre naturel, comme l'explique Brindley: *“concepts like village and community are heavily laden with moral and emotive connotations of an older, natural social order”* (2003, p58).

L'exemple de la ZAC de Beauregard (Rennes)

Le quartier de Beauregard: un précurseur en France

L'historique de ce quartier témoigne de la politique d'anticipation menée par la ville de Rennes. En effet, dès 1958, le Plan de Développement prévoyait des acquisitions de terrains agricoles afin de créer des réserves foncières. Depuis 1982, les autorités locales ont replanté cet espace et renforcé les haies bocagères. En 1990, le Plan Urbain marquait le début du projet de Beauregard, avec les premières constructions en 1995.

Aujourd'hui, 3500 logements sont sortis de terre sur un total de 6000 prévus fin 2018.

Le projet de Beauregard a pour ambition de prendre en compte différentes enjeux à différentes échelles: l'arrivée de nouvelles populations, la protection de l'environnement, la mixité sociale et générationnelle, le développement économique etc. Il s'agit d'appliquer dans ce projet les règles établies à l'échelle de la ville, inscrites dans le Plan Urbain de Rennes, document de référence incluant les objectifs du Programme Local de l'Habitat et du Plan Local d'Urbanisme notamment.

Le projet a pour ambition d'apporter des solutions nouvelles à deux enjeux: la mixité sociale (dont nous reparlerons plus loin) et la qualité urbaine et environnementale.

Pour l'architecte, l'objectif était de créer un *“quartier vert”* ou un *“quartier paysager”*, en référence aux cités-jardins. La présence de la nature est renforcée par deux concepts:

- Le renforcement des haies bocagères, qui deviennent une trame pour le projet
- La création de nombreux espaces verts accessibles au public, considérés comme des *“espaces verts du 21ème siècle”* (Projet Urbain de Beauregard, 1997). Ces espaces sont très variés, de grandes pelouses pour les jeux de ballons, aux squares, en passant par des espaces paysagers au cœur des îlots.

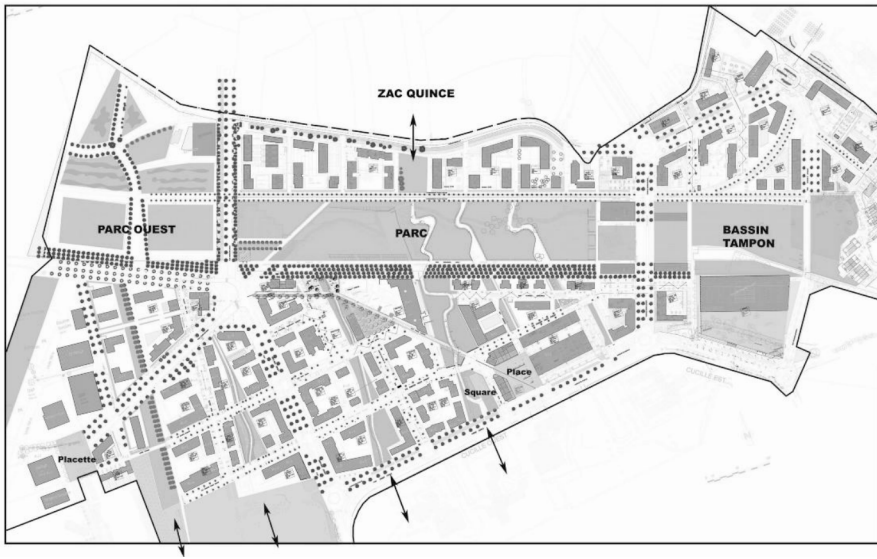


Figure 4.2 Plan des espaces verts du quartier Beauregard — Territoires/Ville de Rennes (2006)

Des technologies alternatives de gestion de ces espaces ont été systématisées: la gestion différenciée des espaces verts, la baisse de l'utilisation des herbicides, les rues partagées etc.

De plus, en 1995, les décideurs ont lancé une Analyse environnementale de l'Urbanisme (expérimentale à l'époque) sur leur projet. Cela incluait une analyse du projet avec 5 thèmes environnementaux: énergie, déchets, climat, mobilité et bruit. L'analyse a contribué à renforcer la dimension environnementale du projet.

Certaines de ces innovations ont ensuite été reproduites dans d'autres projets à Rennes mais aussi ailleurs en France (comme l'Analyse Environnementale de l'Urbanisme, couramment mise en oeuvre aujourd'hui). En ce sens, le projet a été conçu comme un laboratoire.

Programmer la mixité par une diversité de l'habitat

Dans les projets de quartiers durables, la diversité sociale est une "*composante programmatique*" (entretien avec T. Souami, 2 février 2011). Les décideurs s'appuient d'abord sur les méthodes de financement, les statuts des logements et les tailles, en espérant que cela crée une diversité sociale et générationnelle. Comme nous l'avons déjà dit, les quartiers durables français respectent et surpassent parfois la loi Solidarité et Renouvellement

Urbain à l'échelle même du projet, qui impose 20% de logement social dans les villes.

Le quartier de Beauregard, qui s'inscrit pleinement dans la stratégie métropolitaine, cherche à promouvoir une mixité sociale par des programmes de logements. Le Programme Local de l'Habitat inclut un nombre important de logements sociaux, mais aussi de logements privés et de logements intermédiaires afin d' "offrir une gamme diversifiée de logements correspondant à la diversité des ménages" (Programme Local de l'Habitat de Rennes, 2005). Les règles que l'agglomération s'est fixé elle-même et qui sont incluses dans le Programme Local de l'Habitat sont ambitieuses: 25% de logements sociaux, 25% de logements intermédiaires et 50% de logements privés. L'objectif de l'agglomération est d'augmenter le nombre de logements en privilégiant une diversité de statuts, de types et de quartiers. A cet égard, le quartier de Beauregard ne fait pas exception à la stratégie d'agglomération, et respecte la diversité des statuts et de types de logements prônée par le Programme Local de l'Habitat.

On peut remarquer que le projet de Beauregard a cherché à mixer les divers logements à l'échelle des ilots. Une grande attention est portée à la qualité urbaine et architecturale des ilots et de leurs jardins centraux. Cette mixité de logements à une échelle fine et la recherche d'une qualité de construction sont permises par une concertation importante et ancienne entre la ville, les bailleurs sociaux et les promoteurs privés, mais aussi par l'imposition par les pouvoirs publics de prescriptions architecturales et paysagères.

Cependant, on peut aujourd'hui remarquer que le projet initial a été modifié, par exemple avec l'implantation de haies et de clôtures afin de marquer la division des ilots entre copropriétés d'un côté et logements sociaux de l'autre. De même, certaines copropriétés ont implanté des panneaux indiquant le statut des ilots et limitant les usages autorisés des coeurs d'ilots. Là aussi, la réalité prend le pas sur le projet initial.

D'autre part, la ville de Rennes et l'agglomération de Rennes Métropole a une tradition de contrôle public de l'aménagement et d'anticipation urbaine forte qui permet de créer des réserves foncières pour les projets futurs. Cela permet d'avoir des terrains peu chers: autour d'1/4 à 1/10 des prix du marché (selon les chargés de projet). Ainsi, l'introduction de logements sociaux est facilitée et permet de réguler les coûts des opérations. Le quartier de Beauregard, malgré sa proportion importante de logements sociaux, reste une opération bénéficiaire, dont la plus-value peut être directement réinvestie dans des opérations plus déficitaires (comme la rénovation urbaine de quartiers sensibles).

C'est, selon les mots d'un chargé de projet, "c'est ce contrôle public du logement social et cette anticipation foncière qui permet de contrôler les choix politiques, en termes de mixité sociale, de maintien du patrimoine écologique et d'innovation avec des technologies alternatives" (entretien du 22 avril 2011).

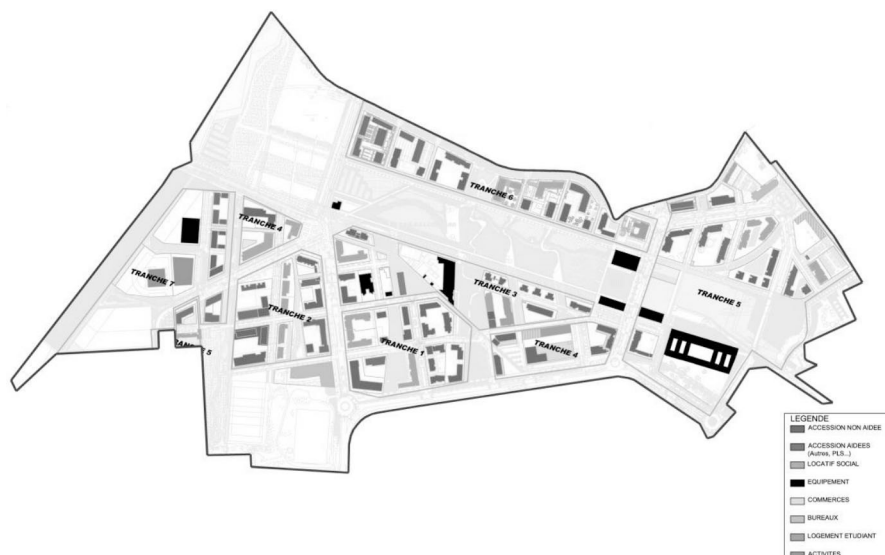


Figure 4.3 Répartition des programmes de logements dans le quartier Beauregard — Territoires/Ville de Rennes (2010)

Enfin, la prise en compte des évolutions dans le projet, notamment en créant un programme sur 20 ans, a permis de rectifier des déficiences et de réguler un processus de gentrification.

Favoriser “le vivre-ensemble”

La réponse aux enjeux sociaux passe d’abord par une recherche de mixité sociale dans les projets quartiers durables. Mais certaines innovations sont testées dans quelques cas. Nous analyserons ici les réponses proposées dans le projet de Beauregard.

Les documents du projet insistent sur la nécessité d’articuler les différentes mixités: mixité sociale et urbaine “afin de créer une vie de quartier et de renforcer la cohésion sociale” (entretien avec un chargé de projet, 22 avril 2011). Certains décideurs sont en effet conscients des différences entre proximité spatiale et les relations sociales. Pour cela, ils incluent de nouveaux espaces et de nouvelles solutions techniques, qui sont censées permettre l’établissement de relations sociales et la mixité sociale. A Beauregard, comme dans d’autres projets, ces lieux sont souvent des espaces verts (parcs, jardins en cœur d’îlot, chemins, jardins partagés), dans l’objectif de lier qualité de vie et lien social. Mais des services innovants sont parfois offerts: à Beauregard, l’association

de quartier Vivre à Beauregard a mis en place un service de garde d'enfants (Espace jeux) et cherche à développer les activités sportives, culturelles et d'éducation populaire auprès des habitants.

Des espaces intermédiaires sont réaménagés, afin de créer de nouvelles sociabilités. Certains projets comme celui de Beauregard s'appuient sur des unités résidentielles, afin de recréer l'îlot résidentiel traditionnel. L'objectif est de favoriser la cohabitation et la convivialité à l'échelle du voisinage. Les rues sont aussi redessinées, afin de créer des "*espaces partagés et pacifiés*" (réponse à l'appel à projets EcoQuartier 2009 du quartier "De Bonne" à Grenoble).

Des groupes de concertation autour du projet local sont souvent montés, comme le Conseil de quartier de Beauregard et les réunions d'information de l'association Vivre à Beauregard. Mais il est intéressant de noter que lors de ces réunions des conflits émergent, posant notamment la question de la conciliation de valeurs diverses. La ville de Rennes a favorisé la création de l'association Vivre à Beauregard, en lui déléguant une part de la gestion du quartier et la tâche d'animer la vie locale par des événements, avec un accent mis sur la responsabilisation des habitants. Cela peut à la fois créer des conflits et de la cohésion entre des habitants selon leur implication dans la vie de quartier. Cela révèle aussi des différences de modes de vie.

Des contradictions durables

A partir de notre présentation des dynamiques variées en France et en Europe, et la mise en œuvre de la mixité sociale au sein notamment du projet de Beauregard, nous pouvons poser quelques questions. Il y a des doutes et des contradictions entre l'objectif de mixité sociale et d'autres objectifs de ces projets.

Diversité des modes de vie et durabilité

Nous supposons que l'objectif de ces projets, basés sur un changement de mode de vie vers un modèle "éco-compatible", peut être opposé à une cherchant à promouvoir une diversité des modes de vie. Ces projets ont l'ambition de créer des espaces apaisés, basés sur des valeurs communes et un projet commun. Mais ces valeurs — vie urbaine, vie de quartier, convivialité, mixité sociale et relations sociale — sont celles d'une nouvelle classe moyenne, ou une "*classe d'alternative*" (Thomas, 2009), à la recherche d'un mode de vie alternatif. Comment pouvons-nous inclure différents modes de vie dans un projet conçu à partir de valeurs particulières? Il faut cependant remarquer que cette hypothèse doit être relativisée, puisque comme on l'a dit plus haut, les quartiers durables sont très différents.

Dans certains projets (notamment en Europe du Nord), ces quartiers s'inscrivent dans une volonté de changer les modes de vie. Les habitants,

comme les acteurs politiques, sont mobilisés dans la promotion de leur quartier. Par exemple, les habitants d'Eva-Lanxmeer (Pays-Bas) doivent signer une charte d'usages et la respecter. En France, certains projets promeuvent un "*éco-mode de vie*" (comme dans le projet Ginko à Bordeaux (Renauld, 2011)). Pour nous, il y a un risque: les quartiers durables peuvent accentuer une régulation des modes de vie par des normes imposées. Ces normes sont légitimées dans les discours par le fait qu'elles seraient "*responsables*".

On peut même noter une forme de normalisation plus globale des projets de quartiers durables, la technique étant l'un des éléments majeurs de la recherche de performance dans certains quartiers. Mais cette exemplarité voulue implique une standardisation des projets: à la fois dans leur forme urbaine (architecture, espaces publics) et des modes de vie... Tout est pensé pour accorder la bonne réponse technique aux problèmes, et pour limiter les circonstances imprévues. Mais où sont pris en compte la diversité, le hasard et l'informel?

De plus, la volonté de responsabiliser les habitants en leur déléguant une part de la gestion urbaine crée du contrôle social. La gestion des espaces verts, des espaces publics est souvent transférée des collectivités locales aux habitants (notamment les associations). L' "*empowerment*" des habitants peu aussi créer une hiérarchie entre ceux qui partagent ce projet durable et ceux qui n'y adhèrent pas. Le fait de donner ces responsabilités aux habitants de créer la vie de quartier peut amplifier les conflits et créer l'inverse de la cohésion: "*tous solidaires et chacun responsable*" (Garnier, 2011).

Comment rendre la mixité sociale durable?

Le renouvellement urbain, notamment à travers des projets de quartiers durables dont l'un des objectifs est de créer des quartiers à haut niveau de vie, tend à générer un processus de polarisation sociale. L'échelle même des projets accentue ce processus de gentrification, en créant des espaces plus attractifs que le reste de la ville. La création d'un quartier durable, notamment les plus connus, peut créer une ségrégation dans l'accès au logement. Cela crée une contradiction entre les dimensions environnementales du développement urbain et la dimension sociale. L'un des objectifs majeurs du développement urbain durable est de stopper l'étalement urbain par la densification de la ville. Cette stratégie questionne les liens entre les objectifs écologiques et sociaux, parce que cela augmente l'attractivité de ces espaces, en créant des quartiers à "*haute qualité de vie*" mais empêchent leur accès aux classes défavorisées. Mais comme nous allons le voir ce processus peut être conscient ou non, et répondre à des logiques diverses.

La gentrification peut devenir une "*stratégie urbaine globale*" (Smith, 1996) afin d'attirer de "*nouvelles classes créatives*" (Vivant, 2009) dans un contexte de concurrence interurbaine. Par exemple dans le quartier durable

de Poblenou (Barcelone), les collectivités locales utilisent la gentrification comme un outil pour rendre un quartier ouvrier central plus attractif. Dans ce cas, le projet de quartier durable est pensé comme une manière de transformer un quartier ouvrier en un quartier d'affaires et de résidences pour classes aisées.

Dans le quartier De Bonne à Grenoble (Grand prix EcoQuartier 2009), l'objectif est de profiter de la réhabilitation d'une ancienne caserne centrale pour augmenter l'attractivité du centre-ville. L'argument de la dimension durable et qualitative du projet comme élément de "marketing vert" a causé la flambée des prix et une ségrégation sociale par le logement.

Enfin à Rennes, dans le quartier Beauregard, la ville a cherché à proposer un "quartier vert" (Projet de Beauregard, 2007) afin d'apporter à des classes moyennes ce qu'elles auraient pu trouver en périphérie: qualité de vie, prix abordables... De ce fait, on observe une tendance à la surreprésentation des jeunes ménages avec enfants et des ménages à trajectoire résidentielle et sociale ascendante et à l'inverse une sous représentation sensible des ouvriers ou chômeurs.

En fait, il y a une diversité de cas, entre des quartiers très gentrifiés ou plus mixtes. La raison de cela est en partie les différences d'action du public pour contrôler les prix et pour garantir une part de logement social. La mixité sociale est supposée éviter les effets de ségrégation causés par ces projets sur les populations vulnérables.

Conclusion

Dans ce papier, nous avons suggéré des pistes exploratoires avec l'objectif de développer une analyse critique des projets et des valeurs des quartiers durables. Questionner la place de la mixité sociale dans les discours et sa mise en œuvre effective permet dans une certaine mesure de renouveler le regard sur cet enjeu, qui a été souvent traité dans le cadre de la rénovation urbaine ou de quartiers en cours de gentrification mais peu au sein des quartiers durables.

La mixité sociale ou le renforcement de la cohésion sociale apparaît être l'objectif principal des projets dont nous avons parlé, mais en fait leur mise en œuvre reste bien souvent très "traditionnelle". La mixité sociale est mise en œuvre à travers la mixité de l'habitat et une mixité des fonctions. Certains projets proposent une réflexion plus aboutie et créent de nouveaux espaces afin de favoriser les rencontres. Ces projets utilisent la programmation et la morphologie urbaine pour recréer du lien social. Cependant, cela pose aussi des questions sur les espaces des interactions quotidiennes et sur les différences entre les intentions des projets et les réels espaces de ces espaces.

Nous avons pointé deux enjeux majeurs pour les projets de quartiers durables. Tout d'abord, il y a un risque de standardisation des modes de vie. Le développement durable peut créer un jugement de valeur sur les modes

de vie, les usages et les valeurs des habitants. Ainsi, dans les quartiers durables, il y a un risque de tensions entre les “éco-habitants” et ceux qui ne seraient pas “responsables”.

Ensuite, un autre enjeu pour les collectivités locales est de maintenir une mixité sociale alors même que l’attractivité de ces quartiers croît, pour leur qualité de vie. Une spécialisation sociale peut alors s’opérer, de même que des volontés de distinction des groupes sociaux dans ces quartiers, non anticipés dans les projets. Un enjeu majeur pour les collectivités est la gestion de ces dynamiques.

Le cas de Rennes est révélateur à cet égard: l’initiative de Rennes Métropole est d’impulser ses politiques, qu’elles soient sociales, environnementales, ou ayant trait à l’habitat, à l’échelle de l’agglomération et crée des projets urbains comme des laboratoires intégrés dans cette stratégie. Cela permet un équilibre financier à l’échelle de la ville et donc une généralisation de ces expériences.

Néanmoins, à cette étape, il s’agit de ne pas tirer de conclusions hâtives: notre recherche n’en est qu’à ses débuts, et les retours d’expériences manquent encore. Il faut préciser que les projets sont très différents dans leurs objectifs, ambitions et contextes. De plus, en France, la dynamique des quartiers durables est actuellement à ses prémices et encore instable. Cette dynamique est en effet en tension entre deux voies pour le futur: entre une intégration des enjeux sociaux métropolitains au sein du projet local et la création d’un produit commercial urbain, qui prendrait place dans une stratégie de marketing vert. Cela reflète les débats autour du développement durable, et ses deux stratégies opposées, celle d’une réelle restructuration de nos sociétés au service de la durabilité et celle du développement d’un “capitalisme vert”.

Références bibliographiques

- Agence Régionale de l’Environnement et des Nouvelles énergies (ARENE) — Ile de France (2005), *Quartiers durables. Guide d’expériences européennes*, IMBE.
- Arthurson K. (2007), “Social mix and social interaction: do residents living in different housing tenures mix?” paper for the international conference of the *European Network for Housing Research 2007*.
- Authier J-Y, Bacque M-H, Guerin-Pace F. (2007), *Le quartier, Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Editions de la découverte, collection recherche.
- Bonard, Y. and Matthey, L. (2010), “Les éco-quartiers: laboratoires de la ville durable. Changement de paradigme ou éternel retour du même?” *Cybergeo: European Journal of Geography*, 1-9.
- Bonard Y. and Thomann M. (2009), “Requalification urbaine et justice environnementale: quelle compatibilité?” *Vertigo*, 9 (2).
- Brindley T. (2003), “The social dimension of the urban village: A comparison of models for sustainable urban development”, *Urban Design International*, 8, pp 53-65.

- Charlot-Valdieu C. Outrequin P. (2009), *L'urbanisme durable, concevoir un écoquartier*, Le Moniteur.
- Da Cunha A. (2007), "Eco-quartiers et urbanisme durable ; entre performance écologique et renforcement du lien social", *Urbia*, 4, pp: 1-10.
- Emelianoff C. (2004), "L'urbanisme durable en Europe: à quel prix?" *Ecologie et politique*, 29.
- Emelianoff C. (2007), "Les quartiers durables en Europe: un tournant urbanistique?" *Urbia*, n°4 pp: 11-30.
- Faburel G. (2011), "Les quartiers durables sont-ils durables? De la technique écologique aux modes de vie", *Problèmes politiques et sociaux*, 981, pp: 92-94.
- Fezer J. and Heyden M. (2007), "L'ambivalence de la participation et l'urbanisme situationnel", *Multitudes*, 31.
- Garnier J-P. (2011), "Les habits verts de l'urbanisme capitaliste", paper for the *Environment Week* in Dijon, march 21.
- Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat: revue de la littérature dans une perspective comparative*, La documentation française.
- Lefevre P. and Sabard M. (2009), *Les écoquartiers. L'avenir de la ville durable*, Apogée.
- Lelevrier C. (dir.) (2006), "Les mixités sociales", *Problèmes politique et sociaux*, 929.
- Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) (2007) *Quartiers durables, vous avez dit quartiers durables? Synthèse contributive*, 57p.
- Souami T. (2009), *Ecoquartiers, secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Les Carnets de l'info, collection Modes de ville.
- Theys J. and Emelianoff C. (2001), "Les contradictions de la ville durable", *Le Débat*, 113.
- Thomas M-P. (2009), "Valeurs et territoire: l'émergence de la ville écologique: ville idéale ou ségrégative?", paper for the symposium *Sustainability so what? Retour critique sur les promesses du développement urbain durable*, PACTE/EPFL, october 8-9.
- Z (2010), "Ville durable, l'éthique du toc", *Revue Z*, n°4.

Do barraco para o apartamento

Uma análise comparativa das políticas habitacionais da Cruzada São Sebastião e do Programa de Aceleração do Crescimento no Rio de Janeiro

Soraya Silveira Simões

Professora adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, (sosimoes01@gmail.com)

Leticia de Luna Freire

Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA-UFF) e pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LeMetro/IFCS-UFRJ), (leluna2005@yahoo.com.br)

Shirley Torquato

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA-UFF) e pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LeMetro/IFCS-UFRJ), (stshirleytorquato1@gmail.com)

Mônica Dias de Souza

Pesquisadora visitante da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ-RJ) e pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LeMetro/IFCS-UFRJ), (monica.dias@ig.com.br)

Resumo

Do final da década de 1940 a meados da década de 1970, predominou, com certas variações, na cidade do Rio de Janeiro um tipo de tratamento das favelas que tinha como principal iniciativa a demolição dos “barracos” e a transferência das suas populações para conjuntos habitacionais populares. Por estes conjuntos serem, em sua grande maioria, localizados em regiões muito distantes daquela onde as populações viviam e sem condições de favorecer a reconstrução dos laços sociais e laborais, tais iniciativas não tiveram grande êxito na tentativa de fixar estas populações no novo local de moradia e minimizar a desigualdade urbana. Uma exceção, em relação a este aspecto, foi a experiência empreendida na favela da Praia do Pinto — hoje uma das áreas mais nobres da cidade — pela Cruzada São Sebastião, associação católica liderada pelo então arcebispo Dom Helder Câmara, para quem a única maneira de “superar a luta de classes” era aproximando-as, mantendo os pobres morando próximo aos ricos. Por razões

de outra ordem, a orientação mundial que hoje rege, em princípio, as políticas públicas desenvolvidas na cidade em relação às favelas é a de integrá-las à cidade, urbanizando-as sempre que possível, e, em casos de remoção forçada, respeitando os direitos das populações atingidas, inclusive o de residir em área próxima ao local de moradia original, ainda que geralmente também sejam transferidas para conjuntos habitacionais construídos nas cercanias. Assim como as políticas públicas das décadas de 1950 e 1960, para além de oferecer um modelo de moradia considerado mais “adequado” e “moderno” do que as moradias “insalubres” e “improvisadas” das favelas, a atual transferência das populações para apartamentos também têm, contudo, implícito o objetivo de promover-lhes uma transformação de várias ordens (moral e cívica, sobretudo), que permita adequá-los a uma lógica liberal através da produção de um novo modo de habitar a cidade. Este trabalho busca, portanto, comparar duas experiências deste tipo: aquela implementada nos anos 1950 pela Cruzada São Sebastião na favela da Praia do Pinto e uma implementada nos anos 2000 pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, nas favelas de Manguinhos e no Morro do Preventório. Através de pesquisas etnográficas, pretende-se analisar os efeitos destas ações no cotidiano e na relação destas populações com a cidade alargada, em suas mais diversas dimensões.

Introdução

No Brasil, quando o termo ‘favela’ surge pela primeira vez em um texto jurídico, em 1937, ele aparece como objeto de interdições.¹ Esse decreto consolidaria a dualidade cidade versus favela ao impossibilitar o investimento público nesses espaços e expressar o reconhecimento de que as favelas seriam realidades provisórias. O Código de Obras da Cidade do Rio de Janeiro foi, deste modo, o instrumento que criou as condições favoráveis para as políticas habitacionais das décadas seguintes: os parques proletários dos anos 1940 e a política de remoção de favelas, em curso durante os anos 1960 e 1970.

No entanto, entre esses dois episódios mais relevantes da política habitacional carioca, houve uma primeira tentativa de manter os moradores das favelas da cidade próximos ao local onde já haviam estruturado suas rotinas. Esta iniciativa foi consolidada pela associação católica Cruzada São Sebastião, fundada em 1955 por Dom Hélder Câmara.² A principal proposta da Cruzada era construir conjuntos habitacionais em terrenos contíguos às favelas, de modo a evitar a desestruturação das rotinas de seus moradores, assim

1 O decreto nº 6.000, publicado no dia 01 de julho daquele ano por Henrique Dodsworth, então prefeito do Rio de Janeiro, à época capital do Brasil, instituiu o Código de Obras do Distrito Federal e nele aparece a definição de ‘favela’. A partir de então, “favela” passa a ser identificada como “conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste Decreto”.

como o seu distanciamento dos serviços e da infraestrutura encontrados nos bairros mais valorizados da cidade. Deste modo, a política da Cruzada São Sebastião contrastaria a política de remoção a ser implantada poucos anos depois pelo então governo da Guanabara em consórcio com o governo federal.³ Além disso, a mudança “do barraco para o apartamento” forçaria a aquisição de obrigações legais, como pagamento das taxas de serviços públicos, condominiais e impostos, o que, em alguns casos, contribuiu para a aquisição de um novo e desejado status social, mas, em outros, a precarização da vida de muitas famílias provenientes da favela.

Somente a partir dos anos 1980, e, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, as favelas tornar-se-iam objetos de investimento do poder público e não mais de erradicação, através do programa de regularização fundiária Cada família, Um lote, por parte do governo do Estado do Rio de Janeiro e, já no início dos anos 1990, através do Programa Favela-Bairro, uma política desenvolvida pela prefeitura que visava promover obras de urbanização, acesso a serviços públicos e construção de equipamentos comunitários nas favelas, a fim de “integrá-las” à cidade.

No que tange a ação do governo federal, desde o final da primeira década do século XXI, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) vem promovendo, no escopo de um conjunto de grandes investimentos em obras de infraestrutura, a urbanização e o saneamento de favelas em diversas regiões do país. Ainda que não seja um programa voltado especialmente para esses assentamentos urbanos, mas para as cidades brasileiras de maneira mais ampla, na região metropolitana do Rio de Janeiro suas ações têm resultado, entre outros, na construção de conjuntos habitacionais destinados às populações de favelas nos arredores da área originalmente ocupada, tal como foi feito, ainda que timidamente, pela Cruzada São Sebastião, nos anos 1950.

Dado esse breve panorama, analisaremos comparativamente neste trabalho os argumentos que justificaram dois tipos de intervenções nas favelas da cidade, não os destituindo de seus contextos: a construção dos conjuntos residenciais pela associação católica Cruzada São Sebastião, nos anos 1950, e a política implementada recentemente pelo Governo Federal. Num segundo momento, refletiremos sobre os custos e benefícios (sociais e econômicos) das mudanças ocorridas no cotidiano daqueles que, das casas, casebres e barracos das favelas, passaram a morar em apartamentos. Nossas pesquisas empíricas

2 No que concerne a política da Cruzada São Sebastião e a etnografia do cotidiano dos moradores do conjunto residencial homônimo, situado no bairro do Leblon, no Rio de Janeiro, cf. Simões, 2010.

3 A título de esclarecimento histórico, cabe lembrar que, em 1960, a capital do país foi transferida para a recém-construída Brasília, transformando o território da antiga capital no Estado da Guanabara. Em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro retomou-se a situação territorial de antes da promulgação da primeira constituição republicana do Brasil e a cidade do Rio de Janeiro voltou a ser a capital do estado.



Os três círculos cinzentos acima indicam os campos empíricos de nossas pesquisas: o bairro do Leblon, onde se localiza o conjunto Cruzada São Sebastião, na valorizada Zona Sul do Rio de Janeiro; o bairro de Manguinhos, situado às margens da Avenida Brasil, principal porta de acesso à cidade do Rio de Janeiro; e, em Niterói, do outro lado da Baía de Guanabara, o bairro de Charitas, onde estão os prédios construídos pelo PAC, situados de frente para o mar, para abrigar parte da população do Morro do Preventório.

foram realizadas no conjunto residencial Cruzada São Sebastião, construído nos anos 1950 na zona sul do Rio de Janeiro; no bairro de Manguinhos, na zona norte, e no Morro do Preventório, no município vizinho de Niterói, especialmente nos prédios construídos pelo PAC, no final dessa primeira década do século XXI. A diferença de idade desses conjuntos e das políticas que os viabilizaram nos obrigou, obviamente, a levar em conta não só a adaptação das diferentes gerações que vivem e convivem nesses imóveis, mas, sobretudo, a construção, ao longo do tempo, de narrativas sobre o significado dessas políticas habitacionais e sobre os efeitos a elas atribuídos pelos nossos interlocutores no campo.⁴

Os três círculos vermelhos acima indicam os campos empíricos de nossas pesquisas: o bairro do Leblon, onde se localiza o conjunto Cruzada São Sebastião, na valorizada Zona Sul do Rio de Janeiro; o bairro de Manguinhos,

situado às margens da Avenida Brasil, principal porta de acesso à cidade do Rio de Janeiro; e, em Niterói, do outro lado da Baía de Guanabara, o bairro de Charitas, onde estão os prédios construídos pelo PAC, situados de frente para o mar, para abrigar parte da população do Morro do Preventório.

Dos barracos para os apartamentos

A Cruzada São Sebastião

As construções em madeira e alvenaria que marcam a paisagem carioca, sobretudo sobre suas colinas, foram perseguidas e qualificadas, ao longo de todo o século XX, sob rótulos ameaçadores e evocativos de uma suposta “doença urbana”. As favelas, chamadas em campanhas de jornais⁵ ora como “chagas”, ora como “câncer” da cidade, foram, assim, pouco explicitadas em sua heterogeneidade e como uma solução plausível dada pelos seus habitantes para solucionarem o vazio de políticas públicas voltadas à questão habitacional.

Em 1950, o Rio de Janeiro, então capital federal, passou por grandes transformações urbanas, num período político marcadamente desenvolvimentista.⁶ O crescimento das favelas foi expressão do crescimento da própria cidade, pois nelas residiam a mão-de-obra dessa construção urbana e da manutenção cotidiana das casas burguesas. O entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas, no coração da Zona Sul do Rio de Janeiro, foi o epicentro da política de “remoções”, pois que ali se concentravam algumas das maiores favelas da cidade, todas erradicadas a partir dos anos 1950.

A primeira a desaparecer desta paisagem foi a favela da Praia do Pinto. Seus moradores, cadastrados pela Fundação Leão XIII⁷ foram orientados pelas assistentes sociais durante o processo de construção dos prédios da

4 Agradecemos a interlocução com o nosso colega, Prof. Marco Antonio da Silva Mello, que reiteradamente nos chamou a atenção para a elaboração das narrativas sobre processos constitutivos do que Victor Turner chamou “dramas sociais”, especialmente aquelas construídas sobre o morar e sobre as intervenções, derivadas de políticas públicas. Essa atenção às narrativas é uma constante nas pesquisas que realizamos sobre políticas urbanas e de reconhecimento no âmbito do Laboratório de Etnografia Metropolitana. Cf. Mello & Vogel, 2000.

5 Pode-se dizer que as campanhas contra a existência de favelas é hoje quase uma tradição. Nos anos 1940, o então jornalista Carlos Lacerda criou a campanha “Batalha do Rio”, e seria, já na condição de governador, um dos mais notáveis promotores da política de erradicação de favelas. Mais recentemente, o jornal O Globo publicou uma série de reportagens intitulada “Ilegal, e daí?”, denunciando todo o tipo de irregularidades nas construções e ocupações da cidade, com ênfase destacadamente maior nas áreas de favelas.

6 Graças ao estímulo do presidente Juscelino Kubitschek à indústria e, sobretudo, à construção de Brasília.

Cruzada São Sebastião, iniciado em 1955. Na ocasião, ser casado legalmente e possuir um emprego eram algumas das condições privilegiadas para a aquisição de um apartamento em troca da derrubada do barraco na favela. Em 1957 o conjunto Bairro São Sebastião do Leblon foi inaugurado em terreno contíguo ao da favela da Praia do Pinto e os primeiros residentes fizeram a mudança para os primeiros blocos de apartamentos, compostos de apartamentos conjugados (*studio*, ou seja, um só cômodo onde se conjugam quarto, sala e cozinha). A mudança prosseguiria até a finalização do projeto integral do conjunto, com seus 10 blocos de apartamentos (996 unidades no total, distribuídos entre apartamentos conjugados e com um e dois quartos com sala, cozinha e banheiro, de 18m², 24m² e 36m², respectivamente), uma escola e uma igreja, já no início dos anos 1960.

Foi nesta ocasião que um incêndio, sobre o qual pesam diferentes versões, pôs fim definitivo à favela da Praia do Pinto, que, ao contrário das expectativas, estava sempre acolhendo novos moradores, sequeiros por um apartamento da Cruzada São Sebastião, e também recebendo de volta aqueles que não haviam se habituado à vida restritiva nos apartamentos. Afinal, na favela muitos cultivavam hortaliças e mantinham suas criações de porcos e galinhas, além de haver uma sociabilidade inexistente nos modernos prédios sobre pilotis. Junte-se a isso os novos encargos que produziram inúmeras dificuldades a muitas famílias, diferenciando e evidenciando ainda mais o estatuto social dos moradores que, reunidos na precariedade da favela daquela época, distinguiram-se através de outros recursos, menos visíveis publicamente. A vida nos apartamentos representava, assim, uma possibilidade de ascensão social para muitas famílias e de desestruturação brutal para muitas outras.

Sobre o terreno então liberado pelo incêndio seria construído, nos anos 1960, um grande conjunto de prédios financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) através de cooperativas habitacionais de militares e profissionais liberais. Este novo conjunto erguido no bairro do Leblon configuraria, junto com o conjunto de prédios da Cruzada São Sebastião, um setor residencial sociologicamente instigante. Afinal, os moradores mais antigos, provenientes da favela extinta e hoje residentes nos apartamentos do “conjunto”, seriam pouco a pouco transformados em adventícios pelos recém-chegados, estes que buscavam um novo *status* social residindo no então já valorizado bairro do Leblon, sequeiros por se desembaraçarem de um estilo de vida suburbano.

A coabitação dos moradores neste setor do Leblon, sua densidade e diversificada morfologia, fizeram com que a “favela” não tenha sido extinta

7 Instituição fundada pela Igreja Católica em 1946 com o objetivo de “dar assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro” (BURGOS, 1998: 29).

plenamente, sendo hoje atribuída a sua existência à existência desse conjunto de prédios hoje comumente conhecido como “Cruzada”. Isto porque habitado por famílias contempladas, há mais de 50 anos, por uma política que substituiu suas casas na favela da Praia do Pinto por apartamentos no conjunto.

Mais de cinquenta anos após terem sido construídos, os prédios do conjunto Cruzada São Sebastião conheceram mudanças significativas. Muitos apartamentos foram alugados, vendidos ou leiloados e há ali moradores em cujas biografias não existe a “favela da Praia do Pinto”, e para os quais ‘cruzada’ evoca não mais do que o nome do conjunto residencial onde vivem e não o nome de uma associação de grande importância no histórico das políticas habitacionais do Rio de Janeiro. De acordo com uma pesquisa realizada pela Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ), em 2000, 39,35% das famílias que se mudaram da favela da Praia do Pinto para os apartamentos, de 1957 até início dos anos 1960, permanecem na Cruzada; 32,26% compraram o imóvel regularizado de terceiros. Do total, 71,61% são proprietários e 63,87% residem há mais de vinte e cinco anos no local. Os imóveis em situação de aluguel somam 9,03% e 15,49% é o universo das ocupações ainda hoje não regularizadas.⁸

O Programa de Aceleração do Crescimento

Desde o segundo mandato do presidente Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem sido uma das marcas de destaque do Governo Brasileiro. Tal programa propõe investimentos em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, visa estimular os setores produtivos e levar benefícios sociais para todas as regiões do país. Uma das mais amplas políticas de desenvolvimento das últimas décadas, o PAC previa, em sua primeira etapa, investimentos da ordem de R\$500 bilhões para o período de quatro anos (2007 a 2010), dos quais R\$106 bilhões para a área de habitação. Através de uma parceria com os governos estaduais e as prefeituras, o programa propunha, entre suas ações, o saneamento e a urbanização de favelas. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, quinze municípios foram beneficiados com investimentos. Dentre as áreas selecionadas, estavam o bairro de Mangueiras, na zona norte da capital, e o Morro do Preventório, na zona sul de Niterói.

Até à década de 1980, Mangueiras caracterizava-se como uma importante zona industrial da cidade, atraindo um grande número de migrantes que, sem condições financeiras de comprar ou alugar um imóvel na capital do estado, foram se estabelecendo precariamente nos arredores em barracos de madeira sem saneamento básico, à margem da linha de trem ou à beira dos rios poluídos que cortam a região. Com o seu esvaziamento industrial,

8 Cf. Simões, op.cit.

prédios de antigas fábricas também passaram a ser ocupados como moradias, dando origem a novos núcleos residenciais. Hoje, o bairro de Mangueiras é composto por quinze localidades consideradas “favelas”, onde vivem aproximadamente 32 mil habitantes.

Por ser reconhecido como uma das regiões mais pobres e violentas da cidade, Mangueiras recebeu grandes investimentos do PAC. Além de obras de urbanização, saneamento e instalação de equipamentos públicos e comunitários, incluindo uma escola e uma unidade de saúde, o programa previa a construção de quatro conjuntos habitacionais em diferentes locais do bairro, totalizando quase dois mil apartamentos. Os dados que aqui discutiremos se referem ao processo de transferência de moradores da favela de Embratel — surgida em 2005 a partir da ocupação das instalações da Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL) e que foi inteiramente removida — para um desses conjuntos habitacionais entre os anos de 2008 e 2010.

Já o Morro do Preventório ocupa uma área de 252.610m², sendo uma das maiores favelas de Niterói, com uma população de aproximadamente 6 mil habitantes, de acordo com o censo do IBGE de 2010. Localizado no bairro litorâneo de Charitas, região que vem sofrendo um crescente processo de valorização imobiliária, o Morro do Preventório tem em seu entorno uma série de serviços e equipamentos como Corpo de Bombeiros, Hospital Psiquiátrico, Delegacia de Polícia, escolas, bares, restaurantes, projetos sociais de esportes náuticos, além de uma bela paisagem composta por montanhas e a Baía de Guanabara. Em frente ao morro, imediatamente após uma de suas ruas de acesso, há ainda a estação hidroviária que liga o bairro diretamente ao centro do Rio de Janeiro e que, desde 2005, se tornou uma das atrações turísticas da cidade, por ter sido projetada pelo famoso arquiteto Oscar Niemeyer.

As intervenções do PAC no Preventório tiveram como objetivo a construção de unidades habitacionais, obras de urbanização, reflorestamento e a construção de um centro comunitário, uma praça e uma quadra poliesportiva. Neste trabalho, destacaremos, contudo, apenas uma dessas ações: a desapropriação de habitações localizadas em área de “risco ambiental” (geralmente dispostas no cume do morro) ou classificadas como estando em “estado de precariedade” e o deslocamento de seus cerca de 800 moradores para o conjunto residencial construído na entrada da localidade, em frente à estação hidroviária.

De julho de 2010 a janeiro de 2011, foram entregues 248 apartamentos, sendo que deste total, dez apartamentos foram adaptados para moradores portadores de necessidades especiais e oito foram destinados para pacientes de longa permanência institucional do Hospital Psiquiátrico de Jurujuba, vizinho à favela. Assim como em Mangueiras, os apartamentos do PAC no Morro do Preventório dispunham de dois quartos, sala, cozinha e banheiro. Diferentemente de lá, porém, os apartamentos em Niterói eram oito metros maiores (45m²), além de terem a bela vista para a baía, fator que, nas grandes regiões urbanas do país, costuma ser um indicativo de valorização do imóvel.

De favelado a condômino

Há 50 anos...

As narrativas dos moradores da Cruzada sobre o “dia da mudança” são compostas, essencialmente, por dois elementos: os signos do conforto encontrados nos apartamentos e, por outro lado, a difícil adaptação à vida fora do universo já conhecido e coletivamente construído da favela. Os que ressaltam o conforto encontrado nas novas residências (“tinha luz elétrica e até lâmpada nos cômodos”, “era tudo limpinho”, “cada apartamento já vinha com um pequeno fogão a gás”, “era só abrir a torneira para ter água”) afirmam também que, na época, aderiram imediatamente ao projeto de mudança proposto pela Cruzada São Sebastião e que, a partir de então, puderam iniciar ou dar continuidade a uma trajetória de ascensão social. Os que se recordam da mudança como um difícil período de adaptação dizem ter, ainda hoje, dificuldades para manter em dia as contas mensais de condomínio, luz, água e gás. São, em geral, famílias numerosas que residem em apenas uma ou duas unidades do conjunto, enquanto as famílias que prosperaram acabaram comprando ou alugando novos apartamentos no local, especialmente, mas também fora dali, em função de matrimônios e nascimento de descendentes.

A lembrança da presença das assistentes sociais nesse processo de mudança, é, contudo, elemento que surge em todas as narrativas. Para uns, tratava-se de um trabalho de orientação para solucionar problemas de diversas ordens, de conflitos com vizinhos à busca de empregos. Para outros, tratava-se de um desmesurado controle exercido na vida dos moradores, que eram solicitados a informar ao Serviço Social sobre todas as decisões relativas ao imóvel, assim como respeitar o “toque de recolher”, às 22h, que impedia a presença de pessoas nos espaços de uso coletivo. O Serviço Social da Cruzada São Sebastião tinha como sede um dos apartamentos do nono bloco do conjunto e foi o responsável por promover as primeiras reuniões do Conselho de Moradores, criado logo após a chegada dos primeiros residentes.

A tentativa de *integração* dos favelados nos bairros, a partir dos anos 1950, era, pois, pensada a partir de pelo menos dois credos: tanto pela urbanização quanto pela catequese. Dom Helder Câmara contava nos jornais da época que sua Cruzada não deixaria dúvidas sobre a urbanização que gradativamente poria fim às favelas da cidade. Cada família transferida para os apartamentos teria o seu barraco posto no chão para que se evitasse a instalação de outros favelados na moradia desocupada. Além desta estratégia, o arcebispo anunciava às “famílias da classe média e burguesa do Leblon” que daria “garantia moral” pela vizinhança que ocuparia as unidades da Cruzada:

Malandro não morará no Bairro de São Sebastião. Procedemos a uma seleção rigorosa, contando com a valiosa cooperação de militares e senhoras da nossa

sociedade. Além da seleção, há fichas preenchidas pelos favelados, com seus retratos e impressões digitais. Malandro nenhum iria passar por tal. Ademais, malandro não mora em favela. É o malfeitor que rouba, assalta e foge da polícia que depois se homizia na favela (O Globo, 29 dezembro de 1956).

A idéia de se homiziar (furtar-se à vista, à vigilância, à ação da justiça, esconder-se) era reconhecida e frequentemente utilizada por Dom Helder como um meio de chamar a atenção para este modo de também habitar a favela. Homiziar-se, ou seja, ali ocultar-se ou refugiar-se das responsabilidades, era um habitar que *contaminava* a favela em sua virtualidade positiva e originária: a de alternativa de moradia para a classe trabalhadora. Este elemento de mistura — este habitar ameaçador — que transforma o lugar de moradia em valhacouto e, para tanto, transfigura a qualidade moral do morador, enraizou o imaginário de que na favela e nas habitações coletivas a promiscuidade era ingrediente para uma determinada formação de almas.

Conforme iam sendo selecionadas, as famílias eram separadas em grupos para que, então, participassem de uma reunião com Dom Helder. Na primeira reunião, ele esclarecia os futuros moradores dos apartamentos sobre o contrato que firmariam com a Cruzada. Nas reuniões subseqüentes, as assistentes sociais forneciam outras informações, mais detalhadas, além de preencherem questionários para a atualização dos dados sobre as famílias. Estas, então, tomavam conhecimento da diferença entre 'locatário' e 'proprietário' e dos compromissos que deveriam assumir após assinarem o contrato. Na terceira e última reunião, o casal, então, assinava o documento e marcava a data para a mudança.

Quinze anos depois da fundação dos prédios, com a quitação das mensalidades que forneceriam o título de propriedade ao morador da Cruzada, o Serviço Social deixou de funcionar e, desde então, as reformas no espaço físico tornaram-se constantes, com a apropriação coletiva ou individual, ocasional ou durável das áreas de uso coletivo (a rua que corta o conjunto, entradas, pátios, corredores, passarelas entre os prédios) para fins comerciais ou domésticos. As associações de moradores também foram adaptadas e muitas novas foram criadas, coexistindo, desde então, um Conselho de Síndicos (consultivo e deliberativo para o tratamento das questões internas) e uma Associação de Moradores (para a interlocução com agências externas, públicas e privadas), além de grupos recreativos e, sobretudo, religiosos que passaram a realizar cultos nos apartamentos, nos salões de festas dos blocos e mesmo na rua que corta o conjunto.

Atualmente...

Já em Manguinhos e no Morro do Preventório, aos moradores que teriam suas residências desapropriadas eram dadas três opções para sua realocação:

1) o recebimento direto da indenização, cujo valor se baseava na avaliação técnica da benfeitoria a ser demolida, em função de seu tamanho, do material utilizado na sua construção, das suas condições físicas, etc; 2) a “compra assistida”, para aqueles que desejassem obter de imediato outro imóvel na mesma localidade ou em outro bairro da cidade, sendo a nova moradia adquirida por intermédio de agentes públicos; e 3) o pagamento de um “aluguel provisório” para aqueles que optassem por residir, posteriormente, em um dos apartamentos dos conjuntos a serem construídos, como forma de lhes garantir moradia até a conclusão das obras. Uma vez que a possibilidade de permanecer na residência não fazia parte do leque de opções oferecidas, os moradores passaram a ser tomados pela angústia de ter que tomar uma decisão, em muito pouco tempo, sobre seu destino. Feita a escolha sobre o tipo de indenização, as famílias teriam de 15 a 45 dias para desocupar os barracos, que seriam imediatamente demolidos — processo que era frequentemente acompanhado de comoção por parte daqueles que, com muito suor, construíram sua própria moradia.

Para os futuros condôminos — isto é, aqueles que optaram pelo aluguel provisório — uma imposição, no entanto, se colocava. Antes de ocuparem os apartamentos, um representante de cada família era obrigado a participar dos chamados “Encontros de Integração”, sem o qual simplesmente não receberiam as chaves dos imóveis. Realizados no Canteiro Social do PAC nas respectivas regiões, tais encontros tinham como objetivo, segundo os coordenadores, “oferecer oportunidades de crescimento e transformação individual e coletiva para as famílias realocadas, visando melhorar a organização, conservação e limpeza nos ambientes e alcance de níveis satisfatórios de saúde e sustentabilidade, assim como reconhecimento da moradia como uma possibilidade de inserção na vida formal em sociedade”. Na prática, as cinco oficinas das quais os moradores deveriam participar, abordariam questões como: os cuidados com as estruturas físicas do conjunto (rede elétrica, sanitária, pluvial, hídrica, alvenaria), os problemas coletivos, a gestão de conflitos, as regras de convivência, a administração do condomínio e a formulação de uma agenda de compromissos, sendo, realizada, após a mudança dos moradores para os conjuntos habitacionais, a elaboração do regulamento interno do condomínio, assim como na eleição, posse e capacitação da sua comissão gestora. Imediatamente após o sorteio público dos apartamentos, cada titular assinava o Termo de Ocupação do Imóvel e indicava um membro adulto da família a representá-la nas oficinas, inscrevendo-o em uma das turmas organizadas em diferentes dias e horários, a fim de facilitar a participação de todos.

De modo geral, os “Encontros de Integração” constituíam um meio eficiente de transmissão de informações e esclarecimento das dúvidas dos moradores sobre diversos aspectos, como a estrutura dos imóveis, o agendamento das visitas ao apartamento modelo, a entrega das chaves, a gestão do condomínio,

a escritura do imóvel, os seus direitos e deveres. Aos diversos questionamentos colocados pelos moradores, os coordenadores das oficinas buscavam sempre lhes dar alguma resposta, ainda que imprecisa, convocando muitas vezes a participação dos técnicos responsáveis do Canteiro Social para algum esclarecimento mais específico.

A reunião promovida por tais oficinas de um grande número de moradores, ainda que aparentemente pouco integrados entre si, possibilitava ainda a identificação de demandas e desejos comuns na busca de uma vida melhor e de uma moradia mais adequada aos seus anseios. Ao acompanhar uma dessas turmas, pudemos apreender, de modo mais preciso, as expectativas e desejos dos moradores diante do novo espaço de moradia, assim como suas críticas ao projeto e às prescrições que este modo de habitar implicaria. Independente de sexo e idade, os moradores de Manguinhos, assim como os do Preventório e aqueles da Praia do Pinto, possuíam as mesmas aspirações dos cidadãos pertencentes à classe média carioca: o desejo de viver com sua família em um ambiente limpo, seguro e cercado por uma boa vizinhança. “Quero viver bem, ter um espaço maior e um lugar com mais segurança para poder criar minha filha”, dizia um morador. “Espero morar perto de um bom vizinho, que não beba e venha a ser brigão. Morar em um andar e não ter paz é triste”, dizia uma senhora. Outro morador, fazendo planos quanto à nova moradia, dizia uma frase bastante popular: “casa nova, vida nova”. Esta simples frase trazia significados profundos para muitos deles, falando a respeito não apenas da sua vida material, seus móveis e objetos domésticos, mas de um modo de viver exigido e desejado.

A experiência dessas oficinas realizadas com os moradores que se mudariam para os conjuntos habitacionais construídos pelo PAC reforçava a idéia de que a mudança da favela para o apartamento implicava não apenas uma adaptação a um novo tipo de moradia, mas a um novo estilo de vida. Embora não houvesse uma seleção moral das famílias, como aquela ocorrida na transferência dos moradores da Praia do Pinto para o conjunto da Cruzada São Sebastião, sendo a moradia nos apartamentos a opção escolhida pelos moradores durante o processo de remoção, a visão estereotipada do *favelado* como alguém que precisa ser socialmente *educado* permanecia, mesmo que eclipsada pelo discurso da autonomia e da cidadania. Como uma das coordenadoras dizia aos participantes das oficinas, seu papel era o de auxiliá-los até que aprendessem a gerir, sozinhos, a vida coletiva no condomínio, “como se fosse uma criança aprendendo a andar. Vai ter um momento que o PAC vai sair e vocês vão andar com as próprias pernas”. Pois, se desde a primeira oficina, moradores reclamavam da obrigatoriedade dos encontros para garantir seu direito à nova moradia, do ponto de vista das instituições públicas, a exigência da participação nas oficinas se fundamentava implicitamente na tentativa de modificar “maus hábitos” dos moradores das favelas, evitando que os novos conjuntos rapidamente se depredassem ou, nas palavras de uma das

coordenadoras, se tornassem “favelões”: “Aqueles que têm o hábito de jogar o cigarro ou o papel do biscoito pela janela”, por exemplo, “não poderão mais ter esses hábitos nos apartamentos”, propagava, diante de todos, durante as sessões. A função das oficinas, portanto, seria a de “abrir uma luz na cabeça dos moradores” através da publicização das orientações transmitidas pelos agentes oficiais — acompanhadas de muitos traços negativos dos estereótipos que compõem o morador submetido à mudança — a fim de evitar que os conjuntos tivessem como destino tornar-se “favelões”.

Entre os moradores que participavam das oficinas, não identificamos, por sua vez, um padrão comum de respostas às atividades realizadas pela equipe do PAC. Enquanto uma parte dos moradores presentes participava ativamente das oficinas, reconhecendo como relevantes as informações e orientações recebidas, outra parte mostrava-se apática diante de quase tudo o que lhe era proposto e uma parte menor mostrava-se bastante contestadora, sobretudo em relação às regras impostas pelo novo tipo de moradia. Uma senhora, em particular, destacava-se no grupo pelo tom irônico com que costumava reagir às questões colocadas pelos coordenadores nas oficinas. Numa das atividades em que se discutiam algumas das possíveis interdições a serem acordadas pelos moradores na elaboração do regulamento interno, como aquelas referentes à presença de animais domésticos, à instalação de grades e aos limites do volume produzido pelos aparelhos de som, a moradora criticava, em voz alta, a complexidade do que seria viver no condomínio: “Esses apartamentos vão dar muita confusão! Preferia o meu barraquinho, com todo respeito”. O estabelecimento de regras antes do convívio era não só uma novidade, mas algo percebido com muita reserva, ou como inviável, na medida em que exprimia a expectativa de supressão dos conflitos por intermédio do mero anúncio de regras.

Tendo participado de pelo menos 75% dos encontros, os moradores receberiam, enfim, as chaves dos apartamentos do PAC. Habitando nos imóveis em conformidade com as novas regras, ou seja, sem vendê-los, alugá-los ou repassá-los a outrem, os moradores realocados nos conjuntos habitacionais receberiam, cinco anos depois, os títulos de propriedade.

No Preventório, a inauguração dos primeiros 128 apartamentos, ocorreu no dia primeiro de julho de 2010, sendo as chaves entregues aos moradores numa cerimônia que reuniu, além do presidente da República, o governador do Estado, o ministro das Cidades e o vice-prefeito de Niterói, entre outras autoridades.

Seis meses após as primeiras ocupações, moradores reclamavam de falta de privacidade e do barulho produzido pelos vizinhos, sobretudo pelas crianças que, na ausência de outros espaços a elas destinados, utilizavam as áreas comuns do conjunto para suas brincadeiras, fazendo alvoroço a qualquer hora do dia e da noite. Não foram poucos também os casos de reclamações sobre o acabamento precário dos apartamentos, da fiação elétrica e da

falta de tubulação telefônica. Ainda que permanecessem, no conjunto, convivendo com conflitos semelhantes aos vivenciados na favela, a mudança para os apartamentos significava, para alguns, uma nova forma de inserção na cidade, o que lhes demandava igualmente novos padrões de comportamento. Apesar de não terem contraído nenhum tipo de financiamento para adquirirem o apartamento, tal mudança incluiu ainda a adequação de novas despesas mensais e, conseqüentemente, a autoimposição de novos padrões de consumo. Como nos disse um morador,

Agora que eu moro num apartamento eu não posso mais viver como eu vivia lá em cima. Agora eu não sou mais um favelado. Agora eu moro na cidade. Preciso comprar novas coisas para a minha casa ficar mais digna. Comprei máquina de lavar, armário de quarto, cama box e jogo de sofá. Aos poucos vou deixar a minha casa bem bonita. Quando eu vim pra cá não tinha bem dizer nada.

O compromisso mensal da taxa de condomínio criou, aliás, entre boa parte dos moradores, o receio de não conseguir honrar os pagamentos. Uma parcela significativa deles se sentia lesada pelo fato de que “lá em cima” (no cume do morro) não tinham nenhuma despesa com a moradia, e ao serem realocados, agora precisam pagar “um monte de contas”.

Em Manguinhos, a inauguração dos primeiros 416 apartamentos ocorreu às vésperas do Natal de 2009, com o presidente Lula ressaltando, na cerimônia, a consolidação de uma nova perspectiva das políticas públicas urbanas: “O que está acontecendo aqui está acontecendo em várias favelas do Rio de Janeiro (...), acabou o tempo em que as obras eram feitas apenas nas regiões ricas de cada cidade. Nossa prioridade é cuidar do povo mais pobre deste país”. Entre os moradores, o cenário suscitava esperança, euforia, angústia, desolação, e tantos outros sentimentos reveladores de um estágio liminar, quando enfim se deparavam com os prédios que cresceram diante de seus olhos. Havia a comparação com a casa modelo que tinham visitado no início do projeto e que, ao final se apresentava bem diferente, o que gerava reclamações e frustrações. À semelhança do Preventório, em Manguinhos a preocupação com as taxas condominiais geraram crises e desconfortos, sendo este fator alegado por alguns moradores como motivo para “passar pra frente” o imóvel.⁹ Problemas infraestruturais, como rachaduras nos prédios e falta de recolhimento do lixo geraram conflitos em

9 “Passar pra frente” é uma referência à venda do imóvel pelos ocupantes a outrem, antes mesmo de receberem os respectivos títulos de propriedade, tratando-se, nesse caso, de um procedimento informal e sem validade jurídica, mas que se tornou uma prática social comum. Valladares(1978) descreve um sistema semelhante de transmissão da casa ao longo do processo de “remoção” de favelas e transferência dos moradores a conjuntos habitacionais distantes das áreas originárias nos anos 1970.

relação à gestão dos conjuntos habitacionais, pois dizem respeito a responsabilidades tanto dos órgãos públicos quanto dos cidadãos.

Acompanhando alguns moradores nos seus primeiros dias no conjunto habitacional, o clima inicial, porém, era de euforia. Aos poucos a nova realidade foi se constituindo em dimensões diferenciadas do viver e percepções igualmente distintas do que significa morar em um condomínio. Embora o Termo de Ocupação assinado pelos moradores os proibisse de colocar objetos nas janelas dos apartamentos, várias dessas cenas foram vistas nos apartamentos já ocupados. Roupas penduradas, umas sobre as outras, nas janelas dos quartos e da cozinha, e, em alguns casos, em cordas esticadas entre as janelas, na área externa do prédio, denunciavam que o espaço planejado para esse fim era insuficiente diante das necessidades das famílias, muitas delas com várias crianças. Mesmo que os planejadores tivessem tardiamente percebido a falha no planejamento arquitetônico dos prédios residenciais, improvisando uma pequena sacada num dos quartos, construída exclusivamente para a instalação de um pequeno varal de chão, esta medida não evitaria que o imóvel fosse ocupado de outra maneira.

Assim como na Cruzada São Sebastião, podia-se logo perceber algumas formas de se apropriar do conjunto que aludiam ao modo de habitar na antiga favela, como a existência de pequenas “barracas” improvisadas na entrada de alguns apartamentos, sobretudo no térreo dos blocos, onde eram vendidos biscoitos, doces e bebidas. Embora o Termo de Ocupação também os proibisse de realizar atividades comerciais, as razões dos moradores eram as mesmas de quando moravam na favela, ou seja, de que o pequeno comércio era, muitas vezes, a única fonte de renda das famílias. Além disso, como “todo mundo gosta de ter tudo perto”, montar o negócio na própria residência, atendendo a demanda das crianças e adolescentes do próprio conjunto, representava, para eles, uma oportunidade que não devia ser desperdiçada. Pronunciando-se sobre o assunto, o arquiteto responsável pela obra considerou as alterações nos imóveis, especialmente a instalação de toldos e acréscimos nas varandas do térreo utilizadas para atividades comerciais, como parte do processo de adaptação ao novo modo de habitar: “os moradores ainda estão aprendendo a viver num condomínio”, ressaltando ainda que o trabalho social realizado pelo PAC seria de fundamental importância para lhes “ensinar” as diferenças entre espaço público e privado.¹⁰

Entre os ex-moradores da favela de Embratel localizados no conjunto, predominava, nas primeiras semanas, o sentimento de satisfação, sobretudo entre os mais pobres, que foram os primeiros a se mudarem para a nova moradia. Para Dulcinéia, por exemplo, que antes morava num barraco de madeira

10 [Http://oglobo.globo.com/rio/moradores-transformam-imoveis-do-pac-do-complexo-de-manguinhos-em-lojas-bares-ate-acougue-2965306#ixzz1pr3yRCB3](http://oglobo.globo.com/rio/moradores-transformam-imoveis-do-pac-do-complexo-de-manguinhos-em-lojas-bares-ate-acougue-2965306#ixzz1pr3yRCB3)

de dois cômodos: “Para quem não tinha quase nada, isso aqui está muito bom”. Para quem já tinha perdido todos os seus pertences num incêndio ocorrido na favela e vivia de pequenos biscates, o apartamento do PAC representava um novo recomeço de vida. Sem muitos bens, mostrava, com certa vergonha, o apartamento quase vazio. Já para Maria da Penha, a alegria podia ser percebida na organização quase completa do apartamento e nos investimentos que a família estava fazendo com a aquisição de novos móveis e aparelhos domésticos. Entretanto, assim como no conjunto do Preventório, já identificava alguns problemas na infraestrutura do imóvel, como a existência de poucas tomadas elétricas e a “luz fraca”, o que lhe impossibilitaria de utilizar o forno microondas recentemente presenteado pelo marido. Apesar disso, o apartamento lhe representava um luxo nunca antes imaginado: “Estou num palácio. Eu me sinto a Rainha da Inglaterra!”.

Havia, ainda, alguns moradores que resistiam aos apartamentos, o que representa, na perspectiva de um líder comunitário, um comportamento de estagnação, de alguém que “não quer crescer como pessoa”, recusando-se a adotar um estilo de vida visto como socialmente mais “adequado” e “moderno” do que o existente na favela, refletido em gestos os mais cotidianos. “Aqui não vemos mais crianças com nariz escorrendo”, exemplifica o líder comunitário. Entretanto, há quem tenha ido a contragosto para o apartamento utilizando-se exatamente do mesmo argumento, “no apartamento não dá para crescer”, referindo-se, nesse caso, às limitações impostas pela própria estrutura deste novo tipo de moradia, impedindo de dar uma identidade pessoal ao imóvel, ajustando-o ao crescimento da família e tornando-o reflexo de sua ascensão social e financeira, através, por exemplo, da construção de lajes e dos chamados “puxadinhos”.

Ainda que implicitamente houvesse, no projeto do PAC, a crença de que as condições materiais do novo *habitat* pudessem homogeneizar grupos que eram diferentes antes da instalação no conjunto,¹¹ a vergonha de Dulcinéia em exibir seu apartamento quase vazio, o entusiasmo de Maria ao exibir os pertences comprados especialmente para mobiliar a nova moradia e, ainda, a mudança protelada dos que acreditavam estar em melhores condições antes da remoção, apontam o quão complexa poderia significar a convivência de diferentes grupos de moradores no mesmo conjunto habitacional. Tal como o “mito da simetria” presente no projeto da Cruzada São Sebastião,¹² longe de fomentar uma equânime possibilidade de mobilidade social a partir tão-somente das condições infraestruturais, nossas pesquisas têm apontado que a instalação de famílias com trajetórias diversas nos conjuntos pode atuar como um revelador das possibilidades econômicas diferenciadas daqueles que coabitam,

11 A literatura sociológica apresenta muitos trabalhos dedicados à esse problema. Cf, em especial, o de Chamboredon e Lemaire, 1992.

12 Cf. Simões, op.cit.

aumentando até mesmo a diferenciação social que anteriormente operava na favela.

Conclusão

Os princípios da cidade burguesa estão ativamente presentes nas experiências aqui analisadas. Afinal, as favelas não são cidadelas isoladas, elas estão incorporadas, em múltiplos sentidos, às malhas de significado da urbe. As intervenções em tais áreas da cidade acendem antigos debates e nos fazem refletir sobre soluções antigas e reiteradas para não só formalizar o uso do solo na cidade, mas, também, de impor uma tipologia privilegiada de habitação.

Intervir na *urbs* para refazer a *polis* é uma das principais metas das políticas habitacionais, sobretudo, no Brasil, aquelas destinadas às populações dos assentamentos genericamente chamados de “favelas”. Ao buscarmos observar, no Rio de Janeiro, as etapas e os procedimentos empregados pelas agências públicas no processo de mudança dos moradores contemplados por diferentes políticas habitacionais, tentamos ressaltar o que tem sido identificado como um suposto *déficit* de moradia e, também, *déficit* de aquisições cívicas e cidadinas de habitantes da cidade, e a sua transformação em problema público a ser minorado através da construção de novas habitações e de intervenções urbanas.

Sabemos que os planos para erradicar ou conter o crescimento dos assentamentos populares chamados favelas é uma constante na história urbana carioca. E que a oposição favela x bairro e barraco x apartamento operou, ao longo de todo esse tempo, como uma lógica excludente incapaz de contemplar a coexistência e a diversidade de tipologias arquiteturais e urbanísticas. Em outros países, como a França, nos dias de hoje, um retorno à diversidade tipológica e a política de *mixité sociale* vem orientando os atuais projetos habitacionais e de renovação urbana. No Brasil, esta questão, porém, não se coloca da mesma maneira. Diferentemente da segregação espacial entre periferia e centro nas cidades francesas, por exemplo, no Rio de Janeiro a “mistura” no espaço físico da cidade se deve não a políticas habitacionais, mas ao trabalho realizado pelos próprios moradores das favelas na construção de suas casas, situadas sempre próximas aos locais de trabalho, ou seja, nas áreas mais valorizadas e mais inacessíveis a esse público. Essa proximidade física, evidentemente, não redundava em proximidade social.

Ao focarmos parte de nossa atenção na condução dos processos de mudança dos moradores das favelas contemplados por algumas das principais políticas habitacionais dos últimos 50 anos, pretendemos trazer à discussão o quanto a ampliação da *polis*, através de intervenções na *urbs*, deve levar em conta as necessidades e possibilidades reais dos cidadãos contemplados, e o quanto as diversas formas de exercer o associativismo e a cidadania são efetivamente acolhidas pelos modelos aqui brevemente analisados.

Referências bibliográficas

- Burgos, Marcelo Bauman (1998), “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”, em Zaluar, Alba; Alvito, Marcos (orgs), *Um século de favela*, Rio de Janeiro, FGV.
- Chamboredon, Jean-Claude; Lemaire, Madeleine (1992 [1970]), “Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement”, em Roncayolo, Marcel; Paquot, Thierry (orgs), *Villes et Civilisation Urbaine — XVIIe — XXe. siècle*, Paris, Larousse, pp. 503-520.
- Fernandes, Tânia; Costa, Renato Gama-Rosa (2009), *Histórias de Pessoas e Lugares: memórias das comunidades de Mangueiras*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- Freire, Leticia de Luna; Souza, Mônica Dias de (2010), *Trocando o pneu com o carro andando: uma etnografia do processo de intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Mangueiras*, Relatório final da pesquisa de campo do projeto “Mangueiras, Diagnóstico histórico-urbano sanitário. Subsídios para políticas públicas sustentáveis em saúde” (Coord. Renato da Gama-Rosa Costa). Casa de Oswaldo Cruz/FIOCRUZ.
- Gonçalves, Rafael Soares; Simões, Soraya Silveira; Freire, Leticia de Luna (2010), “A contribuição da Igreja Católica na transformação da habitação popular em problema público na França e no Brasil”, *Cuadernos de Antropología Social*, n.31, Buenos Aires, jan/jul, pp.97-120.
- Gonçalves, Rafael Soares (2006), “A construção jurídica das favelas do Rio de Janeiro: das origens ao Código de Obras de 1937”, comunicação apresentada no IX Congresso de História da Cidade e do Urbanismo, São Paulo.
- Guarnieri, Enny (1963), *Uma experiência de promoção social: Cruzada São Sebastião*, Rio de Janeiro, CBCISS.
- Mello, Marco Antonio da Silva; Simões, Soraya Silveira; Freire, Leticia de Luna (2010), “Um endereço na cidade: a experiência urbana carioca na conformação de sentimentos sociais e de sensibilidades jurídicas”, em Kant de Lima, Roberto; Eilbaum, Lucía; Pires, Lenin (orgs). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Garamond, vol. 2, pp.51-86.
- Mello, Marco Antonio da Silva; Vogel, Arno (2000), “Verdade e Narrativa: A Filosofia das Histórias e a Contribuição de Wilhelm Schapp para a Questão da Narrativa e Fundamentação de Direitos”, Paper apresentado no VI Congresso *Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Universidade de Porto (Portugal).
- Moradores do Preventório recebem apartamentos, *Folha Nit*. Edição 771 — Semana de 3 a 9 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.folhanit.com.br/771/preventorio.htm>. Acesso em 01 de agosto de 2011.
- Sagmacs (1960), Aspectos Humanos da Favela Carioca. Suplemento especial do jornal *O Estado de S. Paulo*, 13 e 15 de abril.
- Simões, Soraya Silveira (2010), *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio: la Cruzada São Sebastião*, Paris, Karthala.

- Simões, Soraya Silveira; Melo, Ana Maria Barbosa Campelo de (2011), Considerações acerca de um drama: a renovação urbana em Lille-Sud, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XV, nº 937.
- Valladares, Líciado Prado (1978), *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

Negociações e conflitos em jogo na implementação de políticas públicas

Em uma favela da cidade do Rio de Janeiro, Brasil

Juliana Blasi Cunha

PPGAS/USP – Universidade de São Paulo, (jblasicunha@usp.br)

Resumo

A pesquisa de doutorado, iniciada em 2010, tem como tema o atual processo de intervenção pública em uma favela da cidade do Rio de Janeiro e a trama dele decorrente. Ao longo de seu desenvolvimento, a pesquisa vem buscando trabalhar tanto com as intenções e práticas interventoras, como com as formas de atualização dessas políticas na prática por parte dos moradores envolvidos nesse processo. O presente trabalho versa, mais especificamente, sobre a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no chamado “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”, que ali começou a atuar a partir de 2008. O objetivo geral do trabalho é evidenciar as divergentes lógicas que orientam o PAC e os moradores em relação à forma como concebem esse espaço. O PAC foi elaborado e atua no “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo” concebendo-o como um todo coeso, integrado e uniforme, ao passo que, o que está em jogo é a contiguidade de duas favelas com histórias distintas, que passa por uma dinâmica de articulações, mas, sobretudo e, mais marcadamente, por uma série de disputas e rivalidades entre seus moradores que se refletem em sua organização sócio espacial. As recentes intervenções urbanas que ali vêm sendo implementadas pelo PAC trazem à tona, portanto, um conflito de percepções em torno da concepção e das formas de utilização desse território pelos moradores e pelos idealizadores dessa política pública.

Introdução

Desde o início do século XX, quando do surgimento das primeiras favelas na cidade do Rio de Janeiro, diversas foram as representações sociais sobre elas que orientaram as ações do poder público em sua direção. As favelas foram consideradas, no início do século, um problema estético e de saúde pública para a cidade do Rio de Janeiro, então, ilustre capital da República. Nas

décadas de 1960 e 1970, as favelas são percebidas e tratadas como “aglomerações patológicas”¹ que deveriam ser banidas da pitoresca paisagem carioca. Nesse período, grande parte da população favelada, especialmente a de favelas localizadas na área nobre (Zona Sul) da cidade, foi removida para os conjuntos habitacionais distantes do centro da cidade, que eram financiados pelo BNH (Banco Nacional de Habitação) e comercializados pela COHAB. Em um período de 12 anos a operação erradicou 80 favelas, demoliu 26.193 barracos e removeu 139.218 pessoas.²

Progressivamente, a partir da década de 1980, faz-se presente uma nova orientação política em relação às favelas, na qual a proposta de remoção em massa não é mais aceita como solução. Ao propor a regularização fundiária e a urbanização das mesmas, o programa “Cada família, um lote” do Governador Leonel Brizola (1983-6) marca a ruptura com o paradigma das remoções, inaugurando um outro: o da “integração” à cidade dita “formal”. O “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo” foi palco privilegiado do início da atuação das políticas públicas visando a “integração”, tendo recebido programas como “Cada família um lote”, do governador Brizola (1983) e, mais tarde, o “Favela-Bairro”, do prefeito César Maia (1993).

Apesar da mudança de paradigma e de avanços realizados por essa nova orientação em relação às favelas, o presente trabalho buscará discutir algumas questões que perpassam a intervenção do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e os conflitos dela decorrentes no “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”. Tal política pública começou a atuar nesse conjunto de favelas a partir de fins de 2007 e está nesse território atuando até os dias atuais. O PAC é um programa do governo federal visando acelerar o crescimento econômico do Brasil que, apesar de ser concebido e implementado a nível nacional, procura se orientar localmente de acordo com as especificidades das diferentes regiões nas quais atua. Além do “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”, o setor de infraestrutura social e urbana do PAC vem atuando no Rio de Janeiro, em outros três complexos: Alemão, Mangueiras e Rocinha. Em parceria com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, o PAC visa à integração dessas favelas à cidade dita formal através da realização de obras de infraestrutura e reurbanização com “melhorias” dos serviços de água, esgotamento sanitário, construção de praças, alargamento e pavimentação de ruas.

O presente trabalho tem como objetivo geral evidenciar as divergentes lógicas que orientam o PAC e os “moradores” em relação à forma como

1 Tal termo é utilizado por Perlman para descrever o ponto de vista dominante na época sobre favelas. Segundo ela, a favela era vista como “uma aglomeração desordenada de vagabundos, desempregados, mulheres e crianças abandonadas, ladrões, bêbados e prostitutas (...) que econômica e socialmente constituem um dreno. Os favelados mantêm-se à parte e o melhor seria que não existissem mais.” (Perlman, 2002, p. 42)

2 Valladares, 2005, p. 130.

concebem esse espaço. As recentes intervenções urbanas que ali vêm sendo implementadas pelo PAC trazem à tona um conflito de percepções em torno da concepção e das formas de utilização desse território pelos moradores e pelos idealizadores dessa política pública. O PAC foi elaborado e atua no “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo” concebendo-o como um todo coeso, integrado e uniforme, ao passo que, o que está em jogo é a contiguidade de duas favelas com histórias distintas e uma dinâmica que articula um jogo de integração, mas, principalmente, uma série de disputas, hostilidades e rivalidades entre seus moradores.³

O trabalho de campo dessa pesquisa teve início em março de 2011 e, a partir de entrevistas abertas realizadas com alguns antigos “moradores” do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, busca-se nesse texto descrever e analisar a complexa forma como, ao longo dessa ocupação, essas pessoas foram se organizando, se diferenciando e se distribuindo por esse território. O presente trabalho procura ressaltar como as relações de diferenciação e disputas entre moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, além de orientar a forma como se dividiram pelo território, se manifestavam também através de uma acirrada competição entre blocos de carnaval, times de futebol e até mesmo na forma como o tráfico de drogas se estabeleceu na região. A relação de rivalidade e competição entre esses moradores dava sentido ou animava a vida social cotidiana desses moradores, uma vez que a identidade de um grupo se definia em oposição à do outro. Essa dinâmica é fundante na história da dinâmica organizacional desse território e continua até os dias atuais orientando tais moradores. Além de perpassar a vida associativa das duas favelas no que diz respeito, por exemplo, ao carnaval e ao futebol, essa dinâmica de integração e cisão entre os moradores se reflete também na forma como se articulam politicamente e buscam expor suas demandas e garantir interesses no espaço público.

Ao longo do texto, a partir da descrição do conflito que emerge com a atuação do PAC nessas duas favelas vizinhas, busca-se evidenciar que essa marcação de relação de hostilidade e rivalidade entre esses moradores não é algo do passado, mas sim que continua, de algum modo, a orientar suas práticas sociais cotidianas. Os moradores continuam a pensar nessa região como duas favelas diferentes (Cantagalo e Pavão-Pavãozinho) e não como um único território integrado, tal como quer o PAC. As reuniões de Associação de Moradores foram momentos privilegiados da apreensão etnográfica que me possibilitaram compreender e narrar a forma como os “moradores”, nos dias

3 A existência dessas rivalidades entre favelas vizinhas não é uma característica exclusiva à esse caso estudado especificamente. Conforme enfatiza Alvito: “A existência de microáreas, por exemplo, é um fenômeno comum a todas as favelas cariocas, mas a importância relativa de cada uma delas, sua ligação com características econômicas, ecológicas, históricas e identitárias varia de favela a favela.” (Alvito, 2006:202)

presentes, continuam a se orientar por essa dinâmica na hora de expor suas demandas e garantir seus interesses na esfera pública. Dessa maneira, por vezes, solicitam mais investimentos e atenção exclusivamente para a sua favela e, por vezes, atuam conjuntamente acionando ainda o termo “comunidade” referindo-se ao todo. De qualquer maneira, mesmo quando os moradores das duas favelas, diante de alguma situação, atuam de forma articulada, fica claro que não as concebem como sendo uma única. Busca-se ao longo desse trabalho, portanto, ressaltar que há uma série de práticas e categorias locais que em nada corresponde à habitual percepção que o poder público tem daquele espaço como um todo coeso e uniforme.

“Cria do morro” X “Filhos do vento”: o princípio da antiguidade e a coesão social como critérios de diferenciação entre os moradores

A partir das recordações de antigos moradores vem sendo possível perceber que as relações de hostilidade e disputas entre moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, além de orientar a forma como se dividiram pelo território, se manifestavam também através de competições entre blocos de carnaval, times de futebol e até mesmo na forma como o tráfico de drogas começou a atuar na região. Aos poucos tem se evidenciado que essa dinâmica é mais complexa do que pode parecer a princípio e, assim, dela fazem parte também momentos de trégua e articulação entre esses moradores.

Com algumas divergências em relação às datas, em geral, a história que os “moradores” contam sobre eles mesmos é que a ocupação local teve início ainda em 1920 com os primeiros ocupantes, aos poucos, chegando ao Cantagalo. Algumas décadas depois, a ocupação se estendeu pela encosta do morro, dando início, a partir de 1940, ao começo da formação da favela do Pavão-Pavãozinho. Conforme contam, os primeiros moradores a ocuparem o Cantagalo eram do estado de Minas Gerais ou do interior do estado do Rio de Janeiro e, em geral, eram negros. Para o Pavão-Pavãozinho também foram algumas dessas famílias, porém, a partir da década de 1950 e, de maneira mais intensa, nas décadas de 1980/90, o Pavão-Pavãozinho passa a receber um fluxo significativo de migrantes da região Nordeste do país que ali se concentra e, com o passar do tempo, vai expandido a favela pela encosta.

É interessante ressaltar que o Pavão-Pavãozinho também recebeu famílias negras do interior do estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, tal como o Cantagalo. No entanto, quando teve início a migração nordestina, essa foi aos poucos se fixando em sua grande maioria no Pavão-Pavãozinho. Esses migrantes do Nordeste, com algumas exceções, não se fixaram no Cantagalo, que permaneceu ocupado, em sua maioria, pelas antigas famílias de negros de Minas Gerais que ali se estabeleceram. Atualmente, portanto, os nordestinos no Pavão-Pavãozinho são a maioria dos moradores, enquanto que no Cantagalo é notável a presença de uma grande maioria negra.

Em geral, esses indivíduos possuem graus relativamente variáveis no que diz respeito à sua renda, ao nível educacional, às condições de suas habitações e ao tipo de ocupação que exercem no mercado de trabalho. É possível encontrar casas de pau a pique e barracos de madeira, ao mesmo tempo em que também não é raro encontrar ali casas de dois ou mais andares muito bem construídas e acabadas. Apesar da variedade de situações ali encontradas é inegável que em sua grande maioria pertençam à mesma classe social: trabalhadores pobres urbanos. O valor de uma dessas casas de três andares na favela, não é suficiente, por exemplo, para a compra de nem mesmo um conjugado no asfalto na Zona Sul (área valorizada) da cidade.

Nas primeiras impressões de uma moradora do asfalto, o padrão habitacional e o nível de urbanização pareciam igualmente precários nas duas favelas. As casas quase sempre sem reboco e algumas outras poucas ainda de madeira, as ruas e becos com lixo pelo caminho, os tonéis para armazenar água na porta de algumas casas me chamavam à atenção e faziam com que eu não notasse qualquer diferença significativa entre as duas favelas. Assim, no princípio, parecia incompreensível o fato desses moradores se diferenciarem e se sentirem membros pertencentes de dois grupos distintos, sendo o Cantagalo reconhecidamente um local privilegiado. No início não me era possível entender do que os moradores das duas favelas estavam falando quando se referiam ao Cantagalo como sendo “mais avançado”.

Após alguns meses fazendo trabalho de campo, começa-se a se constatar, a partir das minhas próprias observações já mais familiarizadas com a realidade local e, sobretudo a partir das acusações e reclamações dos moradores do Pavão-Pavãozinho, algumas diferenças significativas entre as duas favelas. Pode-se dizer de uma maneira geral que o Cantagalo possui mais equipamentos urbanos e mais avançado grau de urbanização por ter sido alvo de políticas públicas anteriores, como o “Cada família um lote, um lote” (1983) e o Favela-Bairro (1993), que, segundo contam, pouco atuaram no Pavão-Pavãozinho. No Cantagalo localiza-se, por exemplo, o CIEP João Goulart, o chamado Brizolão que, a partir da década de 90, virou ainda sede das inúmeras ONGS que ali se instalaram. Além de sede de aproximadamente vinte ONGS com projetos de natação, dança, boxe e outros, esse prédio serve ainda como espaço privilegiado para a visita de autoridades à “comunidade”. O Governo Brizola construiu a “estrada do Cantagalo” que liga a Rua Saint Roman (rua do bairro de Copacabana) até o prédio do Brizolão, localizado no topo do morro, onde é possível chegar de carro e onde, por conta disso, em geral são recebidos políticos e autoridades em visita à favela.

No Pavão-Pavãozinho foi feito um plano inclinado no Governo Brizola, mas, para automóveis, não há ainda nenhuma via aberta que percorra uma grande extensão da favela. Tal fato dificulta a coleta de lixo nessa favela e ainda o acesso de outros serviços. Foi no Cantagalo também que esse mesmo Governo construiu a quadra da Escola de Samba Alegria da Zona Sul, que

reuniu os dois blocos carnavalescos das duas favelas. Não tendo recebido muitos imigrantes, o Cantagalo é menos adensado que o Pavão-Pavãozinho e diz-se que sofre menos com falta d'água e que o sistema de esgotamento sanitário está mais avançado. Tais diferenças seriam fruto do programa "Favela Bairro" (1993), que teria atuado mais no Cantagalo e não realizado maiores intervenções no Pavão-Pavãozinho.

Em relação às intervenções públicas atuais é preciso destacar que o PAC, em 2008, iniciou suas obras pelo Cantagalo, onde em parceria com o Metrô-Rio construiu um elevador panorâmico interligado à saída de uma das estações do Metrô do bairro de Ipanema e os dois blocos de prédios,⁴ que ficaram prontos em 2010. As obras do PAC retomadas em fins de 2011 ou o chamado PAC 2 foram iniciadas com o alargamento da Rua Custódio Mesquita, também localizada no Cantagalo. As obras para construção dos prédios no Pavão-Pavãozinho ainda estão sendo iniciadas e o alargamento da Avenida Pavãozinho foi notificado aos moradores, mas nem o cadastramento foi ainda realizado para dar início ao processo de negociação. Além disso, o prédio reformado para ser a base da UPP nas duas favelas, está também localizado no Cantagalo, próximo ao prédio Brizolão e aos prédios do PAC.

No Pavão-Pavãozinho, devido a forte emigração, o número de moradores é nitidamente maior e o território, apesar de ter se expandido mais pela encosta, é muito mais adensado que no Cantagalo. A encosta ali é muito mais íngreme e é ali também que se encontra uma região chamada de Caranguejo que foi inteira delimitada pela Geo-Rio como sendo área de risco e que deverá ser removida, apesar de nenhuma solução ainda ter sido apresentada a esses moradores. Tal região, com algumas exceções, concentra casas que diferem pela precariedade do restante da favela. São casas de pau a pique, algumas de madeira e outras ainda de papelão. Ali não há esgoto, rede de água e nem luz elétrica, que é puxada das casas que ficam mais abaixo.

Não há questionamentos em relação ao fato de que os moradores do Cantagalo são os responsáveis pelo início da ocupação dessa encosta e de que, até hoje, essa favela permanece habitada quase que exclusivamente pelas famílias pioneiras que ainda formam ali a maior parte da população. A partir disso, esses "moradores" se autoconsideram e reivindicam para si o título de "cria do morro" ou "raiz" e a tal fato atribuem as conquistas que, atualmente, fazem com que o Cantagalo se apresente em melhores condições do que o Pavão-Pavãozinho.

No passado, no entanto, tais moradores mantiveram durante muitos anos uma acirrada relação de disputa em pé de igualdade com os antigos moradores do Pavão-Pavãozinho que se manifestava, por exemplo, através dos

4 Cada um dos prédios possui dois blocos de apartamentos, totalizando quatro blocos e 150 apartamentos, cada um com 52 m².

blocos carnavalescos e do futebol. Mais tarde, já nos anos 1980 e 1990, quando o fluxo de migrantes nordestinos se torna mais significativo quantitativamente, a dinâmica dessas relações se altera. Os antigos moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho que, até então rivalizavam em condições de igualdade, passaram por uma transformação nessas relações de poder. Os moradores do Cantagalo começam a se autorepresentar como o local por excelência daqueles que seriam “cria do morro”, uma vez que seus moradores permaneceram em sua maioria sendo membros das antigas famílias ali estabelecidas. Enquanto isso, no Pavão-Pavãozinho as famílias antigas tornaram-se minoria em meio aos nordestinos, ganhando a pejorativa acusação de “reduto dos paraibas”.⁵

O fato de terem sido os primeiros a ali chegar e de terem mantido a favela basicamente ocupada pelas mesmas famílias parece conferir aos moradores do Cantagalo uma espécie de sentimento de diferenciação ou superioridade nas relações de poder local. Na presente situação, assim como no paradigmático caso de Winston Parva,⁶ também parece ser o princípio da antiguidade que dá o tom à toda dinâmica organizacional desses moradores. A resposta de um morador de 62 anos nascido no Cantagalo à minha pergunta ajuda a pensar nessa questão. Ao ser perguntado se quando o Cantagalo surgiu o Pavão já existia, ele afirma o seguinte:

Não. Ai que é a diferença. Cantagalo é primeiro. Se você pegar o mapa do Estado da Guanabara você vai ver a pedra como Cantagalo. O corte da pedra aqui atrás é corte do Cantagalo. Aquilo lá (Pavão-Pavãozinho) aconteceu né? Foi expandido (...) Vamos dizer, se for falar assim bem educadamente, são duas culturas diferentes. São bem diferentes. Aqui é mais família...se você olhar fulano é filho de ciclano e ciclano é primo de fulano que casou com ciclano....sempre há esse laço. Lá (Pavão-Pavãozinho) já é uma população muito flutuante. É uma população de pessoa que vem aluga, vai e volta. Não tem essa raiz igual tem aqui no Cantagalo. Hoje em dia a gente já tem essa população flutuante de aluguel, mas a maioria mesmo é daqui. Lá sobrou muito pouco das famílias antigas.

O fato de no Cantagalo a maioria das famílias residir há no mínimo três gerações confere a esses moradores uma maior coesão social ou “laço”, tal como se refere o morador acima citado. A antiguidade no lugar faz ainda com que essas famílias estabeleçam estreitos vínculos não apenas entre si, mas também

5 A categoria “paraíba” é utilizada pelos moradores do Rio de Janeiro para se referir, de forma pejorativa, a todos os migrantes da região Nordeste do país, não diferenciando se são pernambucanos, paraibas ou cearenses.

6 Mais sobre o princípio da antiguidade que fundamenta as relações de poder em Winston Parva ver Elias & Scotson (1994).

em relação ao território onde residem. Essa percepção em relação à coesão do grupo e suas relações com o território não é algo apenas que os moradores do Cantagalo reivindicam para si, mas que também é assim reconhecida pelos outros moradores. Na fala de um antigo morador do Pavão-Pavãozinho:

Eles lá são muito unidos. Você mexe com um, aparecem 20! E eles lutam mesmo pelo que querem para a comunidade. Eles são aguerridos. Se eu tivesse uma Associação de Moradores ou voltasse para a escola de samba, eu ia querer trabalhar com pessoas do Galo. Eles são fogo! Você pode ver em qualquer reunião sempre tem mais gente do Galo e eles se colocam...falam mesmo! Tanto que você pode ver que eles lá estão bem mais adiantados assim na urbanização. Tudo acontece primeiro lá e nós aqui ficamos esquecidos.

Os moradores do Cantagalo se descrevem e são conhecidos por estarem sempre participando articuladamente e reivindicando diante das políticas públicas que ali são implementadas. A explicação dada por eles para o “avanço” do Cantagalo em relação ao Pavão-Pavãozinho em termos de urbanização, equipamentos urbanos e prestação de serviços é o fato de se conhecerem há muitos anos e, assim, conseguiriam se articular melhor politicamente e expor suas demandas, assegurando com mais eficiência seus objetivos.

O Pavão-Pavãozinho, que no passado rivalizava em situação de igualdade com o Cantagalo, após a intensificação da migração nordestina acabou ficando conhecido como o “reduto dos paraíbas”. Vindos “de fora”, sobre seus moradores recaiu o estigma de “filhos do vento”, justamente por não terem as ditas “raízes” no lugar. Eles são considerados estranhos pelos moradores antigos dos dois morros e relacionam-se basicamente entre eles mesmos. A eles é, assim, atribuída uma falta de identidade com o lugar e com suas questões, sejam elas de ordem política, cultural ou outra. Nas palavras de um morador do Cantagalo:

Lá (Pavão-Pavãozinho) é mais cearense, que é outra raça. Nós que somos daqui, consideramos o cearense outra raça. Eles são o judeus brasileiros...eles são muito um junto com o outro. Um ajuda o outro ...que é uma coisa que eu admiro. Chega um cearense, já faz em cima e já manda chamar a família e vai trazendo...são muito unidos. Mas eles não tem identidade com a comunidade. Para eles tanto faz. Eles tem lá a sociedade deles na questão do local onde nasceu, mas não com a comunidade. O que é diferente daqui que todos tem uma relação forte com o lugar.

Tais acusações aos “paraíbas” não são feitas apenas pelos moradores do Cantagalo, mas também pelos poucos antigos que sobraram no Pavão-Pavãozinho. É comum que os antigos do Pavão-Pavãozinho atribuam aos “paraíbas” todos os problemas dessa favela como, por exemplo, o do lixo jogado nas

ruas. Em geral, é a eles também atribuída a falta de articulação política e, como consequência, o fato de serem “esquecidos” pelas políticas públicas que acabam sempre beneficiando a favela vizinha. Assim: “Eles não participam de nada, não vão a Associação de Moradores. Se tiver faltando água na casa de um deles, eles se ajudam, mas é tudo do portão para dentro da casa deles. Com a comunidade eles não querem nada mesmo”. É comum ouvir acusações dos moradores antigos de que eles, os “paraíbas”, apenas usam o morro enquanto estão no Rio de Janeiro a fim de juntar dinheiro para voltar para o Nordeste e, dessa maneira, não se ocupariam das questões relacionadas à “comunidade”.

A identidade dos grupos e seus vínculos com o espaço

Até aproximadamente à década de 1980, antes do estabelecimento em massa dos nordestinos no Pavão-Pavãozinho e das maiores investidas do poder público no Cantagalo, os moradores antigos das duas favelas rivalizavam entre si em condições de igualdade, fortalecendo, assim, o sentimento de cada grupo e seus vínculos com a sua favela e também com o bairro no qual cada uma delas se localiza — Ipanema e Copacabana. Um morador de 65 anos nascido no Pavão-Pavãozinho, lembrando e narrando a época dos blocos carnavalescos conta que “O nosso bloco (Alegria de Copacabana) nunca, mas nunca mesmo perdeu para o Galo. Nunca... nem uma vez isso aconteceu porque a gente não admitia. Nem no carnaval e nem no futebol! Não perdíamos de forma alguma para eles”.

A disputa entre esses moradores de favelas vizinhas fortalecia a identidade e coesão social de cada grupo e a relação com seu território. No passado, no futebol de areia jogado nas areias de Ipanema e Copacabana e apelidado “Sangue na Areia”, os antigos moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho se enfrentavam, disputando cada partida como uma final de campeonato. É interessante ressaltar, no entanto, que no caso dos dois times estarem participando de uma competição em outra área da cidade e algum deles se desentender com outro time, Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, se uniam contra o terceiro. No caso de um “inimigo externo”, um dava suporte ao outro, colocando em segundo plano a habitual rivalidade.

Esse padrão de relacionamento estabelecido entre os moradores dessas duas favelas parecia orientar também a forma como se relacionavam com os bairros vizinhos (Ipanema e Copacabana) em que cada uma das duas favelas está localizada. A mesma relação de pertencimento que os antigos mantinham com o território de sua favela, se estendia morro abaixo pelo bairro. Assim, por exemplo, um morador do Cantagalo, localizado em Ipanema, não poderia fazer a “xepa”⁷ na feira da Leopoldo Miguez, em Copacabana, onde se localiza o Pavão-Pavãozinho. Dentro dessa perspectiva, o morador do Pavão-Pavãozinho também não podia oferecer seu serviço de engraxate de

sapatos no vizinho bairro de Ipanema. Em geral, esses limites eram respeitados, a não ser quando os jovens estavam querendo “sair na mão”, brigar. Tais brigas são descritas, no entanto, em um tom de algazarra e euforia característica aos jovens. Na voz de alguns “moradores” parece haver até um tom de saudosismo desses eventuais “encontros turbulentos” nas feiras dos bairros.

A relação de rivalidade entre vizinhos e o fortalecimento dos vínculos entre si e com o seu território também se refletiam na disputa dos antigos moradores, de cada uma das duas favelas, nos blocos de carnaval. O bloco do Cantagalo chamava-se Unidos do Cantagalo e tinha como cores o azul e branco e como símbolo um galo. O bloco do Pavão era chamado Império do Pavão e tinha como cores o verde e branco e como símbolos o Zé Carioca e o calçadão de Copacabana. Havia ainda um terceiro bloco que representava o Pavãozinho em específico chamado Independentes do Pavãozinho com cores verde e rosa, mas que, após alguns carnavais, acabou se unindo ao bloco do Pavão e formando um único: Unidos do Pavão. Pavão e Pavãozinho juntos e representados pelo Unidos do Pavão passaram então a disputar os títulos carnavalescos com o Cantagalo.

Samba no Cantagalo, o morador do Pavão-Pavãozinho, via de regra, não frequentava. É importante ressaltar, no entanto, que apesar dos moradores antigos recordarem e sempre ressaltarem essa rivalidade, em alguns momentos de suas narrativas, aparecem também os momentos de trégua ou integração entre os moradores das duas favelas. Assim, era regra que um não frequentasse o samba e os bailes da outra favela, mas, quando havia a presença de algum cantor especial de fora, tal regra era quebrada e moradores do Cantagalo, por exemplo, iam para o Pavão-Pavãozinho em busca de diversão.

As disputas entre times de futebol e blocos carnavalescos eram, portanto, passíveis também de momentos de articulação e trégua como, por exemplo, nas situações já descritas. A rivalidade e as disputas era o que animava ou dava sentido à vida associativa de cada uma das duas favelas, mas era ainda perpassada por algumas situações sociais diante das quais esses moradores se aproximavam e se integravam. Assim, a identidade dos moradores de uma se definia em oposição à outra e, assim, além do movimento de separação ou cisão, havia também complementariedade e integração na dinâmica organizacional dos moradores dessas duas favelas.

O movimento do tráfico de drogas nessas favelas, quando ali começou a atuar, parece ter se estabelecido orientando-se através desse esquema referencial da rivalidade entre as duas favelas. Na década de 1980, traficantes de famílias do próprio lugar rivalizavam com os da favela vizinha e começam a

7 Xepa é o termo utilizado para definir o momento final de uma feira (legumes e verduras), no qual os feirantes numa espécie de liquidação abaixam de maneira considerável o preço das mercadorias que restaram de suas vendas. Em alguns casos, mercadorias já danificadas são deixadas para trás pelos feirantes e catadas por alguns.

intensificar ou dar novos contornos a essa antiga relação dos moradores das duas favelas vizinhas. As narrativas dos “moradores” indicam que, nessa época, o que antes era apenas um hábito ou costume de não circular ou frequentar a favela vizinha aos poucos vai se tornando um imperativo da bandidagem que ali se estabelecia. Os traficantes de famílias locais parecem ter seguido esse esquema referencial da rivalidade Pavão-Pavãozinho X Cantagalo, porém acirrando-o cada vez mais com tiroteios frequentes entre os dois lados e proibição da circulação dos moradores entre as duas favelas. O que antes era uma “rivalidade saudável” que, de alguma forma, parecia animar e dar sentido a vida dos blocos carnavalescos e times de futebol locais tornou-se uma violenta disputa da bandidagem local por pontos de venda de drogas. Durante esse período, moradores em geral foram proibidos de passar de uma favela à outra.

Algum tempo depois, já na década de 1990, o “Comando Vermelho”⁸ assume o domínio do tráfico de drogas no Pavão-Pavãozinho, tomando o poder dos antigos bandidos locais. Após a entrada do “Comando Vermelho” no Pavão-Pavãozinho, passado algum tempo e muita guerra, assume também o controle do tráfico no Cantagalo. Agora não eram mais membros de famílias das duas favelas que rivalizavam em uma violenta disputa entre os dois lados, mas sim o “Comando” e toda sua estrutura (com armamento financiado pelo início da venda de cocaína e homens “de fora” da favela) que assumiam o monopólio do tráfico nas duas favelas. A orientação do Comando Vermelho era no sentido de unificar as duas favelas e, aos poucos, a proibição de não se passar de um lado ao outro foi por ele suspensa. Um dos conhecidos lemas do Comando Vermelho é: “Onde tem Comando, quem manda é o Comando”. Dessa maneira a antiga dinâmica estabelecida pelos moradores envolvendo rivalidades parecia não mais importar, uma vez que a tudo isso se sobrepuja o poder do “Comando”.

Devido às mudanças na estrutura do carnaval da cidade como um todo e às antigas disputas entre os traficantes locais, os blocos carnavalescos das duas favelas ficaram por aproximadamente cinco anos sem desfilar. Em junho de 1992, no entanto, as diretorias dos dois antigos blocos rivais se unem e fundam uma única escola de samba: “Grêmio Recreativo Escola de Samba Alegria da Zona Sul”.

8 O Comando Vermelho é uma organização (fação de drogas) nascida em fins de 1979 no presídio Cândido Mendes em Ilha grande, Rio de Janeiro. Muito se discute sobre a influência exercida pelos presos políticos sobre os prisioneiros comuns dentro do presídio, mas é geralmente aceito que esses aprenderam algumas noções de organização de grupos e reciprocidade com os presos políticos que ali estavam. Segundo Dowdney, já em fins de 80, o Comando Vermelho se expande e com a entrada da cocaína no varejo de drogas da cidade: “Quadrilhas hierarquicamente estruturadas foram implantadas nas favelas para defender pontos de vendas e as comunidades vizinhas contra invasões policiais ou ataques de “neutros”. (Dowdney, 2004: 33)

A unificação dos dois antigos blocos rivais faz pensar no que se passava ali naquele momento para que seus dirigentes tomassem essa atitude ou mesmo aceitassem essa proposta de unificação dos dois blocos rivais em uma única escola de samba. Uma possibilidade a ser considerada é que o monopólio do Comando Vermelho nas duas favelas rivais e suas intenções de unificação tenham de alguma maneira orientado a junção dos dois antigos blocos. Independente dos motivos interessa aqui ressaltar que, os dois blocos se uniram e se transformaram uma única Escola de Samba, mas não sem que as disputas entre as duas favelas continuassem presentes em detalhes da história da fundação de tal escola.

Conforme conta um morador de 62 anos, nascido no Pavão-Pavãozinho e importante articulador da fundação da escola, para conseguir trazer o samba de volta para a comunidade, a única alternativa disponível era promover a transformação dos dois blocos em uma única escola de samba. Diante da possibilidade de continuarem sem samba, os dirigentes dos antigos blocos rivais aceitaram se unir, pondo, de alguma forma, em segundo plano a aguda rivalidade.

No estatuto da escola de samba consta que o “Grêmio Recreativo Escola de Samba Alegria da Zona Sul é uma sociedade civil, apolítica, partidária de finalidades filantrópicas e administrativas, fundada em 28 de junho de 1992, com sede e fórum na Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, com as cores verde, azul e branco e com o símbolo de Zé Carioca, um Galo sob o dedo indicador da mão direita do Zé Carioca e o desenhos das ondas do calçadão da Avenida Atlântica.”

Segundo conta um antigo membro da diretoria do bloco do Unidos do Cantagalo e que fez parte da fusão dos dois blocos, foram 12 pessoas que se reuniram e se dispuseram a fundar a escola de samba Alegria da Zona Sul.

A gente queria que não ficasse resquício de nenhuma das agremiações antigas e surgisse uma coisa nova, mas como houve certas interferências... aí acabou ficando o “Alegria” no nome...mas para não ser Alegria de Copacabana (nome do antigo bloco do Pavão-Pavãozinho), acabou ficando Alegria da Zona Sul. Não havia confusão, mas havia era cada um puxando para o seu lado. Quando foi para criar a logo marca da escola, no primeiro desenho era o Zé Carioca segurando o Galo pequenininho no dedo da mão. Ali já foi o motivo da briga! Como pode um papagaio ficar com um Galo no dedo? Ai a gente brigava: Não! Vai botar um do lado do outro e do mesmo tamanho! Eram coisas dessa natureza.

Mesmo fazendo parte agora de uma mesma Escola de Samba, pequenas disputas pareciam continuar a perpassar a vida desses moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho que se articulavam em torno do samba. Assim, as escolhas do enredo dos sambas eram também motivos de disputas entre os

carnavalescos pertencentes aos dois antigos blocos. No primeiro ano que a escola Alegria da Zona Sul desfila, há no enredo uma série de referências ao centenário do bairro de Copacabana, à princesinha do mar e ao Zé Carioca que são todos símbolos relacionados ao bairro de Copacabana e ao antigo bloco do Pavão — Pavãozinho. Dois carnavais depois, o enredo fala sobre o centenário de Ipanema citando Tom Jobim, Vinicius de Moraes, a famosa garota de Ipanema e outros símbolos relacionados a esse bairro e, por sua vez, ao Cantagalo.

Dessa maneira, diferentemente dos primeiros bandidos locais que atuaram nas duas favelas levando em conta a rivalidade local e ainda acirrando-a, o Comando Vermelho monopolizou os pontos de venda de drogas das duas favelas e buscou unificá-las, em outros aspectos de sua vida social, tal como o samba. A relação de hostilidade e disputa entre as duas favelas, no entanto, continuou a existir e muitos foram os moradores que continuaram, por exemplo, a não frequentar a favela vizinha. É comum que se atribua à rivalidade entre favelas em geral à disputas envolvendo os pontos de drogas por organizações rivais ligadas ao tráfico. É interessante notar que, nesse caso específico, a rivalidade entre Cantagalo e Pavão-Pavãozinho é anterior ao início do tráfico na região e, inclusive, orientou a forma como os bandidos locais atuaram na região, antes de serem substituídos pelo Comando Vermelho, que após dominar os pontos de venda de drogas das duas favelas, buscou unificá-las.

A hostilidade e disputa fazem parte do tipo de relação estabelecida entre esses moradores e da forma como se apropriaram do espaço em que se estabeleceram. Tal hostilidade é, no entanto, permeada com momentos de integração e trégua nos quais tais moradores por diferentes razões e, em diferentes momentos, acabam também se articulando a fim de assegurar algum objetivo. No caso acima citado, por exemplo, a união dos dois blocos carnavalescos rivais se apresentava como uma das poucas possibilidades de não deixar o samba e o carnaval das duas favelas acabarem e, em nome disso, a articulação entre as duas foi possível, mesmo que nos detalhes seja perpassada por pequenas disputas e rivalidades.

Era através dessas disputas que os moradores antigos de cada uma das duas favelas reafirmavam seus vínculos identitários entre si e com seu território. A coesão social e os vínculos identitários com o lugar parecem aspetos centrais na dinâmica organizacional desses moradores pelo território. Rivalizando uns com outros, os moradores “raiz” dos dois morros, fortaleciam os laços internos do grupo e a identidade de cada um com seu território. A identidade de um grupo se definia por oposição ao outro. Dentro de cada uma dessas duas favelas, há ainda uma série de micro áreas e, dessa forma, o Cantagalo (como uma unidade) só existe em oposição ao Pavão-Pavãozinho e vice-versa. É interessante ressaltar que há nisso tudo uma forte relação de complementariedade, uma vez que é a disputa com o

outro que anima, dá sentido e orienta as práticas sociais de cotidianas de cada um dos grupos.⁹

Tal relação é alterada com a chegada dos nordestinos com os quais os “crias do morro” das duas favelas parecem estabelecer uma relação que não pode ser caracterizada como de rivalidade, tamanha a distância social estabelecida entre eles. Os migrantes nordestinos recém-chegados raramente participam da vida associativa do lugar e com ela pouco se identificam. Atualmente, a relação entre os “cria do morro” das duas favelas parece ser de respeito mútuo pelo histórico de uma vida associativa passada em comum na qual através de uma relação de disputas se complementavam, ao passo que com os nordestinos permanece a indiferença ou a não relação.

Se antes, as duas favelas rivalizavam em pé de igualdade através, por exemplo, de blocos carnavalescos e times de futebol, desde o estabelecimento de uma grande quantidade de nordestinos no Pavão-Pavãozinho, parece ter havido um desequilíbrio nessa relação de poder. O estigma de “reduito dos paraibas” é uma representação pejorativa criada pelos moradores do Cantagalo, mas que também é assim reconhecida pelos raros moradores antigos do Pavão-Pavãozinho. A presença de muitos migrantes nordestinos no Pavão-Pavãozinho é reconhecidamente um diferencial entre as duas favelas atualmente e é a tal fato que os “antigos” atribuem a diferenciação nos níveis de urbanização, equipamentos urbanos e prestação de serviços. Nessa perspectiva, os “paraibas” não se articulariam politicamente em “nome da comunidade” e só estariam interessados em suas questões específicas.

O fato, no entanto, que interessa para os fins desse trabalho e que deve ser destacado é que, tal como no passado, os moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho continuam concebendo a área em questão como duas favelas diferentes e não como um único território, tal como é tratado por políticas públicas, como, por exemplo, a do PAC.

O conflito entre as diferentes formas de percepção desse espaço

Apesar de todas essas disputas e diferenciações na forma como os moradores de cada uma das duas favelas se apropriam de seus territórios, o poder público, por vezes, as percebe e trata como um todo coeso e uniforme. Não raras são as vezes em que uma “autoridade” (em geral algum representante do Estado ou prefeitura) vai ao Cantagalo inaugurar alguma obra e inicia seu discurso da seguinte forma: “Estamos aqui no Pavão-Pavãozinho para (...)”. Ou ainda alguma liderança da Pastoral de Favelas, por exemplo, vai à reunião da Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho e diz que ali está para “conscientizar os

9 É possível pensar na dinâmica relação de cisão, mas também de aproximação entre os Nuer tal como descritas por Pritchard.

companheiros do Cantagalo”. Nesses momentos é visível o desconforto ou mesmo indignação dos moradores que balançam a cabeça e comentam sobre o equívoco com seus colegas sentados próximos na reunião. Vale ainda destacar que também na ferramenta da internet google maps a marcação das duas favelas está invertida, reforçando ainda mais essa perspectiva que não distingue ao certo e, por vezes, confunde as duas favelas vizinha.

A partir da década de 1990, com a unificação dos pontos de venda de drogas das duas favelas pelo Comando Vermelho, o termo “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo” passou a ser a forma como a polícia categoriza as duas favelas e a ser, frequentemente, difundido na mídia. Tal termo, além de pressupor uma integração das duas favelas, coloca o nome do Pavão-Pavãozinho na frente, causando a indignação de moradores do Cantagalo.

A perspectiva que concebe esse território como um todo indiferenciado e integrado parece orientar a elaboração e a implementação de algumas políticas públicas que ali vem atuando atualmente como, por exemplo, o PAC Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Para que esse projeto seja colocado em prática e as obras de alargamento de ruas, construção de praças e rede de esgotamento saiam do papel muitos moradores terão que sair de suas casas. A opção oferecida pelo PAC a esses moradores que serão desalojados de suas casas é de uma indenização, compra assistida ou um apartamento de 54 m² construído pelo PAC no “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”.

O valor das indenizações oferecidas, em geral, é muito baixo, não possibilitando ao morador comprar outra residência em nenhuma das duas favelas e, por vezes, nem em partes longínquas da cidade. Além do mais, as duas favelas sofrem com falta de espaço e ausência de casas disponíveis à venda ou mesmo ao aluguel; tornando inviável a chamada compra assistida. Diante disso, a opção de aceitar os apartamentos construídos pelo PAC acaba sendo a opção mais viável aos moradores. O que acontece, no entanto, é que apenas os prédios projetados para o Cantagalo ficaram prontos, ao passo que, os do Pavão-Pavãozinho, estão tendo suas obras iniciadas somente agora. Desde 2008, alguns desses moradores foram notificados que teriam que deixar suas casas e chamados por agentes do PAC para negociar. Já em 2008, nessas primeiras reuniões de negociação entre moradores e os agentes do poder público, o conflito de percepções em torno da concepção e das formas de utilização desse território é evidenciado. Durante as sessões de negociação em que cada família ou indivíduo é atendido pelos agentes da CEHAB-RJ¹⁰ e lhes era oferecido um apartamento no Cantagalo, era frequente ouvir de moradores do Pavão-Pavãozinho: “Eu nem me importo mais de sair da minha casa, mas eu não queria

10 Companhia Estadual de Habitação e Obras, órgão responsável pela construção dos novos prédios e remanejamento dos moradores.

mesmo era ter que abandonar minha comunidade". Os agentes respondem: "mas você não vai sair da sua comunidade, os apartamentos estão sendo construídos aqui mesmo no complexo". E os moradores seguem tentando explicar que Cantagalo e Pavão-Pavãozinho não são a mesma "comunidade".

Desde 2008 muitos moradores do Pavão-Pavãozinho já foram notificados de que suas casas terão que sair para o alargamento de uma rua, mas muitos também não aceitaram as baixas indenizações e nem aceitaram se mudar para os prédios construídos no Cantagalo. Enquanto a obra de alargamento das ruas em que se situam suas casas não tem início, tais moradores permanecem negando-se a irem morar no Cantagalo. Conversando com alguns deles é muito comum ouvir: "Eu não saio daqui. Eu não tenho nada para fazer lá! Eu nasci aqui e fui criado aqui! Não conheço ninguém e nem nada por lá. Não sei nem andar lá". É interessante ressaltar as categorias referenciais de espaço que são sempre acionadas pelos moradores do Pavão-Pavãozinho e do Cantagalo quando se referem a sua e a outra favela: "aqui" e "lá". Também é comum utilizar "eles" em oposição a "nós", reforçando a ideia de que Cantagalo e Pavão-Pavãozinho são para eles espaços e grupos totalmente distintos.

No caso dos moradores do Pavão-Pavãozinho que não são de famílias antigas e são chegados do Nordeste há relativamente pouco tempo, a situação parece bastante diferente. Segundo conta uma antiga moradora, que não aceitou sair de sua casa, na sua rua estava morando uma família do Nordeste que havia comprado uma casa com três andares há uns sete anos. Quando o PAC fez a oferta de três apartamentos no Cantagalo pela casa deles, eles aceitaram e para lá logo se mudaram. Em sua opinião, é muito mais fácil para esses "recém-chegados" irem morar no Cantagalo porque "eles não são daqui e para eles tanto faz como tanto fez se irão morar aqui ou lá." Há ainda o caso de um senhor de 54 anos vindo do Maranhão, que mora há 12 anos no Pavão-Pavãozinho, mas que agora teve sua casa interditada e classificada como área de risco. Nas palavras desse senhor: "Quem diz que não iria para o Cantagalo, para mim está fazendo charme. Se me desse, eu iria hoje mesmo".

Esse tipo de relação de diferenciação estabelecido entre tais moradores pode ser ainda facilmente apreendido com um olhar mais atento, através da forma como se representam e se articulam politicamente na tentativa de expor e garantir seus objetivos na esfera pública. Essas duas favelas se representam através de duas Associações de Moradores que realizam reuniões separadas com seus moradores. Para além das reuniões serem realizadas separadamente, as diferenças entre as duas favelas são também ressaltadas nas falas dos moradores. Em uma reunião da Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho, a presidente da associação citava a visita que o ex-presidente — Luis Inácio Lula da Silva — havia feito à comunidade no início das obras do PAC, quando uma moradora local intervém: "Visita à nossa comunidade em partes, né Alzira?!? Ele visitou a mesma rocha ou morro, mas não é a mesma comunidade porque aqui é outra coisa". Quando participam de algum evento fora da favela, como, um "Fórum

de Comunidades” promovido por um partido político, não se identificam como pertencendo ao “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”, mas sim a cada uma das duas favelas, marcando a diferenciação existente entre elas.

Assim como no carnaval e no futebol, na política é também possível que os moradores das duas favelas, diante de alguma situação social específica, não apenas se articulem, mas também evoquem um discurso de unidade na hora de expor suas demandas na esfera pública. Diante da falta de informações e desespero inicial desses moradores quando da implementação dos “Decretos de Usos e Ocupação do Solo”, tais moradores se articularam e atuaram unidos durante duas reuniões, até que voltaram a realizar reuniões separadas nas duas Associações. Nessa situação específica, quando diante de representantes do poder público, tais moradores, em alguns momentos, acionam o termo “comunidade” referindo-se ao Pavão-Pavãozinho e Cantagalo de forma integrada para enfatizar que muitos são os moradores que estão sendo prejudicados pelos decretos. Já em outro momento da mesma reunião, um morador diz: “A integração Cantagalo e Pavão-Pavãozinho existe, mas só não pode tirar daqui para botar para lá”. Da mesma maneira, antes de iniciarem seu discurso “em nome da comunidade”¹¹ cada morador faz questão de se apresentar como morador do Cantagalo ou do Pavão-Pavãozinho e, em circunstância alguma, do “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”.

Essa atuação e discurso de integração mais parecem estar associados a uma estratégia retórica que busca dar um maior peso à suas demandas diante de uma situação crítica pela qual passavam, do que de fato um sentimento ou percepção de unidade. Em meio a tudo isso, as diferenciações e disputas entre as duas favelas, apesar de estarem em segundo plano, acabam vindo à tona em pequenos detalhes que, ao olhar do observador mais atento, não escapam. Dessa maneira, fica evidente que, apesar dessa articulação diante de uma situação crítica, os moradores continuam a não perceber o espaço em questão como sendo um todo integrado e uniforme.

As diferenciações e rivalidades seguem, portanto, fazendo parte da dinâmica através da qual esses moradores se apropriam e se distribuem por esse território. O chamado “complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”, vem sendo percebido e tratado pelo poder público como um todo coeso e uniforme, quando, na verdade, trata-se de duas favelas contíguas que desde sempre mantiveram relações de disputas e hostilidade entre si.

É interessante ressaltar que essa relação de rivalidade e disputas entre as duas favelas não é algo do passado no qual a bandidagem rivalizava pelo

11 Mais sobre essa estratégia retórica ver Freire. Em relação à favela de Acari, a autora coloca que: “Ao falarem em nome da comunidade, os atores lançam mão de uma forma de generalização, dentre as muitas possíveis, que lhes parece ser a mais eficaz na situação para mostrar interesses coletivos, compartilhados pelos habitantes de Acari, mesmo que na prática não o seja” (Freire, 2011:131)

controle das bocas de fumo e que depois deixou de fazer parte das suas práticas cotidianas. Como se procurou mostrar ao longo do texto, tal padrão de relação existe desde o princípio da ocupação da encosta por esses “moradores” e segue a orientar em muito suas práticas sociais cotidianas. A relação de disputa e rivalidade entre Cantagalo e Pavão-Pavãozinho é, portanto, fundante na história dessas duas favelas e atua até os dias de hoje como parte constitutiva de sua dinâmica organizacional; conflitando, assim, com a percepção de um território coeso e integrado de algumas políticas públicas que ali atuam.

Há uma série de práticas, rivalidades e disputas locais que, apesar de historicamente centrais na dinâmica organizacional dos “moradores” do dito “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”, não estão sendo levadas em consideração por parte dos idealizadores de políticas públicas como o PAC. Apesar de seu forte discurso de “gestão participativa” e “participação comunitária”, tal projeto de intervenção urbana parece ser concebido de acordo com representações da sociedade em geral e do poder público sobre favelas em geral; não atentando, por vezes, para as categorias e realidade social locais.¹²

Referências bibliográficas

- Alvito, Marcos (2006), “Um bicho de sete cabeças”, em Zaluar, Alba & Alvito, Marcos (orgs.), *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.
- Elias, N. & Scotson, John L. (2000), *Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*, Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- Dowdney, Luke (2004), *Crianças do tráfico. Um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 7 Letras.
- Evans — Pritchard, E.E. (1998), *Os Nuer*, São Paulo, Ed. Perspectiva.
- Freire, Letícia Luna (2011), “Em nome da comunidade: o papel das Associações de Moradores no processo de implantação de uma política pública urbana em uma favela no Rio de Janeiro”, em Cefai, Mello, Mota & Berocan (orgs.) *Arenas Públicas: por uma etnografia da vida associativa*, Niterói, EdUFF.
- Jacobs, Jane (2007), *Morte e vida de grandes cidades*, São Paulo, Ed. Martins Fontes.
- Perlman, Janice (2002), *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- Valladares, Licia do Prado (2005), *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*, Rio de Janeiro, Ed: FGV.

12 Sobre a crítica ao racionalismo dos planejadores urbanos, que amarrados aos seus arcaísmos teóricos, não levam em consideração em seus planos de intervenção a complexidade da realidade urbana ver Jacobs (1961)

Les favelas de Rio de Janeiro: de bidonvilles à quartiers populaires

Le cas de Nova Holanda, une favela du Complexe de la Maré

Michaël Chétry

Chercheur associé au laboratoire RIVES-ENTPE, UMR 5600 Environnement, Ville, Société, (chetrym@hotmail.com)

Résumé

A Rio de Janeiro, depuis leur apparition sur la scène urbaine au début du XXe siècle, les favelas n'ont pas seulement augmenté en nombre et en taille, elles ont connu de nombreuses transformations physiques et leurs habitants ne sont pas restés en marge de la société urbaine. Cette communication vise à retracer ce mouvement de rapprochement des favelas avec les standards de la ville en s'appuyant sur des observations effectuées dans des favelas de Rio de Janeiro, et notamment Nova Holanda. Bien que les disparités entre les favelas et le reste de la ville soient toujours présentes, ces évolutions nous invitent à discuter les définitions classiques de la favela comme un espace qui se caractérise avant tout par sa précarité.

Introduction

Les favelas sont des lieux fortement marqués dans l'espace social et physique des grandes villes brésiliennes et notamment Rio de Janeiro. Depuis leur apparition sur la scène urbaine au début du 20e siècle, les favelas n'ont pas seulement augmenté en nombre et en taille, elles ont connu de nombreuses transformations physiques et leurs habitants ne sont pas restés en marge de la société urbaine. Cette communication vise à retracer ce mouvement de rapprochement des favelas avec les standards de la ville en s'appuyant sur des observations effectuées dans des favelas de Rio de Janeiro, et notamment Nova Holanda. De ce point de vue, bien que toujours présentes, les disparités entre les favelas et le reste de la ville, principalement en termes d'équipement, d'infrastructure voire d'articulation, vont en diminuant. Par ailleurs, les favelas ne se limitent plus aujourd'hui uniquement à une fonction de résidence, mais sont devenues des espaces de consommation à part entière, ainsi que lieux de travail. Notre propos ici n'est pas de minimiser les difficultés

auxquelles sont confrontés quotidiennement les habitants des favelas et que nous avons d'ailleurs mises en évidence dans des travaux précédents (Chétry, 2010). Mais, nous pensons, comme d'autres auteurs, que définir communément la favela comme étant avant tout un lieu représentatif de la précarité fait perdurer une vision anachronique (Silva, 2002), voire dogmatique (Valladares, 2000), de ces espaces, et constitue un obstacle à une meilleure compréhension des favelas dont l'évolution illustre une tendance forte d'intégration à l'urbain.

Panorama des favelas à Rio de Janeiro

Une catégorisation qui pose problème

Il n'existe aujourd'hui aucun consensus entre les différents organismes qui produisent des chiffres concernant les favelas. Selon l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques (IBGE), qui a inclus pour la première fois les favelas dans le recensement général de la population en 1950, une favela est définie comme un "agglomérat hors-norme" (*aglomerado subnormal*) soit "un ensemble constitué par un minimum de 51 habitations occupant ou ayant occupé jusqu'à une période récente un terrain d'autrui (public ou privé), et disposées, en général, de forme désordonnée et dense, et dépourvues, dans leur majorité, des services publics essentiels".

Certaines grandes villes, comme Rio de Janeiro, ont également, de leur côté, produit des données statistiques sur les favelas, données qui leur étaient nécessaires afin de mener à bien les programmes d'intégration qui constituaient la nouvelle politique publique dans ces domaines. Ainsi à Rio de Janeiro, l'Institut Pereira Passos (IPP), définit une favela comme étant "une zone majoritairement résidentielle occupée par une population à bas revenus et caractérisée par la précarité de l'infrastructure et des services publics, des rues étroites et un alignement irrégulier, des lots de forme et de taille irrégulières, ainsi que des constructions non enregistrées et non conformes aux schémas légaux".¹ Par rapport à celle de l'IBGE, cette définition intègre une variable sociale: le revenu.

Ainsi, la définition de l'objet "favela" reste incertaine et les critères sur lesquels elle se base dépendent de l'appréciation de chacun. Le premier renvoie à l'illégalité de l'occupation du sol. Le second à la production de logements par auto-construction. Enfin, le troisième enregistre un déficit d'infrastructures, d'équipements publics et de planification urbaine (voirie, espace public). Au-delà de ces caractéristiques physiques et juridiques, le terme favela revêt également, comme dans la définition de l'IPP,

1 Telle est la définition adoptée par le Plan Directeur de la ville de 1992 dans son article 147.

une signification sociale, associée à la pauvreté. Mais l'ensemble de ces éléments, fréquemment utilisés pour distinguer une favela des autres formes de logements, ne s'appliquent que partiellement à une réalité actuelle bien plus diversifiée.

L'inscription des favelas dans l'espace urbain

En 2005, les 750 favelas répertoriées par l'Institut Pereira Passos dans la ville de Rio de Janeiro, occupaient au total 43,2 km² soit 3,5% de la surface de l'espace urbain (1 224 km²).² Selon le recensement de 2000, elles réunissent plus d'un million d'habitants soit 18,7% de la population du municé, et sont présentes dans l'ensemble des zones de la ville. Toutefois, cette répartition est inégale. La Zone Centre et la Zone Sud (AP1 et AP2), constituent les parties les plus anciennes et les plus nobles de la ville. Elles accueillent les sièges des administrations et des entreprises ainsi que les quartiers traditionnels des classes moyennes et hautes situés en bord de mer. C'est dans ces zones de la ville que l'on compte le moins de favelas, respectivement 63 et 52. On constate ici l'impact des politiques d'éradication, qui se sont principalement concentrées dans ces parties de la ville. Dans ces zones, où l'espace libre est peu abondant, les favelas se sont logées sur les pentes des collines. Avec leurs maisons enchevêtrées les unes sur les autres dominant les quartiers riches tels que Copacabana ou Ipanema, elles constituent l'image emblématique de Rio de Janeiro au Brésil et dans le monde entier.

À l'opposé, la Zone Nord (AP2), lieu de concentration industrielle où résident majoritairement les classes moyennes basses et surtout, les couches populaires, abrite le plus grand nombre de favelas (312), où elles occupent 8,7 % de la superficie. La Zone Nord offre une qualité de vie bien inférieure et le contraste est flagrant avec le Centre et les quartiers aisés de la Zone Sud. La qualité des infrastructures et des équipements est faible: l'ombre et la verdure font cruellement défaut, ce qui rend l'atmosphère étouffante et poussiéreuse. Logiquement, la Zone Nord accueille quasiment la moitié des habitants des favelas de la ville, dont la grande majorité est localisée sur des terrains plats et intègre de grands ensembles de favelas tels que le Complexe de la Maré.

Quant aux zones d'expansion récente, la Zone Barra da Tijuca/Jacarepaguá (AP4) et la Zone Ouest (AP5) qui forment la périphérie de la ville, elles accueillent le plus grand nombre de favelas après la Zone Nord. La Zone Ouest, qui représente près des trois quarts du territoire de Rio de Janeiro et recèle de nombreux terrains libres, est la partie de la ville où les favelas occupent en proportion le moins d'espace, avec 2,2 % de la superficie occupée.

2 5,2% si l'on considère uniquement l'espace urbanisé.

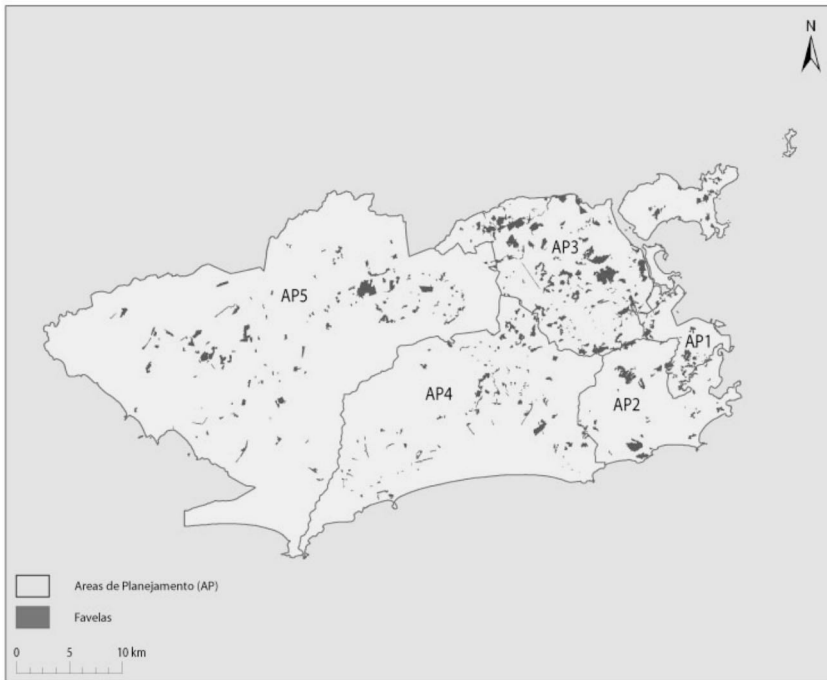


Figure 7.1 Répartition des favelas dans la ville de Rio de Janeiro

Source: IPP; Observatório de Favelas, 2005. Traitement: Michaël Chétry, 2010.

Nova Holanda: une favela construite par l'Etat

Le Complexe de la Maré, où se trouve Nova Holanda, est situé dans la Zone Nord de Rio de Janeiro, à une dizaine de kilomètres du centre-ville. Cet ensemble de 17 favelas présente une grande visibilité. Avec une population estimée en 2000 entre 110 000 et 130 000 habitants, le Complexe de la Maré est l'un des plus grands ensembles de favelas de Rio de Janeiro. Qui plus est, pour être situé en bordure de grands axes de circulation tels que l'Avenida Brasil ou la Linha Vermelha, il est le passage obligatoire pour quiconque se rend à Rio de Janeiro, que ce soit en voiture, en bus, ou en avion depuis l'aéroport international.

Le Complexe de la Maré s'est développé à partir des années 1940 sur les zones marécageuses bordant la baie de Guanabara. Les premiers habitants se sont installés sur l'une des rares parties en terre ferme de la zone, alors cernée de marécages. L'occupation s'est ensuite étendue en avançant sur les eaux de la baie par la construction de palafittes, des baraques de bois sur pilotis. À



Figure 7.2 Le complexe de la Maré, Décennie 1960

Source: Ceasm. Rede Memoria da Maré.



Figure 7.3 Le complexe de la Maré, 2010

Source: Google Earth.

partir des années 1980, le paysage du Complexe de la Maré s'est modelé sous l'influence des pouvoirs publics. En 1979, l'État Fédéral lance le Projet Rio avec pour objectif d'assainir les côtes de la baie de Guanabara. Le Complexe de la Maré en a été l'un des principaux bénéficiaires grâce au terrassement des zones inondées.

Nova Holanda occupe une place particulière dans le Complexe de la Maré. En effet, Nova Holanda a été conçue en 1961 par l'Etat de Rio de Janeiro sous le gouvernement de Carlos Lacerda, comme un Centre d'Habitation Provisoire (CHP) destiné à accueillir les habitants venant des favelas éradiquées dans les parties centrales de la ville en attendant de rejoindre les ensembles résidentiels alors en cours de construction à la périphérie de la ville. Mais faute de continuité politique — peu d'ensembles résidentiels ont été construits — et en raison de la faible solvabilité de la population, les CHP se sont tournés définitifs. L'évolution de Nova Holanda est donc singulière par rapport à celle des autres favelas du Complexe de la Maré et plus généralement à celle de la ville, en raison du processus de "favelisation" qui s'est matérialisé au cours du temps par les modifications réalisées par les habitants eux-mêmes: "[Nova Holanda] a commencé comme un ensemble résidentiel, comme les propres habitants le pensaient au départ, et a fini par se "faveliser", prenant toutes les caractéristiques et les problèmes de n'importe quelle favela née spontanément" (Vaz, 1994, p7). Aujourd'hui, avec 11 295 habitants, Nova Holanda est la cinquième communauté du Complexe de la Maré en

termes de population, et représente 8,5% de la population totale du complexe (Ceasm, 2003).

Les favelas: des espaces en voie d'intégration à l'espace urbain

Evolution urbaine et consolidation physique.

Les favelas d'aujourd'hui n'ont que peu de choses à voir avec ce qu'elles étaient au début du 20^e siècle. Les baraques accrochées au flanc des collines ou les palafittes posées sur la mangrove construites de matériaux de récupération et qui furent pendant longtemps le symbole de la précarité des favelas se font de plus en plus rares. La sécurité apportée par l'arrêt des campagnes d'éradication a favorisé l'investissement des habitants, contribuant à des processus de durcification et de verticalisation des constructions. Aujourd'hui, la quasi-totalité des maisons sont en dur, construites en briques sur plusieurs niveaux (deux, voire trois étages ou plus). Une majorité d'entre elles possède une toiture terrasse, véritable prolongement de la maison, un espace de vie en plein air, parfois couvert, qui remplace le jardin des maisons traditionnelles, qui n'existe pas ici par manque de place. Certaines présentent des façades peintes ou décorées qui n'ont rien à envier à celles des quartiers traditionnels. Dans les plus grandes favelas, des immeubles en béton de quatre à cinq étages, voire plus, ont fait leur apparition, changeant radicalement la morphologie typique de ces espaces.

De même, de plus en plus de foyers au sein des favelas disposent de tous les équipements modernes de la vie courante. La quasi-totalité des ménages possède un réfrigérateur ainsi qu'un ou plusieurs postes de télévision recevant les chaînes câblées. Un grand nombre est équipé d'un climatiseur, d'un lecteur DVD, et quelques-uns d'un ordinateur. Quant à la voiture, elle intègre peu à peu le quotidien des favelas dans lesquelles la circulation automobile est possible.

Au cours du temps, des réseaux d'approvisionnement en eau et des égouts, bien que précaires, ont été construits par les habitants eux-mêmes ou par les pouvoirs publics, et un éclairage public a été installé. Ainsi, la quasi-totalité des domiciles des favelas ont aujourd'hui accès aux services urbains de première nécessité: selon les données du recensement effectué par l'IBGE en 2000, 94,9% ont accès à l'eau courante, 82,8% sont raccordés au réseau d'assainissement, 97% bénéficient de la collecte des déchets. Ces pourcentages sont encore plus élevés dans les plus grandes favelas de la ville comme Nova Holanda, où ils atteignent respectivement 99,9%, 99,5% et 100%. Les taux dans cette favela sont d'ailleurs supérieurs à ceux présentés par certains quartiers de Rio de Janeiro et même par des villes du Nordeste comme Recife par exemple (Chetry, 2010). Par ailleurs, les rues bétonnées ou pavées sont de plus en plus répandues et un certain nombre d'habitants, bien que loin d'être majoritaires, ont un titre de propriété du sol.



Figure 7.4 Palafites du Complexe de la Maré — Décennie 1960

Source: Archiva da Cidade do Rio de Janeiro.



Figure 7.5 Complexe de la Maré — 2010

Source: Elisângela Leite.

On assiste également à une diffusion toujours plus vaste des réseaux de communication dans les favelas. La multiplication des boutiques de téléphonie mobile en est un signe. Toutefois, la démocratisation de l'accès à Internet est sans aucun doute l'élément le plus révélateur de cette tendance. Les cyber-cafés ont connu un développement spectaculaire ces dernières années. Ils sont aujourd'hui présents dans la plupart des favelas dont à Nova Holanda où l'on en dénombre plus d'une vingtaine. Ils y prennent une forme variée et parfois surprenante: du cyber-café de fortune, où quelques ordinateurs sont installés dans le séjour d'une maison, dans le coin d'un salon de coiffure ou au fond d'une épicerie, au centre de connexion plus sophistiqué où une trentaine de machines sont à disposition des utilisateurs et divers services annexes proposés (impression de documents, réalisation de CV ou de démarches administratives, etc.). Les tarifs pratiqués défiant toute concurrence, environ 1 *real* de l'heure, permettent aux habitants les moins fortunés de se divertir sur la toile plus ou moins longtemps et relativement fréquemment. Si l'usage d'Internet remplit principalement une fonction de divertissement, il constitue néanmoins pour les habitants, notamment les jeunes, un moyen d'ouverture sur l'extérieur permettant d'accéder à un grand nombre d'informations et d'opportunités diverses et variées.

En ce qui concerne les équipements publics collectifs, bien que l'on constate des disparités selon les cas, la plupart des favelas sont dotées d'équipements de base de santé et d'éducation sur leur propre territoire ou dans leur environnement proche. À Nova Holanda, trois postes de santé, dont la gestion est assurée par la municipalité, sont répartis dans la communauté: le poste municipal de Nova Holanda, le plus ancien, construit à l'aide de donations privées, et les postes de santé Hélio Smidt et Elis Regina, intégrés dans les écoles du même nom. Ces installations ont fortement amélioré les conditions de vie de la population, jusqu'alors contrainte de se rendre dans les établissements de la région relativement distants. La majorité des habitants les utilisent plus ou moins régulièrement: certains n'y ont recours que ponctuellement, par exemple lors des campagnes de vaccination pour les enfants, quand d'autres s'y rendent systématiquement pour remédier à leurs petits problèmes de santé. Outre des consultations de médecine générale, deux des trois postes proposent des services spécialisés en odontologie et en gynécologie.

Nova Holanda compte également la présence de trois équipements scolaire: une école municipale, existant depuis l'origine de la communauté et proposant un cursus d'enseignement allant de la maternelle au primaire, et deux Centres Intégrés d'Éducation Publique (CIEP), construits à la fin des années 1980 et accueillant les enfants du primaire au collège. La communauté compte également deux crèches, un nombre toutefois insuffisant pour répondre à la forte demande de scolarisation des enfants de cette tranche d'âge. Enfin, un seul lycée est accessible aux jeunes de Nova Holanda, situé dans

une favela voisine du Complexe de la Maré. Par ailleurs, une ONG locale, le Ceasm, développant principalement des activités centrées sur l'éducation, la formation et la culture, dispense également des cours de préparation au concours d'entrée à l'université. Chaque année, plus de 200 étudiants suivent ces cours du soir.

Essor d'un marché immobilier: la favela, un espace de valeur

Les diverses transformations subies par les favelas ont favorisé l'essor d'un marché immobilier informel qui, aujourd'hui, avec l'épuisement de l'espace libre et le durcissement des constructions, est devenu le mode exclusif d'accès au logement dans ces espaces (Abramo, 2003; Chétry 2004). La production de logement dans les favelas, via la construction d'étages supplémentaires, a peu à peu recouvert une dimension spéculative devant la rentabilité de l'activité de location. Ces dernières années, les agences immobilières se sont multipliées dans les grandes favelas où elles gèrent des transactions de biens à usage résidentiel ou commercial. Nombre d'habitants sont propriétaires de plusieurs logements et certains d'entre eux rachètent des maisons dans leur favela pour les diviser en logements à louer. Les favelas les plus consolidées et les mieux situées concentrent un marché particulièrement actif et essentiellement tourné vers la location, où l'immobilier peut atteindre des prix non négligeables et même équivalents à certains quartiers formels.³

Cette spéculation immobilière a également des conséquences néfastes pour une partie des habitants. Certains, qu'ils soient propriétaires ou locataires, sont en effet poussés à quitter leur logement, incités par le profit qu'ils pourront tirer de sa vente ou contraints par la hausse arbitraire des loyers, pour en occuper une autre plus précaire ou situé dans une partie moins valorisée, ou dans une favela plus distante. Ils sont alors remplacés par une classe moyenne appauvrie, notamment dans les favelas les mieux localisées ou celles qui présentent les meilleurs niveaux d'infrastructures, suivant un processus d'"élitisation" (Valladares, 2000). Toutefois, le développement de ce marché immobilier informel, témoigne de la valeur économique et du foyer d'investissements que représentent certaines favelas.

3 Le fonctionnement du marché immobilier dans les favelas présente des similitudes avec celui qui prend place dans le reste de la ville, mais également des particularités découlant de son illégalité et des caractéristiques propres aux logements et aux favelas. Ainsi, le prix des logements dépend d'un ensemble de facteurs, notamment la taille, le type de matériaux utilisés pour la construction, la topographie du terrain, la possibilité d'une extension future, l'existence d'un titre de propriété du sol, ou encore la localisation à l'intérieur de la favela. De même, la situation géographique de la favela dans la ville, son niveau d'infrastructures et d'équipements, influencent également le prix. Pour plus de détails concernant les mécanismes de fonctionnement du marché immobilier informel dans les favelas à Rio de Janeiro, on pourra se référer à: Abramo 2003 et 2009; Chétry, 2004.

Les favelas: des espaces de consommation et de travail

Aujourd'hui, les favelas, surtout celles de grande taille concentrent des activités commerciales et de services en forte expansion. Bien que n'ayant pas disparu totalement du paysage des favelas, les échoppes traditionnelles à l'unique fonction de dépannage qui vendaient au détail des produits de première nécessité ont peu à peu laissé place à des commerces spécialisés. Ainsi, selon un recensement mené sur la favela, Nova Holanda comptait en 2000 plus de 200 établissements commerciaux qui représentaient les trois quarts des entreprises installées dans la favela⁴ (Ceasm, 2003). Les commerces et services y sont donc nombreux et diversifiés. Aux deux supermarchés existants s'ajoutent de nombreux commerces, de plus petite envergure, spécialisés dans l'alimentation, la construction, l'habillement ou encore l'ameublement. La favela dispose également de plusieurs pharmacies, boutiques de téléphonie mobile, agences de voyages, marchands de journaux ou bazars. Les activités de services sont également présentes: réparateurs en tout genre (instruments électroniques, appareils électroménagers et ordinateurs), garagistes, salons de coiffure et de beauté, vidéos-clubs, clubs de gym, magasins de développement de photographies et agences de crédit. Les bars, snacks et restaurants sont les établissements les plus répandus. On y trouve également les commerces ordinaires des favelas, de petite taille et proposant toutes sortes de produits, ainsi que des vendeurs ambulants, placés à des points stratégiques ou circulant dans la communauté. En outre, tous les samedis a lieu, dans l'une des rues principales de la favela la *feira da Teixeira*, un marché réunissant plusieurs centaines de stands. On y trouve de tout, essentiellement des produits frais (fruits et légumes, poissons, gâteaux faits maison, produits typique du Nordeste, etc.) mais également des Cd et Dvd pirates pour la plupart, des vêtements, des chaussures et autres accessoires de mode, du matériel de bricolage, etc. Ce marché est essentiellement fréquenté par les habitants de Nova Holanda mais également par ceux des communautés voisines et même par quelques personnes venant des quartiers environnants.

La vitalité commerciale de Nova Holanda se traduit également par la présence de quelques grossistes, majoritairement des dépôts de boissons qui fournissent les établissements de la favela. De même, les commerçants se sont adaptés à l'évolution de la demande et acceptent les cartes de crédit ou offrent des services annexes tels que la livraison gratuite à domicile. Dans certains

4 Au total, la favela, et plus globalement le complexe, présentent une densité commerciale élevée avec respectivement un établissement pour 50 habitants et un établissement pour 41 habitants en moyenne. A titre de comparaison, la Rocinha, une autre grande favela de Rio connue pour son intense activité commerciale, présente une densité sensiblement inférieure avec un établissement pour 85 habitants (Capron, 2006).

cas, les habitants n'ont même pas à se déplacer, un simple coup de téléphone suffit pour se faire livrer une pizza ou des médicaments, comme dans n'importe quel autre quartier de Rio de Janeiro.

Par ailleurs, les nombreuses activités de commerces et de services présentes dans certaines favelas, comme Nova Holanda, emploient une quantité importante de la main d'œuvre locale. D'après une étude portant sur une autre grande favela de la Zone Nord de Rio, Jacarezinho, 44 % des chefs de familles travaillent sur place (Abramo, 2003). Cette situation est comparable à Nova Holanda où la densité du commerce constitue une source importante de travail pour les habitants, dont certains exercent en parallèle une activité en dehors de la favela. Le développement des activités s'accompagne d'une diversification du marché du travail et de l'apparition de nouveaux emplois (livreurs à domicile, conducteurs de transport alternatif ou scolaire par exemple). Certaines situations pourraient paraître improbables mises en parallèle avec l'image que véhiculent les favelas: il arrive ainsi que des ménages un peu plus favorisés que d'autres embauchent des habitantes de la favela comme employées domestiques. C'est le cas d'une habitante interrogée à Nova Holanda qui travaille depuis un certain temps chez un couple vivant à quelques rues de chez elle, et qui s'occupe de leurs enfants et leur maison pendant la semaine. Ces grandes favelas peuvent aussi être un lieu de travail pour des personnes extérieures, même si ce phénomène reste limité. Environ 10 % des employés travaillant à Nova Holanda n'y habitent pas, à l'image de certains propriétaires de commerces, toutefois anciens habitants qui ont pu déménager grâce aux revenus tirés de leur activité (Ceasm, 2003). À cela s'ajoute une partie du personnel des associations, des ONG et des services publics comme les écoles ou les postes de santé, et bien que ces emplois ne soient pas produits naturellement par la favela mais s'inscrivent dans le cadre de l'action publique.

Des disparités bien réelles

Toutefois, les favelas gardent les stigmates de leur développement singulier marqué par l'informalité et l'absence de planification. Les favelas présentent une densité d'occupation élevée répondant à une logique d'utilisation du maximum d'espace. Dès lors, les espaces non bâtis sont réduits à leur strict minimum, les constructions s'appuyant les unes aux autres pour former un agglomérat continu. La promiscuité et la superposition des constructions, sont à la source de nombreux problèmes d'hygiène (manque de ventilation, problèmes d'humidité) ou de désagréments tels que l'absence d'entrée individuelle, sans compter les conflits de voisinage. De même, contrairement aux quartiers traditionnels, les tracés n'ont pas été planifiés mais déterminés par les usages contribuant à produire une forme urbaine irrégulière. Ainsi, la trame viaire de la plupart des favelas présente un aspect

désordonné et labyrinthique avec des points d'étranglement et de blocage compliquant la circulation dans ces espaces. De manière générale, les constructions présentent aussi un faible niveau de finition. Très souvent, les habitants préfèrent donner la priorité à l'amélioration de l'espace intérieur ou à l'extension de la maison en dépit de son aspect extérieur. Dès lors, la majorité des habitations sont faites de briques apparentes ou simplement enduites de ciment, conférant au paysage une allure inachevée caractéristique des favelas.

Quant au développement des commerces, lui non plus ne s'est pas fait de manière planifiée mais s'apparente à une réponse spontanée à la demande de la population. Ainsi, près de 90% des commerces de Nova Holanda sont illégaux, caractère qui constitue sans doute un obstacle à leur développement et qui fixe les employés dans la précarité et l'instabilité, impliquant des revenus faibles et irréguliers (Ceasm, 2003). De plus, malgré la diversité et le nombre de commerces, certaines activités de services restent absentes de la favela comme les banques ou les services postaux par exemple.⁵ La raison de cette absence peut être aussi à rechercher dans l'image violente de la favela qui dissuade tout désir d'implantation de ce type d'établissement. Par ailleurs, la portée des commerces restent locale, voire micro-locale, dépassant rarement l'échelle de la favela, ou de quelques rues en ce qui concerne le commerce de proximité.

Enfin, les équipements collectifs et les services urbains présents dans les favelas souffrent de nombreux dysfonctionnements, causés par un manque de moyen humain et financier. Les réseaux sont vétustes et mal entretenus, et dans bon nombre de favelas, ils n'ont pas évolué au rythme de la croissance de la population et sont aujourd'hui sous-dimensionnés. Par exemple, à Nova Holanda, les égouts débordent régulièrement en raison des canalisations bouchées. En période estivale, les habitants non équipés d'une pompe électrique connaissent des problèmes de pression d'eau, voire des coupures d'eau lorsque la consommation augmente, et le branchement des climatiseurs provoque des surtensions au sein du réseau qui se traduisent régulièrement par l'explosion des transformateurs. A la base de la précarité des services de base dans les favelas se trouve une politique d'investissement minimale des entreprises gestionnaires qu'elles justifient par les pratiques illégales de raccordement au réseau, dont les amas anarchiques de fils accrochés aux poteaux électriques témoignent de la fréquence.

En ce qui concerne les équipements de santé, même si les usagers avouent y être bien soignés, la précarité du fonctionnement et les mauvaises

5 L'existence de ces services a souvent été soulignée à la Rocinha, autre grande favela de Rio de Janeiro, et présentée comme le signe d'une évolution de la favela en quartier. Toutefois, ces établissements se concentrent à l'entrée de la favela, au plus proche de la "ville formelle", dans un emplacement qui garantit une sécurité minimum.

conditions d'accueil ne permettent pas de répondre de manière satisfaisante aux besoins des populations. Compte tenu de la très forte demande et du nombre limité de médecins, il faut se présenter aux aurores pour être en bonne position dans la file et espérer obtenir une consultation dans la journée. Les délais de consultation peuvent se prolonger sur plusieurs semaines, notamment lorsqu'il s'agit de consultations auprès de spécialistes, par exemple des soins dentaires. La qualité médiocre du service dispensé dans les postes de santé des favelas est également le résultat d'un manque de moyen matériel qui se traduit par la pénurie récurrente de médicaments et de traitements de première nécessité.

La situation des écoles du réseau public au Brésil est tout aussi précaire dans son ensemble, le manque de moyens ne permettant pas d'accueillir les élèves dans de bonnes conditions. Les établissements scolaires sont surpeuplés et n'offrent que des cours à temps partiel, les élèves se partageant les créneaux horaires du matin, de l'après-midi, ou du soir pour les plus âgés et les adultes. Les matières enseignées sont peu nombreuses et les activités extra-scolaires quasiment inexistantes. Mais, dans les favelas plus qu'ailleurs, l'état de délabrement des écoles (bâtiments vétustes, classes surchargées, personnel pédagogique insuffisant, etc.) ne permet plus à cette institution d'offrir aux jeunes des portes de sortie et la promesse d'un avenir meilleur. Dans ce contexte, le personnel est démotivé par les conditions de travail difficiles qui favorisent l'absentéisme et le manque d'implication. A cela s'ajoutent les difficultés rencontrés pour convaincre les médecins et professeurs de se rendre dans ces endroits réputés dangereux et peu faciles d'accès. Ainsi, les causes de cette situation tiennent tout autant au désengagement des pouvoirs publics à travers des investissements insuffisants qu'à la spécificité du lieu, peu favorable à rassembler les conditions d'un bon fonctionnement. Et d'ailleurs, les habitants n'hésitent pas à user de stratégies pour ne pas utiliser les équipements de leur communauté.

Conclusion: peut-on encore parler de favelas?

Ainsi, les disparités physiques et fonctionnelles entre les favelas et le reste de la ville sont toujours d'actualité et contribuent certainement à maintenir ces espaces à l'écart de la ville, séparation par ailleurs renforcée par l'édification de murs par les pouvoirs publics autour des favelas. Mais, les indices témoignant des transformations des favelas au cours du temps et de l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants ne font aucun doute. De ce point de vue, les favelas présentent une trajectoire inverse par rapport aux quartiers défavorisés d'autres villes du monde comme les ghettos américains ou les banlieues françaises et anglaises dont l'évolution traduit un état de délabrement physique et social avancé (Wacquant, 2006). De même, les caractéristiques supposées propres au monde des favelas se retrouvent dans bien

d'autres quartiers qui ne sont pas identifiés comme tels. L'irrégularité de l'occupation existe dans d'autres secteurs de la ville, y compris aisés, de même que les branchements clandestins aux services urbains.⁶ Comme nous l'avons vu, les favelas ne sont pas toujours les plus déficitaires en termes d'infrastructures et d'équipements. De plus, si les favelas affichent des indicateurs de revenus et d'éducation relativement faibles, beaucoup d'autres quartiers populaires abritent des situations sociales comparables, voire plus médiocres encore (Preteceille et Valladares, 2000).

On peut donc se demander si le terme "favela" reste aujourd'hui porteur de sens. Il apparaît manifeste que, suivant les critères courants de caractérisation des favelas, bon nombre d'entre elles ne devraient plus être considérées comme telles (Valladares, 2006). D'ailleurs l'Institut Pereira Passos a récemment revu à la baisse le nombre de favelas à Rio de Janeiro, en se basant sur le critère de présence des équipements et des services urbains, jugée équivalente à celle d'autres quartiers de la ville. Les espaces qui ont cessé d'être classés en favelas deviennent officiellement des "communautés urbanisées". Pour autant, comme nous l'avons vu les disparités en termes d'infrastructures et d'équipements dans les favelas tiennent moins dans leur inexistence que dans la mauvaise qualité du service fourni. Dès lors, ce changement de dénomination, s'il peut contribuer à dépasser la stigmatisation dont le terme favela est porteur, n'a que peu d'impacts sur le quotidien des habitants. A moins que, comme le suppose certains spécialistes, cette nouvelle classification n'est autre qu'une stratégie politique visant à présenter une ville compatible avec les exigences d'une métropole mondiale dont l'agenda est focalisé sur la réception de la Coupe du monde de football en 2014 et les Jeux Olympiques en 2016.

Références bibliographiques

- Abramo, Pedro (2003), "A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal", em Abramo, Pedro (dir.), *A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*, Rio de Janeiro, Sete Letras, p. 189-224.
- Abramo, Pedro (2009), *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*, Porto Alegre, ANTAC.
- Capron, Guenola (dir.) (2006), *Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés*, Paris, Bréal.
- Ceasm (2003), *A Maré em dados: Censo 2000*, Rio de Janeiro, Ceasm.

6 Comme l'indiquent les actions menées par la municipalité contre des immeubles des quartiers Barra da Tijuca et de Recreio dos Bandeirantes, construits illégalement sans détention de la propriété du terrain (O Globo, 20/04/1999). De même, on observe des raccordements illégaux dans des quartiers du centre de Rio comme le Morro da Conceição (Laurent, 2011).

- Chétry, Michaël (2004), *La favela: un espace de valeur?*, Mémoire de DEA, Urbanisme, École Nationale des Travaux Publics de l'État, Lyon.
- Chétry, Michaël (2007), "La fragmentation, une notion pour comprendre les favelas dans la ville de Rio de Janeiro", communication présentée au 2^e congrès GIS-Amérique Latine, Rennes, 15-17 novembre.
- Chétry, Michaël (2010), *Les habitants des favelas face au droit à la ville au Brésil: réalité de la fragmentation urbaine, défi de l'intégration*, Thèse de doctorat, Géographie-Aménagement, Université Jean Moulin Lyon 3, Lyon.
- Laurent, Maxime (2011), *Le projet de réhabilitation du Morro da Conceição: 30 ans de recherche et de concertation suffiront-ils à préserver ce "joyau de Rio de Janeiro"?*, Travail de fin d'étude, Aménagement, École Nationale des Travaux Publics de l'État, Lyon.
- Préteceille Edmond; Valladares, Licia do Prado (2000), "Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca", em Ribeiro, Luis César de Queiroz (dir.), *O Futuro das Metropoles: Desigualdades e governabilidade*, Rio de Janeiro, Revan, p. 375-403.
- Silva, Eliana Souza (1995), *O Movimento comunitário de Nova Holanda na busca do encontro entre o político e o pedagógico*, Dissertação de mestrado, Educação, PUC, Rio de Janeiro.
- Silva, Jailson Souza (2002), "Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos", *Território, Territórios — ensaios sobre o ordenamento territorial*, Rio de Janeiro, Lamparina.
- Valladares, Licia do Prado (2000), "A Gênese da Favela Carioca", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 15, n°44, outubro, p. 5-34.
- Valladares, Licia do Prado (2006), *La favela d'un siècle à l'autre*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Vaz, Lilian Fessler (dir.) (1994), *História dos Bairros da Maré, espaço, tempo e vida cotidiana no Complexo da Maré*, Rio de Janeiro, UFRJ e CNPQ.
- Wacquant, Loïc, 2006, *Parias urbains. Ghetto-Banlieues-État*, Paris, La Découverte.

L'architecture spontanée à Bangkok **Un outil de développement urbain**

Fanny Gerbeaud

Université de Bordeaux, Laboratoire PAVE (ENSAP Bordeaux) — Centre Emile Durkheim SP2, (fgerbeaud@gmail.com)

Résumé

Les ensembles spontanés représentent un enjeu majeur pour les villes globales des pays en développement, en termes d'équité sociale, de planification urbaine et de développement durable. Ces espaces, qui abritaient 19% des habitants de Bangkok en 2000, mêlent généralement des fonctions résidentielles et des activités commerciales informelles. En Thaïlande, les ensembles spontanés garantissent aux citoyens des commerces abordables et des services flexibles. Bien que souvent illégaux, ils revitalisent l'espace urbain en répondant, par une organisation alternative de l'espace, au manque de logements bon marché proches des emplois.

L'architecture spontanée s'étend sur toute la capitale thaïlandaise interrogeant sa relation avec le tissu urbain "régulier". Nous avons étudié l'habitat spontané à Bangkok dans sa dimension dynamique, autour de trois contextes d'émergence et nous avons nommé ces configurations "spontané pur", "spontané ancien" et "spontané greffé".

Dans les deux premières configurations, l'habitat spontané devient un moyen pour ses résidents de gagner le droit à la ville et de légitimer ce mode de formation de l'urbain. À plus grande échelle, nous constatons l'adaptation de la réglementation et l'assimilation progressive des ensembles d'habitat spontané au tissu environnant. Ces secteurs complètent le tissu urbain en connectant des îlots coupés par les infrastructures routières, une manière de renouveler l'usage du sol en autorisant l'auto-construction.

L'opposition fréquente du spontané et du tissu régulier subsiste alors principalement dans les représentations. L'émergence d'une société civile ainsi que l'attractivité grandissante des communautés spontanées, recadrent les modalités de négociation et de construction de l'espace urbain. Le développement urbain à Bangkok, davantage un processus évolutif que l'application d'un plan, affirme peu à peu l'architecture spontanée comme un nouvel outil.

Introduction

Le phénomène spontané est largement répandu dans les pays en développement ou émergents. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la présence du spontané dans les grands pôles urbains: les métropoles, soumises à de forts enjeux, tendent à en exacerber les particularités. La population mondiale vit majoritairement dans les villes et le phénomène d'habitat spontané augmente (Davis, 2006). La spécificité des métropoles, de concentrer les richesses et les connexions en fait l'espace privilégié de l'implantation de cette forme d'habiter. Il est capital de s'interroger sur son rapport à l'espace urbain.

Par habitat spontané, nous entendons des constructions au départ illégales (construites sans autorisation, dans des réseaux parallèles) nées d'initiatives individuelles, qui se développent jusqu'à former des secteurs entiers. Notre objet se distingue donc par son caractère hors normes, tant dans le processus de conception, de construction, que dans son apparence. La construction d'un habitat spontané est au départ provoquée par la pauvreté des résidents, les conditions de vie demeurent précaires pour la plupart des foyers. Ces logements regroupés suivent une organisation urbaine, une culture en rapport avec leur site. On les nomme alors *favelas* (Brésil), *villas miserias* (Argentine) ou plus généralement *slums* (taudis, bidonvilles). Les études prolifiques sur le spontané ne permettent pas cependant d'en donner une définition univoque et définitive.

Le spontané est un objet contextuel dans le sens où chaque discipline, chaque acteur, va s'en saisir au moyen de méthodes d'investigation — et dans des perspectives — spécifiques. En résulte une profusion de termes qui rendent difficile la compréhension globale du phénomène et de ses enjeux. Trois figures majeures émergent pourtant dans la production scientifique: celle du bidonville ou *slum* — sorte de ville parallèle née de l'urgence — celle de construction illégale — hors normes donc anti-ville — et enfin celle de la production "vernaculaire contemporaine" en référence à des traditions constructives locales et à l'auto-construction. Dans ces trois figures le rapport à l'urbain se pose en terme d'opposition voire de négation. L'habitat spontané, comme le marché irrégulier ou informel, s'affranchit du cadre de conception, de production et d'entretien de l'espace urbain. C'est donc une pratique juridiquement répréhensible. La figure de construction vernaculaire, en revanche, établit une continuité avec une culture et une tradition locale réactualisées ou persistantes. L'opposition à la ville s'affirme dans le contraste modernité/vernaculaire, encore une fois exacerbé dans les métropoles. Cette dernière figure connotée positivement valorise le phénomène d'habitat spontané, alors légitimé, mais en résistance avec la ville contemporaine.

Nous parlerons ici d'habitat spontané, une expression à la fois générique, basée sur l'origine des constructions, et qui désigne un processus atypique, une "architecture sans architectes" (Rudofsky, 1980). D'autre part, le spontané est dynamique dans sa constitution: c'est un processus incrémentiel

et non planifié, issu de l'appropriation d'un espace. Il évolue en rapport à un cadre physique, mental, qu'il contribue à modifier (Petropoulou, 2008 ; Loubes, 2010). Il importe de comprendre le spontané et la métropolisation comme deux phénomènes liés où l'habitat spontané subsiste comme pourvoyeur de services. Parce qu'il présente à la fois des handicaps majeurs et une place particulière dans la ville, il constitue un défi voire un moteur de développement. Notre travail se fondera sur la ville de Bangkok.

L'habitat spontané dans le contexte métropolitain

La capitale thaïlandaise concentrait, en 2000, 19% de ses habitants dans 796 communautés de bidonvilles (Pornchokchai 2003: 6-11). Les bidonvilles formaient 3% de la population, faisant de l'habitat spontané un phénomène essentiellement urbain. L'habitat spontané y est désigné sous le terme de Baan, Chumchon ae-at, qui expriment la notion de village ou de communauté. La communauté évoquait le partage de valeurs, de connaissances et de pratiques, parfois de savoir-faire également. Aujourd'hui il s'agit plutôt d'une entité spatiale: un ensemble assez homogène de constructions, souvent individualisé par des limites (murs, porte de communauté) et un nom tiré du site et de son histoire. "Communauté" désigne alors des pavillons issus d'une même opération, une *gated community* ou un bidonville. Nous emploierons ici l'expression communauté de bidonville par souci de précision.

Le spontané n'est pas à Bangkok une simple occupation de l'espace, il participe à la fabrication de la ville. Avec l'industrialisation, l'essor des villes s'est vérifié à l'échelle mondiale, suivi du développement extrêmement rapide et parfois non maîtrisé de l'urbanisation.

Bangkok en est l'exemple: ville primaire, étendue, elle représentait encore en 1999 une population cinq fois plus importante que la deuxième ville du pays. La capitale concentre les services, les emplois, les activités et les infrastructures facilitant la communication et les déplacements à toutes les échelles. C'est une interface d'échanges où le lieu est un point stratégique, une vitrine du pays où se rencontrent le "local" et le "global", l'endogène et l'exogène. C'est en outre le principal pôle d'un pays centralisé. Administrée indépendamment, Bangkok peut donc fixer ses objectifs et leur mise en application dans l'espace de la métropole (BMA) et de sa région (BMR).

Bangkok entretient un rapport concurrentiel mais aussi d'association avec les autres métropoles. L'attractivité des métropoles tient à des critères internationaux d'équipements et d'accessibilité (aéroports, Central Business District, hôtels internationaux, transports) ainsi qu'éthiques. Alors que la normalisation et la standardisation réduisent les spécificités de chaque métropole, elles s'affirment et renforcent leur classement en promouvant le développement durable, la qualité de vie, le respect des droits de l'homme, leur identité (qui peut se définir par un patrimoine, une culture, un paysage, une

qualité d'accueil). Mettre en avant des particularités garantit aux métropoles une image, une attractivité propre et instaure des liens avec le "local": le lieu dans sa géographie, dans son histoire et sa culture (à l'exemple du tourisme). La métropole met en tension des échelles, des objectifs et des usagers divergents mais qui constituent, ensemble, un même espace.

Nous débutons sur ce constat pour analyser le spontané dans la métropole et, en retour, interroger la métropole par son "antithèse" (les ensembles d'habitat spontané). Notre objet est symptomatique de la croissance de Bangkok et constitue un enjeu spatial, social et environnemental majeur pour le développement de la capitale. Goldblum qualifie ainsi de composantes habituelles des métropoles d'Asie du sud-est les "effets des migrations rurales [...] la sous-intégration de l'habitat, [...] la déficience des infrastructures et des services urbains, [...] divers aspects de l'économie informelle" (2010). La Thaïlande fait partie des pays émergents, aussi les représentations vont-elles déterminer l'orientation des politiques économiques, urbaines et sociales dans l'objectif de combler les "lacunes" en matière d'urbanisation. L'exposition internationale médiatique, politique et touristique de Bangkok vont aussi peser dans la modernisation et la patrimonialisation de la ville.

Les constructions spontanées ne sont apparues que récemment sur les documents d'urbanisme, bien que le spontané ne soit pas un phénomène marginal dans la capitale. Nombre d'immeubles réguliers sont adaptés, surélevés pour satisfaire aux usages contemporains. Ces ajouts (jardins, vérandas, pièces supplémentaires parfois non déclarées) participent à la formation d'une nouvelle ligne d'horizon de Bangkok et d'une appropriation du bâti. Nous pouvons établir un parallèle avec le tissu pavillonnaire français où ce type d'intervention sur l'espace domestique est fréquent.

Les ajouts ou modifications spontanées rendent caduque l'opposition régulier-spontané: d'une nécessité pour les plus pauvres, le spontané devient l'expression d'un règlement peu respecté et difficilement appliqué (Askew, 2002: 139-168 ; Charmes, 2002). Dans les faits, les frontières entre spontané et régulier s'effacent pour couvrir l'ensemble des demandes en logement.

D'autre part, les communautés spontanées étaient perçues comme un phénomène temporaire n'entrant pas dans la constitution de la ville sur le long terme. Puisqu'illégaux, ces secteurs n'entraient pas non plus dans les plans de développement. La légitimité de ces constructions se pose alors que les raccordements et l'occupation du terrain sont irréguliers.

Le phénomène encore peu développé après la seconde Guerre Mondiale n'imposait pas une réelle prise en compte de ces constructions dans la ville. À Bangkok, les premières mesures ont consisté à évacuer la population et raser les constructions. Puis, le phénomène étant déplacé mais pas éradiqué, les autorités locales ont financé le raccordement aux réseaux d'eau, d'électricité et la consolidation de cheminements bétonnés dans les communautés sur l'eau principalement. En parallèle, dans les années 70 et 80, la

production de logements sociaux (National Housing Authority — NHA) et de reconstructions de communautés (UCDO, puis CODI dès 2000) ont marqué une première étape dans la prise en charge à grande échelle du problème du logement. Le phénomène d'habitat spontané prenait davantage d'ampleur, se consolidait autour de plusieurs générations de résidents et l'illégalité ne caractérisait plus l'ensemble des cas. La définition du phénomène spontané comme hors contexte et justifiant des politiques spécifiques, admise jusqu'à la fin du XX^e siècle, commençait à s'étioler pour être même remise en question par Licia Valladares (2006) au Brésil et par d'autres scientifiques dans le monde (Turner, 1979 ; Loubes, 2010).

Aujourd'hui les expulsions sont rares à Bangkok. Il s'agit davantage de rénover sur place ou de reconstruire, à proximité, les ensembles spontanés gênants. Aux rénovations discrètes, "par défaut", succèdent des initiatives locales diffusées internationalement et des réseaux de communautés forts qui demandent le droit à la ville. Avec la métropolisation et la mondialisation, le phénomène d'habitat spontané trouve un écho international et entre dans le débat urbain avec des acteurs étrangers: groupes de pression, ONG, communauté scientifique. L'habitat spontané devient un objet de débat sur le développement de Bangkok, sur l'amélioration du cadre de vie, sur son attractivité. Les ONG participent à ce questionnement en dotant les communautés spontanées de moyens de communication modernes pour la revendication de leur régularisation (vocabulaire, outils, manifestations et évènements de sensibilisation).

En parallèle, les propriétaires privés, le Crown Property Bureau, les promoteurs et certains organismes publics possèdent la majorité des terres. Au rythme de la croissance économique de Bangkok, les projets se développent sur des terrains investis parfois par des bidonvilles ou d'autres constructions spontanées. Laisser s'implanter une population sur une parcelle non viabilisée peut être intéressant quand les résidents obtiennent le raccordement aux réseaux. Le site prend alors de la valeur et le bidonville cède la place à un projet privé. Les deux types de production interagissent pour couvrir l'ensemble de la demande en logement "par une étonnante réactivité aux effets de crise entre résilience et capacité de réadaptation" (Charmes, 2003, Askew, 2002, *in* Goldblum, 2010).

L'habitat spontané est donc un objet politique, qui cristallise dans l'espace des enjeux, des représentations et des manières de faire la ville. Si le spontané demeure pour la plupart des acteurs interrogés un phénomène temporaire, destiné à disparaître au profit de constructions normalisées, Di Méo note que les carences en matière d'infrastructures et de logement ont donné naissance à des "systèmes alternatifs" qui questionnent la pertinence d'une pensée urbaine en termes de stabilité, d'ordre, d'infrastructures, et sans doute de planification au sens où nous l'entendons dans les pays occidentaux. Les constructions spontanées, interventions subversives, ne seraient "rien moins que des manières inusitées d'envisager la vile (métropole) moderne" (Di Méo, 2010: 32).

En analysant la production spontanée dans l'espace, au prisme des représentations qu'en ont les acteurs de l'urbain et des politiques urbaines, nous verrons comment la métropole et le phénomène spontané coexistent et s'alimentent pour proposer des configurations spatiales et des modes originaux de gestion — voire de gouvernance — de la métropole.

Trois contextes d'émergence de l'habitat spontané

Cette communication est le résultat de nos recherches de terrain. Nous avons observé plusieurs ensembles spontanés de la capitale et mené des entretiens d'acteurs de l'urbain (architectes, urbanistes, universitaires, habitants et membres des autorités urbaines à Bangkok).

Nous identifions trois grandes formes d'émergence et de développement du spontané aujourd'hui à Bangkok, des formes reliées à l'histoire de l'urbanisation mais qui suivent leur propre évolution. Nous avons ainsi étudié l'habitat spontané dans sa dynamique de changement au sein de la capitale thaïe.

Plutôt qu'analyser l'habitat spontané sous forme d'une étude typologique, nous avons sélectionné une à deux études de cas pour chacune des trois configurations: le spontané pur, ancien et greffé. Chaque site sera décrit autour de trois échelles: l'habitat, le secteur (transitions entre quartier et district) et la ville.

Configuration 1: l'habitat spontané ancien

Le phénomène spontané à Bangkok n'est pas récent. Les *slums* marquent l'accélération des migrations vers la capitale thaïe, amorcée dès l'après-guerre. Avant cela, la plaine de Bangkok était dédiée à la culture, construite de villages, de maisons sur pilotis. Les conditions climatiques et les sols marécageux requéraient un système constructif léger et naturellement ventilé. Ces constructions temporaires ont dominé jusqu'à la fondation de la capitale Thaïe à Bangkok et sa modernisation. Certaines communautés anciennes existent toujours au pied des murs d'enceinte de Rattanakosin¹ où l'habitat se veut flexible et modifiable par essence. L'architecture dans son rapport au site doit s'effacer, s'adapter et tirer parti des évolutions saisonnières, en contraste avec l'architecture moderne et contemporaine de la capitale (Samantararat et Luansang, 2009, extraits d'entretiens). Les constructions étaient alors légères et remplaçables, occupant l'espace de manière opportun(ist)e. Le droit coutumier en vigueur favorisait l'usage à la possession pour l'obtention de droits.

1 L'île de Rattanakosin est le centre historique de Bangkok, bordé de canaux et de l'ancienne muraille. Elle fait l'objet d'un plan de conservation et d'embellissement du patrimoine architectural, religieux et paysager.

L'habitat spontané ancien suit toujours le modèle d'implantation des villages urbains et représente un nombre important de communautés dans le centre historique. A l'exemple de Pom Mahakan, ensemble spontané très médiatisé à la valeur architecturale reconnue internationalement, les habitants utilisent des arguments exogènes et se les approprient pour plaider leur régularisation et mener leur modernisation. Les notions de communauté, de patrimoine et de culture locale apparaissent davantage en référence à des acteurs extérieurs (experts, scientifiques, ONG) qu'à des valeurs propres aux individus ou à la communauté. L'architecture des communautés anciennes témoigne d'autres modes d'habiter, de techniques constructives traditionnelles et en ce sens relèvent du patrimoine thaïlandais. Cependant, l'évolution interne des ensembles spontanés anciens montre une certaine hétérogénéité de population et un attachement au site relatif.

La notion de patrimoine fait débat, en relation avec le statut et les représentations: (1) le droit coutumier est devenu obsolète et les autorités locales insistent sur l'adhésion de tous aux règlements de propriété du sol ; (2) la question foncière prime sur le débat patrimonial. En parallèle, la notion de patrimoine est aussi envisagée dans le cadre du développement touristique qui, lui aussi, détermine le sort des communautés. Pom Mahakan favoriserait l'insécurité urbaine pour le BMA, nuisant à l'attractivité touristique de Rattanakosin. Nous avons néanmoins interrogé des touristes français croisés à plusieurs reprises à Pom Mahakan: la communauté représente à leurs yeux un quartier authentique de Bangkok. Les travaux d'étudiants et d'architectes sur Pom Mahakan prouvent également un regain d'intérêt pour ces ensembles spontanés. Leurs qualités spatiales et les avis contradictoires recueillis motivent des questionnements sur le plan conceptuel, urbanistique et social.

Les nouvelles constructions de Pom Mahakan n'atteignent pas la même qualité architecturale mais entretiennent le renouvellement humain ainsi que les relations sociales. Le spontané ancien doit être aussi considéré de manière dynamique, son espace évolue bien que les logements intergénérationnels et les activités traditionnelles subsistent. Ici, l'étude des gabarits, des représentations, de l'espace et de l'architecture mettent en évidence leur impact sur l'appropriation et la perception de l'espace. Les espaces étroits et enclavés ont contribué à conserver le calme et des relations de voisinage. La communauté se tient à l'écart par son opacité spatiale et l'irrégularité de ses circulations. Or c'est précisément ces espaces conçus "hors normes" et propres au tissu spontané que la NHA qualifie de riches et de potentielles sources d'inspiration.

Le spontané ancien, s'il demeure polémique, devient peu à peu une source d'interrogations pour les acteurs de l'urbain. Il pourrait s'affirmer comme une particularité, un atout dans la métropole contemporaine à la recherche d'une identité patrimoniale et culturelle.

Configuration 2: l'habitat spontané pur

Dans le cas de l'habitat spontané pur, les constructions sont parfois anciennes (premiers habitants de Bangkok), habitées depuis deux à trois générations, et sont lentement rénovées en fonction de la stabilisation et du niveau de vie du foyer. Nous observons l'amélioration du bâti avec l'utilisation sur le moyen terme de matériaux plus pérennes et de décorations, puis l'assimilation physique du spontané avec les constructions résidentielles issues du marché courant. Les constructions empruntent les codes et les normes de l'habitat pavillonnaire. Sa régularisation, d'une part, et la mise aux normes des voies de circulation et des réseaux d'autre part, achèvent l'intégration formelle des ensembles spontanés purs dans leur environnement urbain.

Sur le plan social, la communauté, parfois structurée en réseau afin de traiter des problèmes ponctuels, semble perdre de l'importance et de sa cohésion au profit de simples relations de voisinage. Ceci coïncide avec la régularisation du bâti et l'évolution des usages internes: les constructions deviennent résidentielles en majorité et les liens de sociabilité peuvent s'exprimer dans l'espace privé (agrandi) ou en dehors de la communauté. Le logement spontané forme le cadre de consolidation et d'ancrage des foyers dans la capitale. L'habitat spontané constitue, avec l'amélioration du niveau de vie, un mode d'insertion (une clé du droit à la ville) et un mode de construction à faible coût de secteurs résidentiels accessibles à une population initialement précaire. Le spontané pur peut se révéler, dans une certaine mesure, un mode de fabrication de la ville, bien que plus lent et en dehors du circuit traditionnel de la production résidentielle. En raison de sa localisation (site impropre à l'habitation, insalubre ou pollué), de l'architecture (légère puis en dur), et de la nature des sols occupés (canaux, marécages, bretelles d'accès routiers) il importe de considérer la gestion de ces ensembles pour le devenir de Bangkok. Nous parlerons ainsi des projets d'allègement du trafic par la mise en place de navettes fluviales (au bord des communautés ou à l'intérieur) et de transports intermodaux. Dans les poches d'habitat spontané, en raison de l'omniprésence de l'eau, il s'agit de traiter ce rapport aux canaux et de trouver des moyens pour l'écoulement naturel des eaux. Les communautés peuvent être un site test pour une meilleure prise en compte des phénomènes naturels dans l'architecture et l'urbanisme.

Configuration 3: l'habitat spontané greffé

Dans le dernier cas analysé, le spontané vient se greffer sur des structures existantes et déclarées: des immeubles de logements sociaux anciens. Ces ajouts spontanés visibles en façade comme sous les immeubles (autour des pilotis) et dans les espaces non bâtis (espaces engazonnés, trottoirs, terre-pleins) tendent à reproduire le schéma d'une rue: bordées de boutiques et d'ateliers-vente, les

voies se rétrécissent mais gagnent en proximité. Ce ne sont plus simplement des dessertes mais des lieux de convivialité où l'on s'attarde. Dans leur forme, les greffes spontanées de rue ressemblent à l'habitat spontané pur. Elles se consolident le plus souvent pour accueillir une activité commerciale. Le tissu uniquement résidentiel au moment de la livraison par la NHA devient multifonctionnel. Le spontané suit donc une implantation davantage héritée de la planification mais tisse néanmoins des liens physiques avec des communautés spontanées proches, notamment grâce aux activités marchandes. Le spontané greffé représente une forme transitoire entre les constructions de la NHA et le spontané pur alentour.

Ici le spontané apparaît comme une phase d'évolution et d'adaptation du bâti. Les ajouts rendent plus appropriables les espaces, renouant avec la flexibilité de l'architecture thaïe, mais ils sont aussi un moyen pour la NHA gestionnaire de contrôler l'usage de son parc de logements. En effet, ces pratiques autrefois illégales n'ont pu être endiguées et l'organisme les autorise aujourd'hui moyennant un loyer d'occupation du sol. Les sommes servent à entretenir les locaux et les espaces verts en permettant aux habitants — et aux commerçants extérieurs attirés par la clientèle des logements sociaux — d'associer logement et activité professionnelle (ou subsidiaire) dans un même site. La NHA normalise aussi par ce système les pratiques liées au foncier. On constate donc une adaptation des pratiques (de la part de la NHA et des usagers) et une "co-conception" de l'espace sur le long terme.

Le spontané greffé invite à reconsidérer la gestion et la conception des espaces par les organismes publics. L'habitat spontané greffé a initié une pratique plus aboutie et complète dans les communautés reconstruites sur site par CODI ou CASE aujourd'hui.

L'habitat spontané comme un outil de développement urbain

Les entraves persistent dans la gestion du phénomène d'habitat spontané. La BMA, et les gouverneurs de chaque district, appliquent le règlement d'urbanisme dans leurs décisions mais l'habitat spontané continue de faire l'objet de mesures spécifiques ou reste suspendu à des jeux d'acteurs. La prise en charge de ces ensembles est sectorisée et la mauvaise communication entre les services, la hiérarchie entre des objectifs divergents rendent l'application des décisions lente et partielle. Les autorités éprouvent des difficultés à répondre d'une seule voix aux habitants des ensembles spontanés et à traiter leur statut de manière définitive. Les organismes, aux prises avec la question du logement, restent à la périphérie de la gestion urbaine, limitant la portée de leurs actions ainsi que la dimension prospective du développement de Bangkok. Le phénomène spontané demeure ainsi détaché des enjeux principaux de la capitale bien qu'il constitue un handicap à l'affirmation d'un développement raisonné. Les

rénovations de communautés et leur reconnaissance restent sporadiques, à la suite d'opérations ponctuelles et peu visibles. Si CODI publie largement ses résultats, comme les ONG, ces régularisations ne règlent pas de manière permanente la question du spontané.

Du côté d'organisations telles que CODI, la régularisation des ensembles spontanés par des projets expérimentaux, validés par l'État mais néanmoins hors standards de la construction (et révélateurs d'une politique d'entre-deux), est pratiquée depuis une trentaine d'années. Deux ensembles spontanés reconstruits évoquent l'évolution de la situation: l'un réalisé aux prémisses de cette mesure (Manangkasila), l'autre en cours de réalisation (Bang Bua). Ces deux cas affirment le maintien de liens étroits entre communauté reconstruite et tissu spontané alentour. La reconstruction représente une sorte d'interface entre les constructions régulières et l'habitat spontané, une vitrine du projet participatif pour CODI assorti de la normalisation des pratiques et de l'architecture spontanée. Ces projets voient la valorisation du sol de la communauté par la connexion aux réseaux, la normalisation relative des bâtiments et l'obtention du statut de propriétaire légal.

La participation populaire et la mutualisation des espaces inspirent aux architectes en charge de nouvelles modalités de création du projet architectural, utilisables pour des projets dédiés aux classes moyennes. Dans d'autres espaces rénovés, la localisation avantageuse semble provoquer un début de gentrification avec l'emménagement de foyers plus aisés. Le projet TEN de l'agence d'architecture CASE est en cela emblématique: publié dans de nombreuses revues, au niveau international, ce projet tire son origine de la mise en commun d'espaces et de l'auto-conception de logements pour réduire le budget de construction en optimisant les espaces.

Un autre aspect majeur de l'habitat spontané dans la métropole est qu'il constitue un moteur pour le renouvellement des politiques urbaines. La question du spontané dans la métropole ne concerne pas seulement les autorités et la population locale mais bien les acteurs de l'urbain et les habitants du spontané à l'échelle internationale. Les changements de visions, de projets s'enrichissent des initiatives étrangères et permettent à Bangkok de devenir, avec ses mesures concluantes, une référence. Saskia Sassen note que les métropoles sont "en ce sens favorables à l'émergence d'une nouvelle gamme d'opérations politiques," culturelles" et subjectives, voire d'un nouveau mode de revendication qui pourrait ouvrir la voie à des formes de "citoyenneté" inédites" (2004: 19). L'auteure note l'intensification des "projets politiques informels", comme des échanges culturels "de ville à ville" (2004: 14). Ces actions représenteraient pour certains un danger pour la sauvegarde des particularités locales (par une trop grande exposition internationale) et un contre-pouvoir (les groupes de pression et *lobbies* populaires pouvant s'opposer aux autorités). Les projets de CODI incitent à repenser la manière de s'adresser aux problèmes: d'une concentration des pouvoirs (top-down) à des projets négociés et élaborés conjointement (bottom-up ou

projets participatifs). L'évolution des références, la diversification des acteurs du développement et la multiplication des échanges donnent l'opportunité à la Thaïlande de s'affirmer comme une ressource. Autant que les ensembles d'habitat spontané peuvent ternir l'image de la métropole, ils participent à son aura si les innovations qui l'accompagnent suivent les objectifs valorisés.

Ce changement de regard nécessaire requiert une nouvelle définition de l'objet habitat spontané dans la capitale, face au développement durable, à la question patrimoniale, touristique, et à l'émergence d'une société civile.

Synthèse

Le phénomène d'habitat spontané est une part de la structure même de Bangkok, adapté aux fluctuations contextuelles. Issues d'une nécessité, les constructions assurent dans les faits la diversité de l'offre en logement dans des secteurs à forte valeur foncière: elles parasitent une planification zonée, mettant en évidence les pôles attractifs de la capitale et contribuant à urbaniser et dynamiser des espaces autrement délaissés. Le spontané n'est certes pas à préserver ou encourager comme tel, mais il constitue un mode d'entrée dans la ville qui, sur le long terme, s'assimile au tissu urbain. Il participe ainsi au renouvellement de l'espace urbain en proposant de nouvelles modalités de négociation et de fabrication de la ville.

Comprendre le phénomène au niveau de l'habitat, du secteur et de la ville met en lumière les mécanismes qui sous-tendent cette production spatiale. Les conclusions tirées de nos trois contextes d'émergence permettent de questionner le développement urbain plus globalement à Bangkok et en Europe. Nous établissons un parallèle entre le cas de Bangkok et les politiques brésiliennes (notamment à Rio de Janeiro) en faveur de l'habitat spontané. Cette production résidentielle est présentée par Paula Berenstein (2001) comme la véritable architecture brésilienne, donc constituant un patrimoine populaire à la différence de l'héritage colonial portugais. À l'exemple du projet *favela-bairro* de Rio de Janeiro (rénovation de certaines favelas avec la mise en place de pôles culturels et la sensibilisation de la population aux favelas), l'intervention dans les ensembles spontanés contribue à gommer les limites entre les secteurs d'habitat spontanés et l'environnement urbain. Unifier la métropole pour regagner le pouvoir sur les favelas et donner l'accès aux habitants au statut égal de citoyen aide à réduire la criminalité, à affirmer le pouvoir des autorités sur ces espaces ainsi qu'à promouvoir les politiques urbaines.

À Bangkok, la réhabilitation des constructions spontanées dans les représentations donnerait l'opportunité de "recharger l'invention en panne dans le domaine de la production du logement" (Loubes, 2010: 74). La diversité formelle et sociale que l'on observe à l'échelle du secteur n'existerait sans doute pas sans ces constructions, bien que la métropole suive davantage une

évolution spontanée que planifiée. De par leur localisation, leurs lacunes et leur forte flexibilité, les ensembles spontanés représentent des espaces de reconquête potentiels pour remédier aux inondations, à la pollution et à la perte possible de repères (et de culture) dans un contexte de mondialisation.

Les dynamiques de l'habitat spontané n'étant pas que construction physique mais aussi mentale, notre objet devient progressivement, pour les acteurs de l'urbain, un processus expérimental bénéfique. Il requiert une remise en question de l'urbanisme pratiqué jusqu'alors. Avec le renforcement de la société civile et de la participation publique, l'habitat spontané s'affirme peu à peu comme un nouvel outil de développement.

Références bibliographiques

- Askew, Marc (2002), "Bangkok, place, practice and representation", Routledge.
- Charmes, Éric (2002), "La trame viaire périurbaine de Bangkok face aux théories dominantes de l'action collective", *Autrepart* (revue de l'IRD), n° 21, pp.17-26.
- Davis, Mike (2006), "Le pire des mondes possibles (de l'explosion urbaine au bidonville global)", La Découverte.
- Di Meo, Guy (2010), "La métropolisation. Une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques", *L'information géographique*, 3, vol. 74, pp. 23-38.
- Goldblum, Charles (2010), "Dynamique urbaine et métropolisation en Asie du Sud-Est: une perspective à partir de Bangkok et de Singapour", *Annales de Géographie*, n° 671-672, pp.174-180, consulté le 14 mai 2010, URL: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=AG_671_0174.
- Loubes, Jean-Paul (2010), "Traité d'architecture sauvage, manifeste pour une architecture située", Paris: Sextant, La roue de bicyclette.
- Petropoulou, C-C. (2008), "Quartiers d'origine spontanée [approche critique de la planification urbaine et régionale dans les villes d'Amérique latine et de la Méditerranée]", *PRAXIS* (www.revue-praxis.fr), consulté le 2 juillet 2008.
- Rudofsky, Bernard (1980), "Architecture sans architectes", éditions du Chêne, traduction française de *Architecture without architect* publié par MMA (New York, 1965).
- Sassen, Saskia (2004), "Introduire le concept de ville globale", *Raisons politiques*, vol. 3 n° 15, pp. 9-23, consulté le 10/02/2011, URL: <http://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2004-3-page-9.htm>.
- Turner, John F.C. (1979), "Le logement est votre affaire", Seuil, publication originale: 1976.
- Valladares, Licia do Prado (2006), "La favela d'un siècle à l'autre", *Maison des sciences de l'Homme*.

Quel droit au logement en Ile-de-France? L'exemple de personnes en difficulté, prises en charge au sein de structures d'hébergement

Marie Lanzaro

doctorante au Lab'Urba/Université Paris Est Créteil, (marie.lanzaro@hotmail.fr)

Résumé

Entre 1988 et 2008, en France, les prix des loyers ont augmenté de 50% et les prix en accession à la propriété ont plus que doublé. Les dépenses liées au logement sont devenues le premier poste dans le budget des ménages français en passant de 11% en 1960 à 25% en 2007.¹ Cette augmentation des prix de l'immobilier contraint de plus en plus de ménages à se tourner vers le parc de logement social — qui propose des loyers plus accessibles au regard de leurs ressources.² Dès les années 1980, les ménages sont fragilisés par le contexte économique et social (augmentation taux chômage, de la précarité de l'emploi, instabilité familiale,...). Cette conjonction de tension immobilière et de fragilités économique et sociale a eu de sévères répercussions sur le logement. En conséquence, en 1990, la loi Besson reconnaît l'existence de personnes "*en difficulté*" de logement et réaffirme le droit au logement.³ *La nation se doit désormais de garantir à toutes personnes éprouvant des difficultés particulières en raison de l'inadaptation de ses ressources ou conditions d'existence, une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir.*⁴ Au regard des limites qui surviennent dans la mise en œuvre du droit au logement et en réponse à la mobilisation associative très médiatisée durant l'hiver, en mars 2007 le droit au logement devient opposable.⁵ L'Etat est alors désigné comme étant l'autorité responsable de

-
- 1 Accardo, F. Bugeja, Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/CONSO09d.PDF
 - 2 D'après l'INSEE en 2006, les écarts de loyers entre le parc privé et le parc social est de 55% en France et de 120% en Ile-de-France.
 - 3 Déjà la loi Quilliot en 1982 affirme le droit à l'habitat qui sera renommé par la loi du 06 juillet 1989 en droit au logement.
 - 4 Article 1 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement
 - 5 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

garantir l'effectivité du droit au logement, Il peine cependant à honorer son obligation de résultat sur l'ensemble du territoire français (en Ile-de-France par exemple).

De multiples acteurs du logement des personnes défavorisées dénoncent la difficile mise en œuvre du droit au logement sur les territoires marqués par la tension de leurs marchés du logement. Il nous a semblé intéressant dans le cadre de notre thèse d'appréhender ce problème du point de vue des ménages et de leur trajectoire résidentielle. Nous avons alors pris le parti de considérer des individus exclus temporairement des marchés du logement qui ont fait l'objet de peu d'investigations jusqu'à présent: les personnes prises en charge au sein de structures d'hébergement.⁶ L'analyse de leur trajectoire résidentielle nous donne à voir les processus d'exclusion du logement à deux moments distincts de leurs parcours résidentiel. Tout d'abord en amont du recours à la structure d'hébergement et ensuite en aval, lors de l'accès à un logement de droit commun. L'hébergement institutionnel se positionne en effet et en théorie à l'interstice de trajectoires résidentielles descendantes et ascendantes: il met à l'abri de la rue et est censé permettre l'accès à un logement de droit commun.

Nous nous proposons donc dans cette communication de donner à voir comment les marchés franciliens relèguent les personnes en difficulté, c'est-à-dire les moins bien dotées économiquement et socialement, aux marges du logement et comment malgré l'opposabilité du droit au logement et les dispositifs mis en œuvre il s'avère difficile de garantir leur accès à un logement de droit commun. Nous nous attacherons à comprendre les processus qui relèguent ces individus aux marges du marché du logement, en structures d'hébergement. Nous verrons comment dans un contexte de pénurie le secteur de l'hébergement est mobilisé comme palliatif à la carence de logements abordables et disponibles. Enfin, nous questionnerons les dispositifs de relogement mis en œuvre ces dernières années afin de garantir le droit au logement des personnes en difficulté, en Ile-de-France.⁷

6 La question des personnes prises en charge en structures d'hébergement n'est pas la seule permettant d'illustrer les processus d'exclusion du logement et cette mise en tension du droit au logement. On peut ainsi se référer aux personnes vivant en logement insalubre — Dietrich 2009, en squat — F.Bouillon, hébergées chez un tiers... Le secteur de l'hébergement est bien une réponse — parmi d'autres — à la perte d'un logement et à l'incapacité pour la personne d'accéder par ses propres moyens à un logement de droit commun.

7 D'un point de vue méthodologique, nous nous appuyons sur les entretiens menés auprès de personnes hébergées en fin de parcours d'insertion (en attente d'un logement), de personnes relogées et auprès des acteurs de l'hébergement et du relogement. Nous nous appuyons aussi sur les premiers résultats issus d'une enquête par questionnaires menées auprès de 153 personnes relogées dans le parc social en Ile-de-France en 2009 et 2010.

Un recours à l'hébergement institutionnel afin d'amortir les difficultés de logement

Le secteur de l'hébergement a pour vocation de porter assistance aux personnes en difficulté de logement c'est-à-dire qui ne parviennent par leurs propres moyens à accéder ou se maintenir dans un logement de droit commun.⁸ De multiples facteurs peuvent mettre en difficulté de logement et contraindre ces individus qui ont épuisé toutes les solidarités possibles à recourir en urgence à l'hébergement.

De multiples difficultés aux conséquences dramatiques sur le logement

Il est désormais bien connu (Brousse, 2006 ; Lanzaro 2010) que les personnes prises en charge par une structure d'hébergement ont rencontré des difficultés économiques, sociales et ont été marquées par un fort déracinement géographique. Les migrations, les ruptures de liens sociaux et le rapport à l'emploi sont en effet les principaux motifs évoqués par les personnes hébergées que nous avons rencontrées lorsqu'elles rendent compte du départ du logement qu'elles occupaient.

Une large part de ces personnes a connu une migration géographique de longue distance. Ces migrations sont le plus souvent motivées par l'aspiration à une vie meilleure (d'un point de vue politique, économique, de la santé ou de la sécurité) et bien que l'arrivée en France signifie la sécurité pour ces personnes, pour beaucoup d'entre elles, cela induit aussi une détérioration des conditions de logement, des liens sociaux et dans de nombreux cas du rapport à l'emploi. Bien souvent en situation irrégulière elles sont momentanément dans l'incapacité d'accéder à un logement et à un emploi et la rupture des liens d'intégration consécutive à la mobilité géographique ainsi que la faiblesse des liens sociaux en France peuvent dans certains cas accentuer leur difficulté pour accéder à un logement.⁹

La rupture de liens sociaux peut être une des conséquences de la perte du logement mais elle peut aussi être à l'origine du départ du logement. Pour les personnes qui disposaient déjà d'un logement en France, une rupture familiale ou conjugale peut être à l'origine du départ du logement, réciproquement, cette perte induit fréquemment de nouvelles ruptures de liens sociaux.

Enfin, la perte d'un emploi, une période de chômage de longue durée et de fait l'incapacité de pouvoir payer son loyer et ses charges sont autant

8 Par logement ordinaire, de droit commun, nous entendons un logement indépendant dont le bail est soumis à la loi de 1989

9 Bien que disposant souvent de réseau au sein du pays d'accueil, il peut s'avérer insuffisant sur la durée pour compenser l'exclusion du logement et favoriser l'accès au droit commun.

d'autres motifs évoqués lorsque les personnes relatent la perte de leur logement. Sous la menace d'une expulsion, ces ménages sont contraints de quitter leur logement et au regard de leur situation économique se trouvent souvent dans l'incapacité de pouvoir réintégrer un logement de droit commun.

Migrations, ruptures économiques et sociales sont les principaux motifs évoqués pour rendre compte de la perte du logement. Il serait néanmoins réducteur de les appréhender indépendamment les uns des autres car on ne peut réduire les difficultés de logement à un seul motif explicatif. C'est bien souvent un cumul de difficultés, un engrenage de ruptures (Paugam, Clemençon, 2003) et de fait l'insuffisance des "supports" mobilisables (Castel, Haroche, 2001) qui mettent — en Ile-de-France — les personnes que nous avons rencontrées en difficulté de logement. Cette fragilisation ou insuffisance des "supports" ne leur permettent en effet pas ou plus de répondre aux exigences des marchés.

Un recours à l'hébergement une fois que toutes les solidarités primaires ont été mobilisées

Mises en difficulté après le départ contraint ou volontaire de leur logement, les personnes rencontrées ont toutes amorcé un parcours dé-résidentiel (voir en annexe schémas 1-3) marqué par la dégradation progressive des conditions de logement et d'hébergement. Dans la majorité des parcours recensés, les structures d'hébergement sont mobilisées une fois que tous les supports, que toutes les possibilités d'accueil jusqu'aux plus précaires ont été épuisés (Lanzaro, 2010).

Malgré l'hétérogénéité des parcours recueillis nous remarquons une organisation assez similaire. Quand les personnes sollicitent les différents systèmes de protection dont elles peuvent bénéficier, c'est toujours dans le même ordre. Elles se tournent en premier lieu vers leur réseau familial, amical ou communautaire. Ces solidarités primaires leur apportent un moment de sursis et un appui considérable pour faire face à leurs difficultés de logement. Elles ne les mettent pas pour autant à l'abri de devoir recourir à l'assistance.¹⁰ Il est rare en effet que la situation économique et sociale des personnes hébergées s'améliore durant cette période, elle aurait plutôt tendance à se dégrader.¹¹ Qui plus est, la cohabitation dans des conditions de logement devenues

10 Les personnes ressources ne sont souvent pas mieux dotées socialement et économiquement que les personnes en difficulté. Elles ne sont donc pas en mesure de leur porter assistance sur la durée et ne leur permettent pas non plus d'accéder à un logement de droit commun.

11 La précarité et l'instabilité des recours mobilisés pour s'abriter contraignent les individus à se concentrer sur la question du logement et sur leur mise en sécurité. Si les personnes sont encore en emploi, la probabilité de le garder après avoir perdu son logement est peu élevée.

parfois précaires est difficile sur la durée et risque chaque jour qui passe d'être remise en cause par l'hébergeant ou par l'hébergé. La nécessité de devoir envisager un autre recours se pose alors plus ou moins rapidement.

A cette période d'hébergement chez un tiers, succéderont des abris de plus en plus précaires au regard de la norme logement (juridique, physique¹²). Il est fréquent que les personnes se tournent ensuite vers l'hôtel¹³ ou vers des locaux précaires et impropres à l'habitation (voiture, garage, hall d'entrée...). Faute d'alternatives possibles certaines personnes seront contraintes à la rue. Elles solliciteront alors le 115 ou des structures d'hébergement.

La mission des structures d'hébergement: favoriser la réinsertion sociale et l'accès à un logement

Le secteur de l'hébergement, qui a pour mission de porter assistance aux personnes en difficulté, se situe souvent au point le plus bas de leur trajectoire dé-résidentielle.

L'aide sociale à l'hébergement (ASH) a été instituée en 1953, elle avait alors pour vocation initiale d'accueillir les personnes en danger de prostitution, les sortants d'hôpitaux et de prison ainsi que les vagabonds estimés aptes à un reclassement. L'objectif étant par leur remise au travail de favoriser leur *réadaptation sociale, leur reclassement social*. Pour faire face à la montée de la précarité dans les années 1970, l'ASH s'est ouverte "à toute personne dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour répondre ou mener une vie normale — notamment en raison du manque ou des conditions défectueuses de logement — et qui ont besoin d'un soutien matériel ou psychologique, et le cas échéant d'une action éducative temporaire¹⁴". Dès lors, le secteur de l'hébergement n'a cessé de prendre de l'ampleur. Le nombre de places d'hébergement s'est accru au fil des ans¹⁵ et les types d'hébergement

12 Voir à ce propos: F. Clanche, "Le classement des situations de logement Les sans domiciles dans les nomenclatures générales" in *Le Foyer et la rue*, J.-M. Firdion, M. Marpsat, PUF, 2000.

13 es hôtels meublés font partie intégrante des formes d'habitat. Ils ont de tout temps proposé une première forme de logement — transitoire — aux nouveaux arrivants en région parisienne — qu'ils viennent d'un autre pays ou de régions. Aujourd'hui encore, les hôtels meublés ont cette vocation mais ils ont aussi tendance à accueillir des personnes en grandes difficultés sociales (C. Levy-Vroelant ; F. Hérouard). Les familles sans-domicile seront systématiquement prises en charge à l'hôtel, par l'Etat ou le Conseil Général au titre de l'aide sociale à l'enfance, en attendant qu'une place en structure d'hébergement ou qu'un logement se libèrent.

14 Loi 74-955 du 19/11/1974 étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale du code du travail

15 En 2001 à Paris comptait 13 750 places et l'Ile-de-France 21 796; en 2011, il y en a 17 000 à Paris et 26 672 en Ile-de-France. Les pouvoirs publics souhaitent désormais réduire le nombre de places d'hébergement et favoriser "des places de logement".

se sont diversifiés (voir en annexes le schéma 4). On distingue désormais deux grandes catégories d'hébergement: l'une généraliste (qui se décline entre le secteur de l'urgence et celui de l'insertion¹⁶) et l'autre spécifique, destinée à des publics cibles (femmes avec enfants, personnes nécessitant des soins infirmiers, demandeurs d'asile). Bien que diversifiées les structures d'hébergement ont toutes pour vocation de porter assistance aux personnes qui ne parviennent pas à accéder à un logement ou à s'y maintenir. Elles assurent "avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires l'accueil notamment dans les situations d'urgence, le soutien et l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou familles en détresse¹⁷". L'objectif étant, par l'accompagnement social qui leur est dispensé, de les faire accéder à nouveau à l'*autonomie*, au droit commun et de fait, à terme, à un logement adapté (ordinaire ou de transition).

L'assistance proposée par les structures d'hébergement prend la forme d'un accueil, d'un hébergement physique et d'un accompagnement social. Elle se veut provisoire et a pour objectif à terme de permettre aux individus d'accéder à un logement autonome. Or dans le contexte francilien, il est de plus en plus difficile pour ces structures de mener à bien leur mission et de favoriser l'accès à un logement de droit commun.

De la difficulté de sortir de l'hébergement en Ile-de-France

Les personnes rencontrées ont sollicité le secteur de l'hébergement à défaut d'autres alternatives pour se protéger de la rue, ce dernier a donc été mobilisé dans sa fonction première de mise à l'abri. Les structures d'hébergement vont néanmoins proposer un accompagnement social aux personnes prises en charge. Cet accompagnement se veut adapté à la situation de chaque individu. L'accent peut être mis sur la régularisation de la situation administrative (obtention d'une carte de séjour, démarches pour un divorce, obtention d'une pension alimentaire...), le retour à l'emploi (formations, aide à la recherche d'emploi...), l'apurement des dettes et enfin sur l'accès à un logement social (demande de logement social, accords collectifs départementaux, droit au logement opposable...). L'accès à un logement autonome, de droit commun ou adapté, est l'horizon de cet accompagnement social.

16 Cette distinction théorique entre urgence et insertion peut être nuancée car l'insertion est toujours l'objectif poursuivi. Voir à ce propos *L'hébergement d'urgence: un devoir d'assistance à personne en danger* — Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, 2004

17 Article 3-8° du code de l'action sociale.

L'accès au logement mis en cause par les tensions des marchés du logement franciliens

En Ile-de-France tous les acteurs de l'hébergement et du relogement s'accordent à dire que les durées d'hébergement augmentent continuellement et qu'il s'avère difficile de faire sortir de l'hébergement les personnes prises en charge. Ils précisent néanmoins que ces durées d'hébergement n'impliquent pas des difficultés accrues pour accéder à l'*autonomie* et donc un besoin de prise en charge plus longue que par le passé. La plupart des personnes hébergées sur la durée, sont en attente d'un logement et n'ont plus d'autres *problèmes* à régler que celui de l'accès au logement. La Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) estime en ainsi "qu'un nombre croissant de personnes est hébergé dans nos centres alors qu'elles ne devraient plus s'y trouver. Il s'agit de personnes qui ont rencontré des difficultés temporaires et qui ont eu besoin de soutien. Une fois leur autonomie retrouvée, elles sont prêtes à mener une vie en dehors du centre et n'attendent qu'un logement classique".¹⁸ Malgré l'amélioration de leur situation économique et sociale (elles ont retrouvé un emploi, obtenu un CDI pour certaines, ont apuré leurs dettes, obtenu leur titre de séjour en France...) et malgré l'apprentissage du *savoir habiter un logement*,¹⁹ les personnes rencontrées n'accèdent pas immédiatement à un logement pérenne.

Ces difficultés à accéder à un logement trouvent une explication lorsque l'on note qu'en Ile-de-France les personnes prises en charge par des structures d'hébergement sortent rarement vers un logement dans le parc privé (les prix des loyers et de l'accession à la propriété sont bien trop élevés).²⁰ Quand les personnes hébergées accèdent à un logement (rappelons que toutes ne sortent pas vers un logement de droit commun), c'est majoritairement dans le parc de logement social. Or, bien que composé de 1 207 212 logements, le parc social n'a attribué en 2009 que 75 000 logements.²¹ Une fois entrés dans le parc social peu de ménages en sortent, libérant ainsi des logements. Le taux de construction de logements sociaux est quant à lui insuffisant pour répondre à la demande. Les délais d'attente avant l'attribution

18 L'exclusion n'est pas une fatalité, Etats Généraux de Tours, FNARS, 2006.

19 Le concept de "savoir habiter" est utilisé par les acteurs de l'hébergement et du relogement. Ce terme renvoie aux capacités de chacun à savoir louer (expériences antérieures de logement, capacités financières pour payer son loyer et ses charges, connaissance de ses droits et obligations,...), à savoir entretenir et utiliser son logement dans le respect des règles de vie en collectivité.

20 Les personnes qui accèdent à un logement privé sont en collocation ou retournent dans leur famille.

21 La pression est très importante on compte 406 000 demandeurs de logements sociaux en Ile-de-France en 2010. Sources IAU IdF enquête de 2010 et DRIHL Le Logement en 2009 en Ile-de-France

d'un logement augmentent donc continuellement (il est en moyenne de 5,4 ans en Ile-de-France en 2010).²²

Du fait de la pression qui s'exerce à l'entrée du parc social les personnes qui sont hébergées sont maintenues plus que nécessaire au sein de ces structures dont l'accueil se veut temporaire. Par conséquent c'est le système de l'hébergement dans son ensemble qui s'enraye. Ne faisant plus sortir vers le haut, il ne peut plus accueillir les personnes en situation d'urgence et la pression qui s'exerce à l'entrée augmente aussi. L'usage qui est fait de l'hébergement dans les régions les plus tendues est alors dénoncé, ce dernier deviendrait un *palliatif* à la crise du logement.

L'hébergement comme solution palliative

Tout comme certains chercheurs démontrent que le nombre de personnes sans domicile constitue une variable d'ajustement aux aléas des marchés immobiliers et au décalage entre l'offre et la demande (O'Flaherty, 1996), les structures qui prennent en charge les personnes sans domicile permettraient de répondre au décalage entre l'offre de logement accessible et la demande sociale. L'hébergement, dans les zones les plus tendues, deviendrait "*le logement des pauvres*". L'augmentation des durées d'hébergement et la prolifération des marches avant l'accès à un logement se feraient sans que cela ne soit justifié par les besoins réels des personnes mais plutôt pour gérer l'attente d'un logement. Le risque est alors grand de voir se développer une offre de "*logement très sociaux*",²³ située en deçà du parc de droit commun, qui aurait pour vocation d'accueillir ceux qui ne parviennent pas à gravir la dernière marche qui les sépare du logement ordinaire. Les plus modestes seraient relégués dans un "*sous secteur du logement*" à défaut de pouvoir accéder à un logement de droit commun.

L'hébergement s'avère en effet dans certains cas être un palliatif. Par exemple, lorsque les personnes sollicitent les structures d'hébergement à défaut de pouvoir accéder à un logement dans des conditions décentes mais aussi lorsqu'elles demeurent hébergées sur des durées non justifiées par un besoin en accompagnement social. Et bien que certaines formes d'hébergement s'apparentent à du logement (l'hébergement dans des appartements diffus par exemple) il ne s'agit pas de logements autonomes de

22 Au regard des pressions qui s'exercent sur ce parc, on comprend aisément qu'y accéder prend du temps et cela même pour les personnes reconnues prioritaires par diverses instances (Plan Départemental Au Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)/ Accords Collectifs Départementaux (ACD)/Commission de médiation Droit Au Logement Opposable (DALO)).

23 Maurel E., Ballain R., Le logement très social extension ou fragilisation du droit au logement?, PUCA, 2002,

droit commun. C'est-à-dire de logement dont l'individu serait locataire et au sein duquel il vivrait de manière indépendante et autonome. Il s'agit bien d'une mise à l'abri et de mesures éducatives temporaires.

Mobiliser ce secteur pour pallier la crise du logement donne à voir la mise en œuvre d'un droit au logement minoré car soumis à l'offre disponible et reléguant de fait les plus faiblement dotés économiquement et socialement aux marges des marchés du logement francilien.

Garantissant difficilement le droit au logement, ces structures donnent néanmoins droit à la ville en proposant un hébergement fortement intégré dans la ville (localisation et liens noués avec la commune d'implantation). Elles cherchent en effet à insérer les personnes prises en charge dans la commune d'hébergement en favorisant leur prise en charge par les services publics (CAF, sécurité sociale, mairie, école, centre de loisirs...) et leur accès aux équipements sportifs et culturels.

Malgré le système d'assistance et de réinsertion sociale en place la tension des marchés du logement franciliens contraint les personnes rencontrées à demeurer dans un *sous parc de logements* alors qu'elles aspirent et sont estimées comme étant en capacité d'accéder à un logement de droit commun. C'est pour lever les obstacles au relogement des personnes hébergées et pour garantir le bon fonctionnement du système de l'hébergement que les pouvoirs publics ont depuis la fin des années 1990 œuvré en faveur de leur accès au logement. Cette dernière partie nous donne l'occasion d'aborder les réponses institutionnelles en vue de garantir le droit au logement et leurs limites.

Une obligation de résultat difficile à honorer

Dès la fin des années 1990, les acteurs du logement des personnes défavorisées et les pouvoirs publics constatent les limites de la loi Besson. Malgré l'affirmation du droit au logement et la création d'outils il est toujours difficile pour les personnes exclues du logement de gravir la dernière marche leur permettant d'accéder à un logement autonome de droit commun. En 1998, la loi de lutte contre les exclusions prend acte de ces limites et amorce un retour vers le droit commun²⁴. Au début des années 2000 la question du logement des personnes défavorisées demeure centrale ; en décembre 2006, suite à la mobilisation très médiatisée d'associations œuvrant en faveur du logement des personnes défavorisées, elle est placée au devant de la scène politique.

24 Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

L'opposabilité du droit au logement

Le 31 décembre 2006, Jacques Chirac, alors président de la république, annonce le vote d'une loi visant à rendre le droit au logement opposable. Six catégories de personnes²⁵ disposent désormais de deux recours juridiques pour faire valoir leur droit. Le premier est amiable ; les requérants sollicitent la commission de médiation de leur département et ces dernières déterminent le caractère urgent et prioritaire de la demande de logement. Le cas échéant, le préfet — représentant de l'Etat — est chargé de répondre à cette demande en lui attribuant un logement social. Le second recours est contentieux, il peut être mobilisé si le requérant remet en cause la décision de la commission de médiation et si l'Etat ne lui a pas, dans les délais impartis, attribué de logement.

En juin 2010, deux tiers des 182 082 recours DALO déposés l'étaient en Ile-de-France. En janvier de cette même année, 4 634 personnes étaient reconnues "prioritaire et urgent" en Ile-de-France et seulement 2 617 étaient relogées. Ces indicateurs nous montrent à quel point il est difficile pour l'Etat de garantir l'effectivité du droit au logement dans les régions les plus tendues. Le message d'alerte du comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable pointe les avancées du DALO mais aussi les lacunes qui subsistent (comme le manque de logements abordables) et de fait l'incapacité de l'Etat à assumer ses responsabilités "S'il est incontestable que le Dalo permet à des ménages en difficulté d'être relogés, s'il est réel que l'administration et ses partenaires font plus et mieux qu'avant, force est néanmoins de constater que le droit n'est pas pleinement assumé. On ne peut se satisfaire d'un droit respecté dans trois départements sur quatre: il doit être effectif partout. L'Etat, qui en est le garant, se trouve aujourd'hui condamné par les tribunaux administratifs. Le non respect de l'obligation de résultat est d'autant moins

25 La commission de médiation peut être sollicitée par toute personne en situation régulière sur le territoire français qui se trouve dans l'une des situations suivantes: sans domicile/ menacée d'expulsion sans relogement/ hébergée dans une structure d'hébergement ou une *résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS)* de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées temporairement dans un logement de transition ou un *logement-foyer* depuis plus de 18 mois/logée dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,/logée dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, d'eau potable...), à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap/ logée dans un logement présentant une surface habitable au plus égale à 16m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9m² par personne en plus dans la limite de 70m² pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap / à l'expiration d'un délai anormalement long défini par chaque préfecture, par toute personne satisfaisant aux conditions d'accès à un logement social qui n'a pas reçu de proposition adaptée.

acceptable qu'il s'aggrave: chaque mois, le stock des ménages non relogés augmente. Le Comité de suivi n'ignore rien du contexte de manque de logements abordables sur certains territoires. [...] Il n'y a ni fatalité à ce que la loi Dalo ne soit pas partout respectée, ni automaticité à ce qu'elle le soit. Le Comité de suivi appelle l'Etat à une implication sans faille: il ne peut pas rester hors la loi."

La mobilisation de l'offre de logements

Bien que l'Etat, pour compenser le manque de logement disponible, relance la production de logements sociaux (1131 509 logements sociaux ont été financés en France en 2010 dont 42 316 en Ile de France²⁶), il adopte avant tout une stratégie de mobilisation de l'offre déjà existante.

Dès 2006, en parallèle de la loi DALO un plan d'action en faveur du sans abris a été élaboré. Ce plan s'attache à améliorer les conditions de prise en charge des personnes sans domicile et à favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. Pour ce faire, 3000 logements sociaux sont mobilisés sur le contingent d'action logement en faveur des personnes prises en charge au sein de structures d'hébergement considérées comme étant *prêtes à accéder à un logement*. La loi Molle²⁷ en février 2009, pérennise cette mobilisation. Dorénavant 25% des attributions d'action logement sera destiné aux personnes reconnues prioritaires et urgentes par la commission DALO ainsi qu'aux sortants de structures.

Le parc privé est lui aussi mobilisé. L'intermédiation locative — via le dispositif Solibail — se généralise.²⁸ Des associations, financées par l'Etat, mobilisent des logements dans le parc privé et les mettent à disposition — pendant 18 mois — de personnes sortant de structures d'hébergement ou d'hôtel. Un accompagnement social lié au logement leur est dispensé. Cette expérience locative est alors censée agir comme tremplin et facilitant leur accès au droit commun.

A partir de ces deux dispositifs (il en existe d'autres) on note que les politiques du logement s'inscrivent dans une logique de gestion de l'offre et de la demande. L'offre existante est mobilisée et attribuée en urgence aux personnes déclarées comme prioritaires. La mobilisation du parc privé est de plus en plus prônée comme une solution de sortie des structures d'hébergement mais

26 Logement social 2010 : un niveau record de production, une réponse mieux adaptée aux besoins : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_-_logement_socia2011-final.pdf

27 Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

28 Ce dispositif d'intermédiation locative était déjà développé par des associations œuvrant localement. L'Etat décide de financer ce dispositif et de le généraliser à l'échelle de la France.

L'intermédiation locative n'est en aucun cas une alternative pérenne et autonome à l'hébergement. Les personnes qui intègrent ce dispositif en bénéficient de manière provisoire et ne sont donc pas en mesure de s'approprier les lieux ni même se projeter dans la durée. La mobilisation du parc social — sur le contingent d'action logement — s'avère être une voie importante, mais insuffisante à elle seule, de sorties de l'hébergement vers le logement.

La question de l'offre mobilisée au-delà de soulever celle du nombre de relogements soulève des considérations plus qualitatives. Le risque étant que les logements mobilisés et attribués aux personnes prioritaires soient les plus dépréciés, ceux laissés vacants du fait de leur localisation — dans les quartiers les plus périphériques, les plus dégradés — ou de leurs caractéristiques peu attractives pour les ménages ordinaires. Les personnes sortant d'hébergement sont relogées là où l'offre est disponible, le plus souvent — et assez logiquement — dans les communes les plus fortement dotées en logements sociaux. C'est entre autre la question de l'équilibre des territoires qui est ici posée. La mixité sociale est un principe important dans l'application du droit au logement²⁹ mais le risque est grand de voir ces communes se spécialiser dans l'accueil des populations les plus en difficulté ce qui entacherait le droit au logement.

L'accompagnement social lié au logement

Enfin lorsque les personnes accèdent à un logement social cela ne se fait pas sans condition. On l'a vu précédemment, les personnes relogées sont celles qui ont été estimées — par les acteurs de l'hébergement et du relogement — *prêtes au relogement*. L'évaluation sociale qui précède le relogement détermine certes *l'aptitude au logement* mais elle permet aussi, si besoin, de préconiser des mesures d'accompagnement social en vue de garantir la bonne intégration dans le logement et la pérennité du relogement. Il est fréquent que les bailleurs et/ou que les associations qui accompagnent les ménages fassent cette demande censée, aussi, lever les obstacles au relogement. Ces mesures apportent en effet des garanties supplémentaires au bailleur qui ne porte plus *seul* les "risques locatifs" que présentent les ménages défavorisés.

Les mesures d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) tout comme celles créées dans les années 1990 (Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL)) ont été instituées (en 2009) pour répondre à cette demande. Ces mesures font intervenir une tierce personne³⁰ — un travailleur

29 L'article 7 de la loi DALO stipule que l'attribution d'un logement social doit se faire en tenant compte des objectifs de mixité sociale

30 Il aide le locataire à s'intégrer dans les lieux, à mettre en œuvre toutes les démarches et se porte garant auprès du bailleur en cas de difficultés (il tente de les prévenir ou de les désamorcer si besoin).

social — dans la relation locative qui unit le bailleur au locataire. Le travailleur social s'assurera que le ménage paie régulièrement son loyer, qu'il occupe paisiblement son appartement, qu'il s'intègre dans le quartier... La relation locative devient tripartite et tutélaire ce qui fragilise le droit du logement (R. Ballain, E. Morel, 2002; C. Bourgeois, 2000). Qui plus est, ces mesures qui visent à prévenir ou amortir d'éventuelles difficultés dans le logement, ne peuvent en aucun cas protéger les individus des aléas de la vie qui peuvent comme nous l'avons vu dans la première partie avoir des conséquences dramatiques sur le logement.

L'exemple du relogement des personnes hébergées en Ile-de-France nous donne à voir le poids des marchés du logement dans la difficile mise en œuvre du droit au logement. Et pour remédier aux situations d'exclusion du logement, les pouvoirs publics financent surtout des interventions à la marge. Ils n'interviennent que ponctuellement sur les marchés, préférant mobiliser l'offre de logement existante et ils financent des mesures d'accompagnement social plutôt que d'agir à la source, sur les processus de fragilisation, de désaffiliation (Castel, 1995) qui mettent à termes en difficulté de logement. Le risque est alors grand de voir les pouvoirs publics mettre en œuvre — comme dans les années 1990 — un droit au logement minoré. Minoré car conditionné à l'offre disponible, soumis à l'aptitude des ménages et lié à la réduction des risques locatifs pris par les bailleurs.

L'application du droit au logement dans les zones aux marchés les plus tendus nous montre comment les autorités françaises bien que dotées d'une obligation de résultat ne parviennent pas à infléchir les marchés et gèrent la pénurie, la précarité en développant des stratégies qui certes permettent l'accès au logement mais mettent en cause la nature du droit au logement mis en œuvre.

Annexes

Schéma 1-3: Illustrations de parcours dé-résidentiels menant à l'hébergement³¹

(Sources M.Lanzaro)

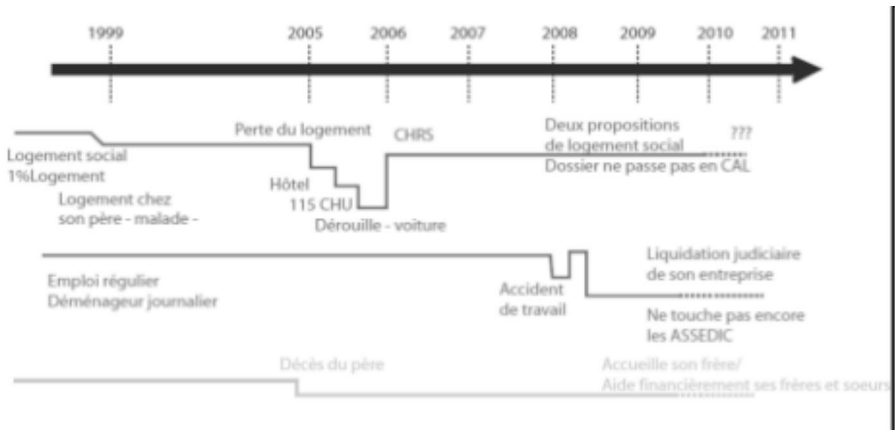


Schéma 1 — M. A Hébergé en CHRS à Paris

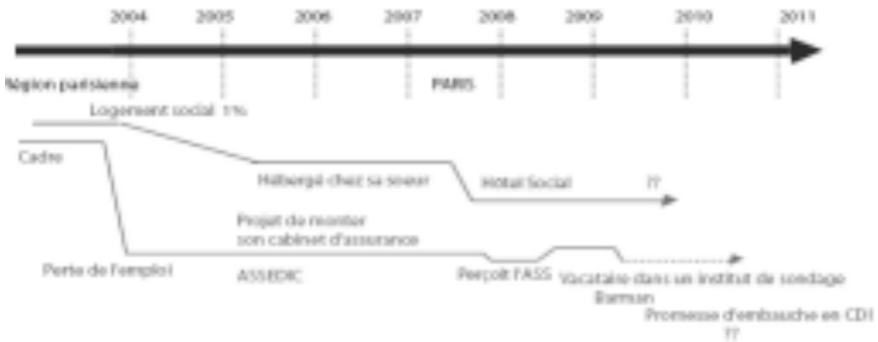


Schéma 2 — M. C Accueilli en Hôtel social à Paris

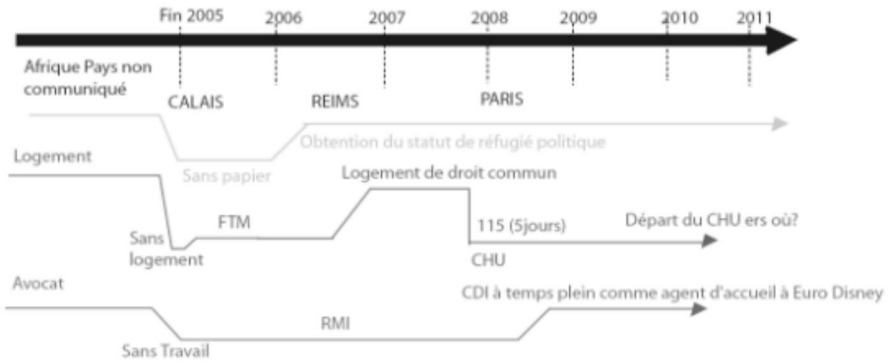


Schéma 3 — M. A Hébergé en CHU à Paris

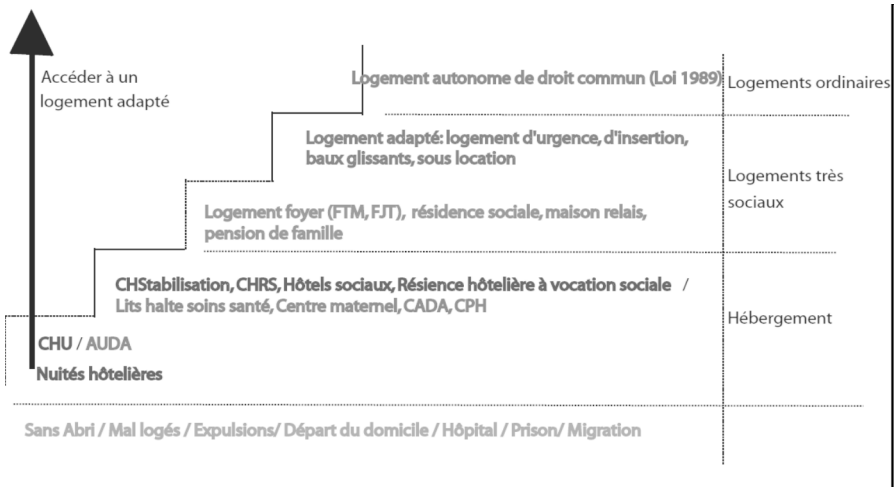


Schéma 4: Le système évolutionniste de l'hébergement en France

31 La courbe verte illustre l'évolution de la situation administrative de l'individu, la courbe bleue celle du logement, la rouge celle de l'emploi et la orange celle de la situation familiale.

Références bibliographiques

- Alfandari E., E. Maurel (1995), *Hébergement et réadaptation sociale*, Sirey, Paris.
- Authier J. -Y. , Bonvalet C. , Levy J. -P. (2010), *Elire domicile La construction sociale des choix résidentiels*, PUL, Lyon.
- Ballain R., Benguigui F. (2004), *Mettre en œuvre le droit au logement*, PUCA La documentation Française, Paris.
- Ballain R., (2001), "Avec l'insertion par le logement de nouvelles figures d'association", in *Le foisonnement associatif*, Les annales de la recherche urbaine n°89, Juin.
- Bourgeois C. (2000), *Les processus d'intermédiation entre les organismes HLM et les associations*, *Mettre en œuvre le droit au logement*, PUCA, Septembre.
- Bourgeois C. (2001), "Les associations face aux nouvelles politiques du logement. Entre "instrumentalisation "et innovation sociale", in *Le foisonnement associatif*, Les annales de la recherche urbaine n°89, Juin.
- Bresson M. (1997), *Les S.D.F. et le nouveau contrat social L'importance du logement pour combattre l'exclusion*, L'harmattan, Technologie de l'action sociale, Paris.
- Damon J. (2002), *La question SDF*, PUF Le lien social, Paris, 2008 (1^{ère} édition 2002)
- Driant J.-C. (2008), *Le droit au logement opposable — Un révélateur des contradictions du logement social*, Etudes foncières n°134, juillet-août.
- Firdion J.-M. (2000), Marpasat M., *La rue et le foyer une recherche sur les sans domicile et les mal-logés dans les années 1990*, Paris, PUF INED.
- Fnars (2009), *De l'hébergement au logement autonome, Regards croisés des professionnels de l'hébergement et du logement*.
- Jaillet M. -C., Ballain R. (1998), "La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat entre régulations du marché et action sociale", em Segaud M., Bonvalet C., Brun J., *Logement et habitat l'état des savoirs*, la découverte, Paris.
- Levy-Vroelant C. (2000), *Logements de passage Formes Normes Expériences, Habitat et sociétés*, L'harmattan, Paris.
- Massin I.; Prevot M., Laporte P. (2010), *Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires*, Conseil Général de l'environnement et du développement durable, Rapport n° 007070-01, Février.
- Maurel E., Ballain R. (2002), *Le logement très social extension ou fragilisation du droit au logement?*, PUCA.
- Sahlén I. (2003), *The Staircase of Transition: Survival trough Failure*, paper to be presented in the ICCR seminar on housing and social inclusion, Brussels, January.

O estado e os condomínios fechados

Henrique Dorneles de Castro

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional — Propur/UFRGS,
(geografiaufrgs@hotmail.com)

Resumo

Nas últimas décadas, uma nova forma de viver a cidade, baseada em espaços fechados e privados, tem se proliferado nas mais variadas cidades em diferentes países. Podemos observar este fenômeno nas grandes metrópoles da América Latina, nas cidades europeias, nos subúrbios dos Estados Unidos, na expansão de crescimento urbano do continente asiático. Esta forma de viver se expressa fisicamente por espaços privados, cercados e isolados, como condomínios fechados, shoppings centers, conjuntos de escritórios etc. No âmbito residencial, principal manifestação da segregação socioespacial, estas novas urbanizações são conhecidas por diversos nomes como condomínios fechados, condomínios exclusivos, loteamentos fechados, barrios cerrados, gated communities.

Os impactos sócio-espaciais causados pelos condomínios e loteamentos fechados, como segregação e aumento dos gastos com infra-estrutura, são tanto internos quanto externos, afetando a cidade como um todo. Por isso, estes empreendimentos não podem ser vistos como isolados do resto da cidade, embora sua “meta” seja esta. Pelo contrário, inserem-se no espaço urbano, muitas vezes utilizando-se dele e, por isso, a cidade acaba por ser afetada por estes empreendimentos. Este trabalho tem como objetivo investigar se há relação existente, seja de convivência, incentivo ou controle entre o Estado e os condomínios fechados, para responder à questão “como o Estado se posiciona frente a este novo fenômeno das urbanizações fechadas?”. Nosso estudo toma como exemplo a cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil para conseguirmos transpor nossa análise teórica para o plano prático do planejamento e da intervenção do Estado.

Introdução

Nos últimos anos, uma nova forma de viver na cidade, baseada na separação física através de muros e isolamento social, tem sido adotada em ritmo crescente. Esta forma de viver se expressa fisicamente por espaços privados, cercados e isolados, como condomínios fechados, shoppings centers, conjuntos de escritórios etc. Esta proliferação de espaços murados de residência, lazer ou trabalho, pode ser identificada como uma tendência das cidades contemporâneas, afetando diferentes cidades de maneira bastante similar, guardadas as especificidades de cada caso (De Mattos, 2006). Na América Latina, em particular, podemos observar este processo na maioria das grandes metrópoles, como por exemplo Santiago, no Chile (Hidalgo, 2004), Buenos Aires, na Argentina (Vidal-Koppmann, 2005), Guadalajara (Cabrales Barajas, 2002). No Brasil, podemos observar este processo em Belo Horizonte (Andrade, 2005), São Paulo (Caldeira, 2000), Rio de Janeiro (Souza, 2008) e até em cidades médias como Presidente Prudente (Sobarzo, 2006), Marília (Delicato, 2004). Em Porto Alegre, assistimos também a este processo de proliferação de formas fechadas de se viver na cidade, com a contínua e crescente existência da miséria concomitante ao desenvolvimento de espaços mais elitizados (Ueda, 2005).

Estes empreendimentos não devem ser vistos como um fenômeno isolado, mas como parte de um processo mais amplo de reestruturação urbana ligada a processos globais, da qual fazem parte outros processos tais como gentrificação, desindustrialização, terceirização das cidades, etc. Para Ueda (2005), esta proliferação de espaços fechados em diferentes países está vinculada a mudanças mais amplas da economia, tendo como marco o processo de reestruturação urbana pela qual passam as cidades devido à crise decorrente do esgotamento do modo de produção capitalista fordista. Esta fase do capitalismo era baseada nos fundamentos keynesianos de intervenção do Estado na economia que fortaleciam os salários, os direitos sociais e a produção/consumo em massa. Como resposta à crise desta fase fordista, adotam-se novos fundamentos, de livre mercado e diminuição do Estado, opostos à lógica keynesiana.

Dentro deste processo de reestruturação urbana que afeta a cidade, os novos enclaves residenciais para residência, trabalho e consumo para as classes médias e altas estão provocando as maiores alterações, pois a sua proliferação e suas características alteram o próprio modo de viver das pessoas, dentro e fora do empreendimento, e causam impactos socioespaciais para a cidade como um todo (Caldeira, 2000). Para Davis (2006, pág. 124), há uma “destruição de grandes faixas da metrópole para uso apenas das elites urbanas, o que invade o espaço público da cidade de um modo mais extenso que os enclaves fortificados em si”. Deste ponto de vista, estes empreendimentos trazem consequências negativas para a cidade. Nas palavras de Santos (1981, pág. 25), “sendo um sucesso no que se refere à segregação espacial e

desagregação urbana, o condomínio talvez seja a maior ameaça já enfrentada pelas cidades brasileiras”.

Como a cidade toda é afetada, é fundamental analisar a atuação do poder público em relação a estes empreendimentos. Qualquer intervenção ou mudança urbana passa, sem dúvida, pela intervenção do Estado, em especial pelo poder público municipal. Entre os atores que atuam no espaço urbano, o Estado é o que detém mais poder para intervenção, tanto sobre o espaço quanto sobre os outros agentes. Portanto, o surgimento e proliferação destes enclaves está relacionado com o Estado enquanto agente no processo de produção e regulação do espaço urbano. Este artigo tem como objetivo discutir a atuação do Estado, enquanto principal agente da produção do espaço urbano, em relação ao fenômeno dos condomínios e loteamentos fechados.

O caráter do Estado na produção do espaço urbano

O espaço urbano não pode ser visto como um espaço neutro, isento, apolítico, asséptico, homogêneo. A cidade não pode ser vista como um espaço espontâneo, natural e harmonioso, como uma simples dimensão material da sociedade. Muito pelo contrário, o espaço urbano é um espaço heterogêneo, distinto, desigual, socialmente produzido e reproduzido por uma série de relações e interesses entre diversos agentes. O espaço urbano é palco e objeto de interesse de diversos agentes sociais, os quais com distintos interesses engendram um quadro permeado por relações, conflitos e contradições. Cada um destes agentes possui determinados interesses econômicos, políticos e sociais em relação ao espaço urbano, e desta diferença de interesses e ações emergem conflitos entre eles, resultando nestas contradições no e do espaço urbano.

Souza, ao falar sobre os diversos agentes interagindo no espaço urbano, argumenta que:

A cidade, produto dos processos socioespaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa passivelmente modelável ou como uma máquina perfeitamente controlável pelo Estado, mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente previsível ou manipulável, de uma miríade de agentes modeladores do espaço, interesses, significações e fatores estruturantes, sendo o Estado apenas mais um dos condicionantes em jogo, ainda que crucial nas modernas sociedades capitalistas. (Souza, 2006, pág. 52)

É importante considerarmos todos os outros agentes e interesses envolvidos na produção do espaço urbano, além do Estado. Todavia, é importante também considerar o Estado como um dos principais agentes urbanos, devido às características da sociedade capitalista, na qual, historicamente, o

Estado é dotado de grandes poderes de intervenção, o que lhe concede grande influência sobre a atuação dos outros agentes sociais. Souza explica que

O preconceito segundo o qual o Estado, e só o Estado, faz planejamento e pratica gestão, se deve não somente ao fato óbvio de que o Estado monopoliza uma grande parte dos recursos necessários à realização de intervenções e da gestão (do monopólio do estabelecimento e execução das leis ao monopólio da 'violência legítima'), mas também à própria imagem ideológica do Estado, o qual justifica todas as suas ações em nome do 'interesse público'. (Souza, 2006, pág. 86)

Devidamente precavidos de que não é somente o Estado o responsável pelo espaço urbano, mas sim uma complexa interação entre outros diversos agentes onde o Estado se inclui, podemos agora assumir a posição de que o Estado tem papel relevante no planejamento urbano, sem o risco de cairmos na falácia de considerá-lo como único agente social. À medida que o capitalismo se desenvolveu, a intervenção do Estado têm tido relevância fundamental nas condições para a reprodução e para o processo produtivo. Deste modo, é essencial para qualquer análise sobre a produção e a organização do espaço considerar o papel do Estado.

A intervenção do Estado é necessária para regular as relações entre os diversos agentes que produzem e atuam no espaço urbano. São agentes sociais bastante distintos, com interesses diferenciados entre si, o que resulta muitas vezes em interesses opostos, disto resultando os conflitos pelo espaço urbano. Porém, muitas vezes as relações criadas entre determinados agentes sociais são de cooperação, na medida em que estes grupos compartilham os mesmos interesses. Como exemplo típico deste caso temos a relação entre as incorporadoras e os corretores imobiliários, ambos interessados na comercialização de parcelas do espaço urbano. É preciso frisar, no entanto, que mesmo nesta situação de cooperação entre os agentes podem ocorrer conflitos devido a interesses divergentes. Diversos agentes atuam no espaço urbano com variadas estratégias e ações, cada grupo buscando defender e alcançar seus próprios interesses. Como muitas vezes os interesses de um grupo são contrários ou opostos aos interesses de outro, o quadro que emerge é de conflito entre estes agentes sociais.

Considerando a atuação do Estado em relação aos outros agentes urbanos, Offe e Ronge (1984) explicam que, na teoria marxista, o Estado é visto como o "instrumento" das classes dominantes, sendo por elas manipulado de forma a realizar os interesses coletivos dos seus membros. Uma visão alternativa, ainda na teoria marxista, é que o Estado protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital (Offe e Ronge, 1984). Porém, mesmo nesta visão do Estado como instrumento das classes dominantes, há o entendimento de que muitas vezes o Estado irá atuar de maneira oposta aos interesses de

classe ou frações de classe, quando isso for necessário para a reprodução do sistema como um todo (Harvey, 1973).

Offe e Ronge (1984) analisam então outra ideia de Estado, na qual este não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista. Essa perspectiva baseia-se nas quatro determinações funcionais da forma institucional do Estado capitalista. Em primeiro lugar, o poder público está estruturalmente impedido de organizar a produção material segundo seus próprios critérios políticos. Ou seja, a propriedade que funciona produtivamente é privada, o processo de produção é relegado à iniciativa privada, não podendo ser feito pelo poder público. Mesmo os estoques de capital sob propriedade do Estado estão à disposição do processo de produção privada, como fornecimentos de infraestruturas, transportes, etc.

O segundo aspecto é a dependência do poder público do volume de acumulação privada, através de mecanismos do sistema tributário. Para seu financiamento, o Estado depende dos impostos captados da iniciativa privada. Chega-se ao terceiro ponto, no qual a acumulação de capital é o ponto de referência:

Como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. (Offe e Range, 1984, pág. 124)

Isto explica a relação entre o aparelho estatal e certas classes sociais de maneira diferente, mais completa e menos conspiratória do que a explicação na qual o Estado está a serviço das classes dominantes simplesmente como instrumento. Segundo essa visão, é interesse do poder estatal, afim de assegurar sua própria capacidade de funcionamento, aliar-se aos agentes do processo de acumulação, e não as classes dominantes querendo se aliar ao Estado.

A quarta determinação do Estado é a legitimação democrática, pois um grupo ou partido político só consegue apropriar-se do poder estatal através do sistema democrático, o que também confere legitimidade. Contudo, os próprios Offe e Range (1984) advertem que a dependência do poder estatal com relação a atos de aclamação como eleições contribui para encobrir o fato de que os recursos materiais, os quais permitem o exercício efetivo do poder estatal, dependem dos ingressos extraídos da acumulação de capital.

Da consideração destas quatro determinações, pode-se definir que a estratégia geral de ação do Estado é única e consiste em criar as condições necessárias para o processo de acumulação, com cada cidadão incluído nas relações de troca.

Podemos analisar também o conceito de “autonomia relativa” de Poulantzas (1973), segundo o qual o Estado persegue tanto interesses políticos quanto econômicos nem sempre capitalistas por natureza, numa concepção que atribui maiores graus de liberdade às ações políticas do Estado. O Estado defende o interesse das classes dominantes, mas ele necessita de alguma liberdade (autonomia relativa) para poder resolver, quando necessário, os conflitos entre classes. Para Souza (2006), o aparelho de Estado, além de não ser um monolito, não é um simples braço repressivo da classe dominante, mas sim a condensação de uma relação de forças.

A atuação do Estado será principalmente permeada por essa relação contraditória entre os outros agentes sociais, devido às diferentes atribuições que o Estado adquire no modo de produção capitalista. O Estado é o agente social que condensa os interesses de todas as classes sociais, apenas ele consegue considerar os interesses de todos os outros agentes sociais de modo a conciliá-los:

Somente o Estado tem em suas mãos a responsabilidade para com a tarefa coletiva de garantir a viabilidade do sistema (capitalista) como um todo; e assim, somente o Estado, como agente dos imperativos sociais gerais, representa, na sua totalidade, a condensação de todas as contradições da sociedade capitalista. (Furtado, 2004, pág. 51)

Socialização das condições gerais da produção

Para Lojkin (1996), a urbanização capitalista tem como princípio a socialização das condições gerais da produção, ou seja, propiciar todas as condições necessárias para a reprodução e acumulação de capital. Além das condições de transporte e comunicação as quais Marx considerava como elementos necessários às condições gerais da produção, Lojkin (1997) acrescenta os meios de consumo coletivos — escolas, hospitais — como parte das condições gerais da produção.

A urbanização capitalista possui limitações, as quais estão relacionadas às próprias limitações e contradições do modo de produção capitalista. E é justamente nestas questões que o Estado precisa intervir para resolver as contradições e limitações causadas pela própria urbanização e que não podem ser resolvidas pelo sistema capitalista. “A intervenção do Estado tem possibilitado uma solução a curto prazo de problemas que, para os agentes capitalistas individuais, seriam insolúveis” (Furtado, 2004, pág. 65).

Embora necessários à produção capitalista, os meios de circulação e consumo coletivos são improdutivos do ponto de vista do capital. São gastos que trazem um resultado indireto ao processo produtivo, como formação de mão-de-obra ou de condições de circulação, mas que não resultam em lucratividade. Neste sentido, se opõem às condições gerais diretas da produção capitalista na medida em que não acrescentam nenhum valor àquele que é

criado no próprio processo de produção. Este é o aspecto contraditório das diferentes condições gerais da produção sob o modo de produção capitalista: o conflito entre as exigências do capital e as exigências de complementariedade do próprio sistema capitalista.

Por não ser um investimento rentável, o setor privado não irá dispende capital para os meios de circulação e consumo coletivo. Porém, como estes são necessários às condições gerais da produção, o Estado tem que intervir e arcar com estas despesas para garantir todas as condições gerais da produção, vitais ao modo de produção capitalista.

O financiamento público é então necessário e tem propiciado ao longo do processo de desenvolvimento capitalista promover simultaneamente o desenvolvimento de todas as condições gerais da produção. À medida que o capitalismo se desenvolveu, a intervenção do Estado tem tido participação crescente no processo produtivo, na reprodução das condições “não-econômicas” da produção, muitas das quais pertencem ao campo da produção do espaço para produção (Furtado, 2004).

Para Furtado (2004), a organização espacial envolve a produção do espaço urbano e a regulamentação de seu uso, ambas efetuadas em uma combinação de regulamentações do mercado e do Estado. Desta forma, o espaço urbano é, numa visão redutível, em primeira instância, organizado por um lado pelas empresas privadas e indivíduos e por outro lado pelo Estado que provê e regula elaborados sistemas de infraestrutura material e operacional que dão suporte ao processo geral de produção. Os grandes meios de organização do espaço são obras públicas, legislação do uso do solo e preço de localização, sendo os dois primeiro administrados pelo Estado e o último pelo mercado.

As regulamentações do Estado são superpostas às regulamentações do mercado, ou seja, o espaço urbano organiza-se, inicialmente, pelos princípios do mercado, com o Estado intervindo nas questões necessárias. Para Furtado (2004, pág. 60), “a regulamentação da produção é conseguida, em uma primeira instância, pelo mercado e, em uma segunda instância, pela consciente e planejada intervenção do Estado, guiada pelos sinais emitidos pela economia de mercado”. Neste sentido, a organização do espaço é regulada pelo Estado, porém relacionada com o interesse e as ações do mercado.

A intervenção do Estado é necessária porque se o espaço urbano for deixado apenas à concorrência entre os atores privados, os quais operam apenas sob o ponto de vista da acumulação de capital, o resultado será apenas a busca por lucratividade, o que acarretará na própria esfacelamento do espaço urbano. “Sem a intervenção do Estado, o desenlace do conflito entre proprietários de terra, em nível individual, resultaria em um uso mais valorizado, sempre desbancando um imediatamente menos valorizado” (Furtado, 2004, pág. 79). Sem a intervenção do Estado, as infraestruturas e áreas urbanas menos valorizadas não seriam beneficiadas, pois os agentes privados não iriam arcar

com estas despesas, estando mais preocupados com outros investimentos em outros espaços da cidade.

Espaço urbano desigualmente produzido

Porém, a intervenção do Estado, ao invés de reduzir as contradições da urbanização capitalista, muitas vezes as exacerba (Lojkin, 1997). Há uma distribuição desigual dos equipamentos urbanos no espaço urbano, o que leva à crescente diferenciação entre as áreas devido ao valor de uso adquirido pelas áreas beneficiadas por investimentos públicos. As obras públicas são realizadas pelo Estado a partir da perspectiva da futura ocupação de uma área ou para atender demandas de áreas já ocupadas. Levando em consideração que as classes abastadas possuem maior capital econômico e político, não é inesperado que os bairros habitados pelas classes altas possuam as melhores condições em matéria de equipamentos urbanos públicos. A política urbana, ao contrário de suprimir a contradição do espaço urbano, vai exacerbá-la por distribuir desigualmente os diferentes tipos de equipamentos urbanos de acordo com seu grau de rentabilidade e utilidade imediata para o capitalismo.

O Estado é o principal instrumento de “desenvolvimento urbano”, através de atividades como a provisão dos vários tipos de infraestrutura urbana. Através deste tipo de intervenção, o Estado joga um papel chave, (re)valorizando o solo para investimentos privados (Furtado, 2004). O Estado é, então, o principal agente da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes áreas da cidade. Portanto, a provisão de infraestruturas urbanas é de responsabilidade do Estado, que deve criar as condições, inclusive espaciais, para o processo produtivo. Obras como saneamento, energia, vias, etc, ficam a cargo do Estado. A abertura ou manutenção de uma rua ou da rede de energia elétrica recai sobre o poder público.

A provisão de infraestrutura é responsabilidade do Estado porque, além destas despesas não serem feitas pela iniciativa privada por não gerarem acumulação de capital, o Estado, como já vimos, representa e condensa os interesses de todos os cidadãos das diferentes classes sociais. Desta maneira, o Estado atua produzindo e regulando o espaço urbano, controlando a atuação dos outros agentes sociais, para garantir a reprodução e a acumulação de capital. Esta intervenção do Estado refere-se à planificação urbana propriamente dita, buscando coordenar a ocupação e a utilização do solo urbano pelos diversos agentes que atuam no espaço. “O planejamento espacial e o controle do Estado aparecem como uma resposta adequada para tais problemas, na medida em que estes poderes podem ser utilizados para atender demandas de classes sociais radicalmente diferentes” (Furtado, 2004, pág. 49).

Então, o Estado é responsável pela distribuição diferenciada dos equipamentos urbanos, o que resulta num espaço urbano desigual. O espaço urbano é segregado não apenas pela ação direta na alocação desigual dos



Figura 10.1 Condomínio e bairro Jardim Itu-sabará

Fonte: Dorneles e Aita, 2008.



Figura 10.2 Terreno ao lado de condomínio, o qual aparece no canto esquerdo da foto

Fonte: Dorneles e Aita, 2008.



Figura 10.3 Condomínio Jardim do Sol no bairro Cavalhada

Fonte: Dorneles e Aita, 2008.

investimentos privados, mas também pela forma com que o Estado intervém no espaço (Furtado, 2004), através dos investimentos públicos distribuídos de maneira desigual pelas áreas da cidade.

A intervenção do Estado sob a forma de provisão de infraestrutura leva à valorização do espaço através da criação de amenidades e externalidades positivas. Desta forma, um bairro pode ser valorizado pelo investimento público em parques ou ruas, enquanto outro bairro sofre desvalorização justamente pela precariedade dos equipamentos urbanos existentes. Sendo na periferia, a extensão da área urbana existente transforma um espaço até então sem valor de uso em uma área valorizada do espaço urbano devido à infraestrutura criada. O investimento público desigual acentua a diferenciação espacial na cidade.

Condomínios fechados e a desigualdade do espaço urbano

A partir das considerações anteriores de que o espaço urbano é desigual e tende a apresentar as melhores condições em termos de vias, serviços e manutenção nas áreas das classes altas, podemos agora considerar em específico o caso dos condomínios fechados. Estes empreendimentos caracterizam-se como vizinhanças fechadas, homogêneas e voltadas para as classes médias e altas. Como já vimos que muitas vezes o Estado tende a favorecer as áreas voltadas para estas classes sociais, é válida a hipótese de que os condomínios fechados podem ser beneficiados pela atuação do Estado.

Nesta parte do trabalho, iremos analisar a desigualdade do espaço urbano tendo como foco os condomínios fechados, abordando especificamente dois aspectos, a saber: a diferença entre o espaço privado do interior do condomínio e do espaço público, além da própria consideração dos espaços



Figura 10.4 Ruas do bairro hípica, sendo a primeira pública e a segunda uma rua de loteamento privado

Fonte: Dorneles, 2007.

públicos próximos ao empreendimento. Para esta parte, utilizaremos algumas fotos tiradas de alguns condomínios na cidade de Porto Alegre.

Neste primeiro par de fotos, observamos uma nova urbanização de perímetro aberto composta por loteamentos e condomínios ao lado de uma das antigas ruas já existentes no bairro do entorno. Como podemos ver, as ruas e calçadas da nova urbanização estão muito bem conservadas, são de acesso público e de responsabilidade do poder público. Já as outras partes do bairro, mais antigas onde não há condomínios ou loteamentos apresentam condições de precariedade, com vias de apenas uma pista e sem calçamento. Neste caso fica claro como a presença deste tipo de empreendimento interfere nas condições de infraestrutura do espaço.

Neste segundo par de fotos, vemos a diferença do passeio público em frente ao condomínio e do terreno ao lado. A conservação do passeio público é de responsabilidade do proprietário do terreno. Então, neste caso, o condomínio acaba trazendo benefícios para o bairro pela melhor conservação da calçada em frente ao empreendimento. Ao contrário do caso anterior, onde o poder público arcava com os gastos da urbanização, aqui o condomínio é diretamente responsável, inclusive financeiramente, pela melhoria do espaço.

Neste terceiro caso, há uma notável diferença das condições do espaço público na frente da portaria do condomínio e nas laterais dos muros do empreendimento, onde nem mesmo existe calçamento e há lixo jogado. Aqui fica a questão sobre a responsabilidade, se do condomínio que deveria cuidar do passeio ou se do poder público que deveria fiscalizar isso e a própria limpeza do espaço público. Independente, o que fica marcado é a melhor

conservação do espaço onde é de interesse do condomínio, ou seja, na parte onde há mais visualização.

Neste quarto caso, podemos notar a diferença de qualidade e conservação entre uma rua no bairro Hípica, de apenas uma pista para cada sentido e já cheia de reparos, e uma rua de um loteamento privado no mesmo bairro. Estas mesmas ruas do loteamento são um ponto de debate, pois sua implantação, mesmo que financiada pela iniciativa privada, acaba por caracterizar-se como espaço público e, desta forma, de acesso universal, não podendo o empreendimento ser fechado. Aqui podemos ver um conflito de interesses e uma contradição, além da própria questão da privatização de ruas públicas.

Poder-se-ia argumentar que já que as ruas são públicas, quem deve financiá-las é o poder público. O argumento seguiria no sentido de que bastaria um financiamento privado para que a rua pudesse ser de uso exclusivo do empreendimento, o que cairia numa privatização do espaço público, dado que toda rua é pública. E é justamente porque toda rua é pública que é dever do Estado a sua abertura e manutenção, como vimos anteriormente na parte teórica deste artigo.

Relação público-privado nos condomínios fechados

Examinando a expansão urbana causada pelos condomínios fechados e a relação entre as esferas do público e do privado nestes empreendimentos na Califórnia, Le Goix (2003) analisa que há dois pontos nesta questão:

Por um lado, o controle de acesso e os aparatos de segurança representam um custo substancial para os proprietários, não apenas na construção das infraestruturas, mas também na manutenção das infraestruturas e amenidades privadas que de outra maneira seriam públicas (ruas, calçadas...). Aos proprietários é dada como compensação o acesso privado e exclusivo ao sítio e espaços que antes eram públicos. Esta exclusividade conta a favor para o aluguel da locação, e pode afetar positivamente o valor da propriedade(...)Por outro lado, os condomínios fechados provêm as autoridades públicas com contribuintes ricos, sem custos, desta forma considerando comunidades fechadas como “celeiros de dinheiro” de impostos sobre a propriedade. (Le Goix, 2003, pág. 3-4)

Souza (2008) levanta a hipótese de que o cercamento interessa para os moradores não somente como fator de proteção ou exclusividade, mas também como forma de valorização da propriedade, aumentando seu valor de troca. De acordo com Le Goix (2003), os dados do censo e do censo imobiliário da Califórnia mostram que o valor de propriedade dos imóveis nos condomínios fechados apresentou crescimento acima dos imóveis das adjacências não cercadas e também que os valores de propriedade dos condomínios fechados

resistiram melhor ao período de crise do mercado imobiliário dos anos de 1992-1996, em comparação com o valor de propriedade dos imóveis que não eram em um condomínio fechado. Desta forma, os condomínios fechados contribuem para proteger investimentos imobiliários, sendo que o fato de uma vizinhança ser murada aumenta o valor da propriedade e também a resistência deste valor a períodos de crise.

Empreendimentos fechados apresentam muitos interesses no que concerne à situação financeira do município: como o fato de um empreendimento ser fechado aumenta o valor da propriedade, aumenta também a base de imposto da propriedade. E a existência de muros transfere os custos da manutenção da infraestrutura urbana para a associação dos proprietários.

Em outro artigo, Le Goix (2005, pág.3) afirma que, “portanto, os condomínios fechados são tanto um bom investimento para o proprietário quanto um nicho de mercado muito rentável para o setor imobiliário, aluguel e impostos para os governos locais”. Desta forma, o desenvolvimento de condomínios fechados pode interessar à cidade como uma forma de aumentar o número de contribuintes e o volume de impostos arrecadados, dado o elevado nível de renda dos moradores a que se destinam estes empreendimentos. Também pode ser visto de um ponto de vista favorável aos municípios a construção de novas ruas e calçadas que ficam a encargo do empreendimento privado, tanto na construção quanto a manutenção.

Os condomínios fechados são particularmente desejáveis para os governos locais por produzirem uma ampliação da base fiscal a quase nenhum custo a não ser algumas infraestruturas gerais como vias de acesso e outras grandes obras. Le Goix (2005) analisa que há uma privatização das infraestruturas públicas e dos custos de manutenção (construção e manutenção de ruas, do passeio público, do esgoto) e representam para a municipalidade um forte crescimento no qual as infraestruturas e amenidades são incentivadas pela iniciativa privada, enquanto o município desfruta de uma contribuição adicional de impostos significativa.

Diante destes argumentos, Le Goix (2003) defende que a expansão urbana causada pelos condomínios fechados não deve ser entendido como uma “secessão”, uma separação da autoridade pública. O que há, para este autor, é uma espécie de parceria entre público e privado, um jogo local onde os condomínios fechados tem uma utilidade para o poder público, especialmente no financiamento da manutenção da infraestrutura urbana, enquanto que para a associação de proprietários é garantida certa autonomia na administração local.

Contudo, ao continuar sua análise, Le Goix também argumenta que seria “mais adequado classificar os condomínios fechados como predadores dos recursos públicos” (Le Goix, 2003, pág.4). As tarefas locais são divididas entre a associação privada de moradores, responsável pela manutenção das ruas e os aparatos de segurança, e a cidade que presta serviços públicos como água,

saneamento básico e bombeiros. De fato, a municipalidade age na maioria das vezes como uma extensão da associação de proprietários. Isto revela a tendência destas urbanizações fechadas em agir como predadores dos recursos públicos e uma mudança no uso dos serviços públicos municipais (pagos pelos contribuintes) para o uso exclusivo dos moradores dos empreendimentos privados.

É neste sentido a advertência de Silva (1995) de que nestes empreendimentos, com o passar do tempo, os encargos vão se tornando insuportáveis para os condôminos, pois estes empreendimentos constituem

um núcleo urbano com necessidades urbanas e, portanto, manifestação do desenvolvimento urbano, especialmente se construído para residência permanente, o qual, mais cedo ou mais tarde, vai requerer a intervenção municipal. (Silva,1995, pág. 317)

Freitas (1998) explica que este processo acontece da seguinte maneira:

O incorporador, porque já vendeu todas as unidades, não se interessa pela sorte do loteamento. As vias internas passam a não ter mais conservação adequada. Recorre-se, então, à Administração Pública para que esta assuma e aceite o sistema das vias internas(...). (Freitas, 1998, pág.11)

Quando as infraestruturas ficam velhas, as ruas precisam de manutenção, os custos estão subindo e não há como aumentar a verba dos empreendimentos através de novos lotes ou novos compradores, recorre-se ao município para assumir a responsabilidade dos encargos destes espaços. O autor cita como exemplo o caso de Leisure World/Laguna Woods, no qual a incorporação foi planejada de modo a transferir algumas responsabilidades para a cidade, o tanto quanto seja possível sem derrubar os muros, como esgoto, coleta de lixo e transporte público. Para Le Goix (2003,2005), esta incorporação dos condomínios fechados por parte dos municípios, em termos territoriais e de encargos financeiros, revela o envolvimento político e a tendência ao uso de recursos públicos no benefício de vizinhanças exclusivas e fechadas. Para Raposo (2005), as operações de loteamento são atividades de produção do solo urbano e, por isso, mesmo quando empreendidas pela iniciativa privada, devem respeitar a função pública do solo. A favor deste argumento, Mammarella e Barcellos (2009) apontam o fato de que a provisão de infraestrutura e de equipamentos urbanos continua sendo, em grande parte, função pública.

Encontramos em Furtado (2011) importantes elementos para nossa análise. Este autor argumenta que à medida que o capitalismo foi se desenvolvendo, cresceu também a necessidade de intervenção por parte do Estado. Deste modo, “instituições e estruturas públicas tem sido montadas para

regulamentar o mercado na provisão de certos tipos de bens e serviços, necessários a uma reprodução satisfatória do processo de produção capitalista” (Furtado, 2011, pág.4). O Estado, ao ter como função criar as condições necessárias para o processo de produção, tem que realizar determinadas obras que não são atrativas para o setor privado. Desta forma, o Estado é necessário para o setor privado porque:

(...)operando sozinho o mercado não teria condições de prover alguns serviços e usos não lucrativos da terra urbana tais como transporte, redes de esgoto e estradas, e a sua correta implantação criaria as condições favoráveis para investimentos lucrativos do setor privado. (Furtado, 2011, pág. 4)

Furtado (2011) continua sua análise entendendo que o valor de uso do espaço urbano é representado pelo conjunto de localizações nele contidas. Desta forma, o crescimento urbano acaba levando a uma produção diferenciada do espaço, marcada por dois processos: intensificação do uso solo em áreas já constituídas e extensão da área urbana existente, transformando um espaço até então sem valor para atividades urbanas em localização e, portanto, valorizada. Essa expansão urbana demanda a necessidade da melhoria ou provisão de novas infraestruturas para atender às novas necessidades, as quais ficam a cargo do setor público. “Portanto, o Estado joga um papel dominante na produção do espaço” (Furtado, 2011 pág. 10).

Este é um argumento que serve de contraponto ao levantado em Le Goix (2003, 2005) no qual os municípios teriam interesse no desenvolvimento de condomínios fechados no território do município porque ampliariam a arrecadação de impostos sem quase nenhum gasto. De fato, podemos analisar que os empreendimentos é que são beneficiados pelo município, o qual arca com todas as obras viárias e de acessibilidade para o empreendimento, muitas vezes em áreas afastadas e ainda não urbanizadas. Desta forma, o surgimento de um condomínio fechado na periferia do município pode aumentar a arrecadação de impostos do município por transformar terra rural em terra urbana. Sem o empreendimento, não haveria a urbanização desta área. Contudo, essa transformação é arcada pelos cofres públicos em obras de infraestrutura.

Considerações finais

Esta relação público-privada, que numa sociedade desigual e patrimonialista já tende a ser borrada, torna-se ainda mais confusa no desenvolvimento de urbanizações fechadas. Estes empreendimentos tem um caráter privado e primam pela exclusividade de seus espaços cercados. Por outro lado, por serem urbanizações como loteamentos, acabam desenvolvendo dentro de seu

perímetro espaços públicos. Interessam ao município no sentido de possibilitarem uma expansão da área urbana e da arrecadação de impostos sem que o município tenha que arcar com os custos das áreas internas.

Contudo, toda a infraestrutura externa necessária a estes empreendimentos fica a encargo do setor público. Além disso, nos casos onde torna-se oneroso demais o condomínios manter-se sozinho, o poder público tem que tomar para si a manutenção dos espaços internos, os quais continuam a ser de uso exclusivo dos condôminos.

Podemos analisar que é uma relação com no mínimo muitas variáveis econômicas e políticas, ainda mais se levarmos em consideração a afirmação de Souza (2002) de que os problemas e desafios urbanos não são uma questão de técnica, de conhecimento, mas sim uma questão política, um jogo de interesses entre os diversos grupos que atuam no espaço urbano.

Referências bibliográficas

- Cabrales Barajas, Luis Felipe (2005), *Estado del conocimiento sobre las urbanizaciones cerradas en Iberoamérica*, em *La Ciudad y el Miedo*, Girona, Universitat de Girona Publicaciones, p. 185-194.
- Caldeira, Teresa Pires do Rio (2000), *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*, São Paulo, Edusp.
- Davis, M. (2006), *Planeta favela*, Trad. Beatriz Medina, São Paulo, Boitempo.
- De Mattos, Carlos A. (2006), "Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas", in Geraiges, Amália Inês; Arroyo, Mônica; Silveira, Maria Laura, *América Latina: Cidade, Campo e Turismo*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo, Diciembre, p.41-73.
- Freitas, José Carlos de (2011), *Da legalidade dos loteamentos fechados*, Acessado em <http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html> na data de 06/05/2011.
- Furtado, Carlos Ribeiro (2004), *Gentrification e (re)organização urbana no Brasil: o caso de Porto Alegre (1965-1995)*, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, Ano de Obtenção.
- Furtado, Carlos Ribeiro (2011), *A Fragmentação do Planejamento na (Re)Organização e (Re)Produção do Espaço Urbano*, Mimeo.
- Hidalgo, Rodrigo (2004), *De los pequeños condomínios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)*, EURE (Santiago), Dezembro, vol. 30, n. 91, p. 29-52.
- Le Goix, Renaud (2005), *Communautés fermées*, Hypergéô, 19, maio.
- Le Goix, Renaud (2011), *The suburban paradise or the parcelling of cities? An analysis of discourses, fears and facts about the sprawl of gated communities in Southern California*, acessado em

<http://www.international.ucla.edu/article.asp?parentid=4664> na data de 24/06/2011.

- Mammarella, Rosetta; Barcelos, Tanya (2009), "As falácias sedutoras de um novo produto imobiliário globalizado: os condomínios fechados", em Alonso, José Antônio Gomes Fialho; Mammarella, Rosetta; Barcellos, Tanya (Orgs.). *Território, economia e sociedade: transformações na região metropolitana de Porto Alegre*, Porto Alegre, Fee.
- Offe, Claus; Ronge, Volker (1984), "Teses sobre a Fundamentação do Conceito de Estado Capitalista", em *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, p. 122-37.
- Poulantzas, Nicos (1973), *Political Power and Social Classes*, NLB [original de 1968].
- Raposo, Rita (2005), "Condomínios Fechados: palavras e leis", em *Anais do IV Congresso Português de Sociologia*.
- Santos, Carlos Nelson Ferreira dos (1981), *Condomínios Exclusivos: o que diria a respeito um arqueólogo?* Revista da Administração Municipal. Rio de Janeiro, jul./set., p. 6-29.
- Silva, José afonso da (1995), "Direito Urbanístico Brasileiro", 2ª ed., Malheiros.
- Sobarzo, Oscar (2006), "A produção do espaço público em Presidente Prudente reflexões na perspectiva dos loteamentos fechados, em Sposito, Eliseu Savério"; Sposito, Maria Encarnação Beltrão; Sobarzo, Oscar(orgs.), *Cidades Médias: produção do espaço*, São Paulo, Expressão Popular.
- Souza, Marcelo José Lopes de (2006), *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Ueda, Vanda (2005), "Os novos empreendimentos imobiliários e as transformações recentes no espaço urbano de Porto Alegre, em *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, Universidade de São Paulo.
- Vidal-Koppman, Sonia (2001), *Segregación residencial y apropiación del espacio: la migración hacia las urbanizaciones cerradas del área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)*, Scripta Nova, n. 94, agosto.

Aspectos culturais da microsegregação residencial O caso da área rural num município vizinho a Bogotá

Giselle Andrea Osorio Ardila

Universidade Nacional da Colômbia, (gisean@gmail.com)

Resumo

A segregação residencial tem sido entendida como um fenômeno urbano, estudado nas cidades; porém, as condições de diferenciação e separação entre os grupos sociais não são exclusivas do âmbito urbano. A segregação se relaciona com a divisão e hierarquização do trabalho e com a acumulação da riqueza, que também se apresentam em âmbitos rurais. Esse fato junto com a redução da escala espacial da segregação, cuja principal manifestação é a presença de condomínios fechados (Sabatini 2004; Caldeira 2007; Dureau *et al.*, 1994) da lugar à pergunta: *Como atua a segregação residencial quando os bairros das camadas altas, fechados por muros e tecnologias de vigilância, aparecem nas zonas rurais por perto das cidades em expansão?*

Este artigo é uma aproximação a essa questão, com base na pesquisa feita no ano de 2010, como dissertação de mestrado em urbanismo da Universidade Nacional da Colômbia, no caso de uma área rural no município de Chía, a 37 km ao norte de Bogotá, na Colômbia. Nas últimas décadas a população do município aumentou, assim como a fragmentação das terras rurais e a construção de condomínios fechados de luxo por perto de população rural de menor renda que gera processos de segregação residencial.

A construção dos condomínios implica a adequação do espaço, a abertura de rodovias e a construção de infraestrutura e equipamentos que alteram significativamente a paisagem preexistente. Sendo a paisagem a manifestação física das noções de território dos moradores, que estão determinadas por aspectos culturais e sociais (Ardila, 2005), a segregação gerada pela proximidade física dos condomínios tem um forte componente cultural ao aproximar diferentes noções de território.

Introdução

As cidades da América Latina são cidades de contrastes, nelas pode se achar o luxo e o conforto total, bem como extremos níveis de pobreza. Como herança do passado colonial hispânico, as camadas de alta renda das cidades da América Latina costumavam concentrar-se perto do centro administrativo, afastadas dos locais de moradia de outros grupos de população, num padrão altamente segregado. Com o decorrer do tempo, deslocaram-se para outras áreas formando os chamados “cones de alta renda”, a expressão faz referência ao padrão de localização sempre afastado de outros grupos de população.

No final do século XX, mudanças no sistema econômico tais como a desregularização da economia e a globalização, junto com múltiplas condições facilitadoras das quais falaremos em breve, vêm permitindo uma mudança importante nesse padrão. Atualmente, os diferentes grupos sociais se localizam em proximidades uns dos outros, fato que corresponde a um fenômeno de diminuição da escala espacial de segregação. Ou seja, o padrão de macro-segregação ao nível da cidade, no qual as camadas de alta renda tendem a se concentrar em algumas regiões gerais, está se tornando um padrão de microsegregação no qual se concentram em determinados bairros espalhados pelas metrópoles.

Numerosos estudos confirmam que a microsegregação vem se estendendo pelas cidades da América Latina (por exemplo, Sabatini, Caldeira, Janoshka, Dureau). No caso de Bogotá, na Colômbia, nas últimas décadas, diferentes grupos sociais têm se tornado próximos, surgiram bairros de camadas de baixa renda perto de áreas de camadas de alta renda, e camadas de alta e média renda se localizaram na periferia da cidade, em condomínios fechados, nos quais os altos muros e as tecnologias de vigilância reforçam a segregação.

Geralmente os estudos sobre a segregação residencial se referem a contextos urbanos; parafraseando a Castells (1978), a segregação é uma tendência à organização do espaço em áreas de forte homogeneidade social no interior de cada uma enquanto que há alta disparidade entre elas. Relaciona-se com a divisão e a hierarquização do trabalho, tanto como com a acumulação diferenciada de riqueza. Essas situações não são exclusivas das cidades, podem se apresentar em áreas rurais, ainda mais quando ficam por perto das grandes cidades, como no caso do estudo.

A pesquisa que fundamenta esta apresentação foi feita como dissertação de mestrado de Urbanismo na Universidade Nacional da Colômbia¹ e teve um caráter qualitativo. O caso de estudo é uma área rural num município 37 km ao norte de Bogotá, onde a população tradicional tem renda baixa e

1 Pesquisa feita com a orientação do professor Gerardo Ardila Calderón.

média e, além disso, ainda está vinculada com atividades rurais, tais como a agricultura e o cuidado de animais. A informação foi apanhada mediante a análise de casos similares, as observações na área e principalmente, entrevistas semiestruturadas com a população. Levando em conta que a segregação é um processo espacial, social e cultural, as variáveis do estudo se agruparam nessas mesmas dimensões. A dimensão física referida aos elementos de morfologia, tipologia e distribuição dos condomínios fechados e da população. Nas dimensões social e cultural foi analisada a estrutura das famílias, as formas de integração social, a proximidade com os diferentes serviços urbanos e os hábitos das populações da área.

Sendo que “[...] a segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros [...]” (Villaça, 2001:148) foram entrevistadas pessoas que moram nos condomínios fechados e fora deles. No caso dos condomínios o acesso a eles foi muito difícil, por isso também se entrevistaram síndicos e se usou informação de fontes secundárias. No caso da população que mora na área, fora dos condomínios, achou-se que uma parte dela nasceu e mora ali há mais de 40 anos pelo qual foi denominada, para efeito do estudo, como “população histórica”, usando o termo acunhado por Hidalgo e Arenas (2004), o restante dessa população se divide em pequenas fazendas e em casas alugadas da população histórica.

Alguns autores, entre eles Sabatini e Cáceres (2004), afirmam que a microsegregação implica num nível, mesmo que seja pequeno, de interação entre os diferentes grupos sociais. Segundo eles, os condomínios fechados gerariam demandas de serviços e empregos para seus vizinhos. O resultado da pesquisa demonstrou que, no caso estudado, no obstante a proximidade das populações, não tem se apresentado interação importante entre elas. Uma das explicações disto, é que diferentemente do que acontece nas periferias urbanas das cidades, nas áreas rurais além dos muros que separam os condomínios fechados dos seus vizinhos, existem diferentes noções do que é o território, essas noções são construídas culturalmente e dependem do jeito em que as populações se apropriam do espaço em que moram.

Um olhar rápido da área do estudo

O município de Chía está localizado 37 km ao norte de Bogotá (capital do país). Segundo as cifras oficiais, o município experimentou um permanente crescimento da população e do seu núcleo urbano desde finais dos anos 70 e começos dos 80, anos que correspondem com a expansão de Bogotá fora de seus limites administrativos. Atualmente, a população do município está por volta dos 100.000 habitantes em 7.742 km de área total. Em torno de 25% da população mora na área rural, a qual está dividida em nove setores chamados “veredas”.

Conforme dados do Escritório de Planejamento Municipal, entre os anos 1980 e 2005 se aprovaram 264 licenças de construção de condomínios

Quadro 11.1 Comparação conjuntos e condomínios fechados

Características	Conjuntos	Condomínios
Área	Média 20.000 m2 aprox.	40.000 m2 — 2'000.000 m2
Número de domicílios	10-40	40-1500
Tamanho dos domicílios	200-300m2 aprox.	400m2 1250m2 aprox.
Preço	Média 159.500 EUR	De 358.958 EUR em diante
Estrato	4 e 5	6
Zonas comuns	Salão de festas, parque infantil, academia e pequena quadra de futebol.	Quadras de tênis, parques infantis, igreja, piscina, cinema, SPA, salão de festas, salão de jogos, cavalariças,

Fonte: Elaboração conforme a pesquisa de campo.

fechados em Chía, 29% deles foram construídos na área rural. A cifra aumenta permanentemente porque o preço da terra na área rural é menor do que na área urbana e a construção de condomínios fechados gera importantes vantagens econômicas para os promotores, derivadas da renda do solo. Soma-se a esta situação a diminuição das atividades agrícolas, a divisão das terras e a frouteza das leis municipais de uso das terras.

Os condomínios fechados têm diferentes características de tamanho, tipos de domicílios, preços e serviços que ofertam a sua população. Na pesquisa foram identificados e definidos dois tipos de condomínios: Os grandes condomínios fechados de luxo para as camadas da maior renda e outros condomínios menores para camadas de média renda, que denominamos “conjuntos”, abaixo estão as principais características de cada tipo.

Os condomínios e conjuntos compartilham como característica principal o fechamento com muros e a vigilância permanente com câmeras e com guardas que impedem o passo a quem não estiver autorizado. Conforme a pesquisa de campo, na área urbana do município são comuns os condomínios fechados tipo conjunto, enquanto os grandes condomínios fechados se localizam em todas as “veredas” que formam a área rural. Ali é comum achar atividades tipicamente rurais tais como agricultura com cultivos de legumes, milho, ervilha, batata, coentro, cebola, entre outros, e criação de gado e galinhas. A partir da identificação de tendências na aparição de condomínios fechados nas veredas do município, escolheu-se a “vereda Cerca de Piedra” como caso de estudo.

Antes de 1970 em Cerca de Piedra, como em toda a área rural de Chía, existiam poucas construções, eram principalmente fazendas e casas de famílias que costumavam ter uma média de 10 membros. Não havia escola por perto e as crianças deviam ir à área urbana caminhando ou de bicicleta, depois da escola deviam ajudar com as tarefas agrícolas.

Uma das maiores fazendas era “El Edén” nela existiam uns poços onde os vizinhos iam pegar água por não ter aqueduto, a fazenda era um local importante na vida em Cerca de Piedra. Também não havia energia elétrica até que os vizinhos se associaram e instalaram os postes.

Com o decorrer do tempo, e junto com o detrimento das atividades agrícolas, as famílias dividiram os terrenos entre os filhos ou venderam para migrantes que fizeram novas moradias, ou cultivos de flores, que é o uso mais rentável do solo, depois da construção para uso residencial. As fazendas foram convertidas em condomínios fechados, inclusive a fazenda “El Édén”, que atualmente é o maior condomínio da área, com 66 domicílios e 12 ha. Embora tivesse perdido o caráter de local de encontro para a população de Cerca de Piedra, a antiga fazenda ainda é usada como referencia de localização para a população histórica.

Na década de 1980 já existia o transporte público desde a área urbana do município até as áreas rurais, as duas vias principais foram asfaltadas. Atualmente o acesso à área é fácil, embora tenha alguns caminhos sem asfalto e nos dias de chuva seja difícil transitar. Os moradores dos condomínios e conjuntos usam seus próprios automóveis para se deslocarem, enquanto que os outros moradores usam o transporte público, motocicletas, bicicletas ou caminham; alguns deles têm automóveis, mas não é o principal meio de transporte.

Atualmente, a paisagem em Cerca de Piedra é um mosaico onde se mistura o rural e o urbano, o novo e antigo. Os condomínios fechados estão do lado das pequenas fazendas, das casas da população histórica e de população recente de baixa renda, além da moradia, os usos dos terrenos são principalmente para atividades agrícolas, é muito importante o cultivo de flores para exportação. Também há pequenas lojas conhecidas como “tiendas” onde se encontram alimentos e guloseimas.

Quanto aos equipamentos coletivos existe uma escola pública, uma igreja católica ainda em construção com o apoio econômico dos fiéis e uma quadra coberta de futebol. Os moradores dos condomínios não usam nenhum destes equipamentos, que também são locais de socialização do resto da população. Na igreja há diferentes atividades para as crianças e na quadra de futebol há encontros esportivos. Existe um grupo de vizinhos chamado “Junta de Acción Comunal” que tem a tarefa de trabalhar pela comunidade da área, é uma ponte entre os vizinhos e a prefeitura do município.

Devido a que ainda grande parte da população é população histórica, é comum que os moradores sejam parentes entre eles, assim pode se achar ruas onde todos os vizinhos são também primos ou irmãos e conhecem os moradores de outras ruas com quem também são primos, amigos ou compadres.

A construção cultural do território no processo de micro segregação residencial

A construção dos condomínios fechados é um processo que envolve a transformação do espaço e que muda significativamente a paisagem rural na que irrompem no que Caldeira (2001) chamou de “enclaves fortificados”. Nesse ponto, é fundamental esclarecer que entendemos a paisagem como o conjunto das manifestações visíveis das noções de território que uma população tem e do jeito como as pessoas se apropriam do espaço.

O território, segundo Ardila (2005), não é um espaço físico, é mais do que nossa localização espacial. Pertence ao terreno dos significados porque é uma idéia que mora na mente dos indivíduos e se constrói desde a experiência de cada sociedade, das diferentes formas de organização das relações entre os humanos e a natureza, relações que são mediadas pela cultura.

Os territórios são construídos permanentemente quando as pessoas dotam de sentido, desde seu marco cultural, ao espaço, quando se expressam sobre ele e o controlam por meio da territorialidade. A esse respeito, Ardila (Ibid.) explica que a territorialidade depende de um conjunto de regras e acordos, que provêm da religião, a economia, a história, etc., que limitam os direitos e obrigações de cada pessoa, de cada comunidade e cada sociedade.

A territorialidade se manifesta em diferentes níveis. O primeiro nível é o nosso próprio corpo; o segundo tem a ver com as pessoas mais próximas de nós, nossa família; um terceiro nível corresponde àquela unidade mínima com a qual compartilhamos um universo de significados, chamada comunidade; o quarto nível consiste numa unidade maior na que se articulam as pequenas comunidades locais que formam uma sociedade; deste modo continuam os níveis de relações, sucessivamente. Baseados na territorialidade, excluimos ou incluímos a quem achamos que deve fazer parte do “nós”, ou a quem achamos que devia ser “como nós”. A idéia do território é nossa referencia de localização social e uma referencia para nosso comportamento com os outros, por isso faz parte fundamental da identificação das pessoas com uma paisagem, com uma sociedade, com uma história, uma tradição e uma memória.

Como disse acima, a paisagem é a manifestação visível das idéias de território e é construída nos mesmos níveis que a territorialidade. Por exemplo, em nosso corpo construímos a paisagem de nosso aspecto, vestimos de um jeito particular, maquilhamos e usamos jóias como símbolos do que achamos que somos; quando mudamos esses símbolos sentimos que deixamos de ser nós por um momento, estamos disfarçados.

No caso do segundo nível da territorialidade, podemos pensar na casa de qualquer família, nela existem elementos que identificam essa família e representam sua história, por exemplo, as fotografias, os diplomas, os souvenirs das viagens, etc., a casa é bem mais do que o espaço de moradia da família,



Figura 11.1 Níveis de territorialidade

Fonte: Elaboração da autora segundo Ardila (2005).

é um sistema complexo de relações e significados. Assim mesmo acontece ao nível da comunidade com a paisagem do bairro, da área onde moramos, inclusive com a cidade.

Daí decorre que não existe uma noção única do território, sempre existem varias noções diferentes brigando por se impor umas sobre as outras, sob as lutas políticas pelo acesso à natureza e os benefícios dela.

Na pesquisa feita em Chia, a área de estudo foi por muito tempo uma área rural com uma população de características socioculturais e econômicas similares, com relações de parentesco e vizinhança que ainda se mantém. Como referi acima, a população “histórica” tem espaços comuns onde socializam e é freqüente que um vizinho seja amigo do outro e ajude na construção da sua casa ou que seja padrinho dos filhos. Nos finais de semana, as pequenas lojas vendem cerveja e os vizinhos reúnem-se para partilhar a tarde e jogar tejo.²

As vivendas da população histórica geralmente são coloridas, de um andar, têm uma cozinha grande e quase sempre uma horta de uns 30m² onde

2 O tejo é um dos desportos nacionais na Colômbia, faz parte da cultura popular do país. Consiste em jogar um disco metálico pesado a uns pequenos sacos de pólvora localizados sobre uma caixa cheia de argila. A idéia é fazer explodir mais sacos do que o time contrário.



Figura 11.2 Vivendas de população “histórica”

Fonte: Fotos da autora.

se cultiva milho, batata, hortaliças e legumes para o próprio consumo e às vezes para a venda aos passantes. Nessas casas também têm alguns animais como galinhas, cachorros, vacas, ovelhas e cavalos.

A relação entre os vizinhos é de proximidade. Existe um caso muito interessante no qual nas casas de três primos as portas de entrada estão todas em frente das outras, não em frente da estrada, formando um meio círculo. Nesse caso, a localização e orientação das portas de entrada, abertas o dia todo, privilegiam a relação com a família e com a horta, que é compartilhada pelas três famílias.

Nas famílias históricas e nas recentes, que não moram nos condomínios fechados e nem são de alta renda, têm uma média de seis membros, muitos dos pais não acabaram o ensino-médio e os filhos pequenos estudam nas escolas públicas do município, aonde vão a pé, de bicicleta ou ônibus. Na figura 11.3 pode se observar a ocupação dos membros das famílias entrevistadas na pesquisa.

Grande parte da população consultada, especialmente os mais velhos, afirmou não estar disposta a vender suas terras mesmo se receber uma boa oferta econômica, em razão de ser a casa da família, onde estão todas suas lembranças, nas palavras de uma das pessoas consultadas: *“Esta é a casa de minha família, é minha e de meus filhos, enquanto eu estiver aqui, não vai ser vendida”*.

Em contra partida, os condomínios fechados se localizam perto das principais estradas da área, o que reflete o interesse pela rápida mobilização para fora do município e uma relação mínima com outros elementos da paisagem da qual estão separados pelos muros e a estrita vigilância. As famílias que moram nos condomínios fechados, têm em média quatro membros, geralmente com filhos pequenos que vão a colégios privados em Chía, em

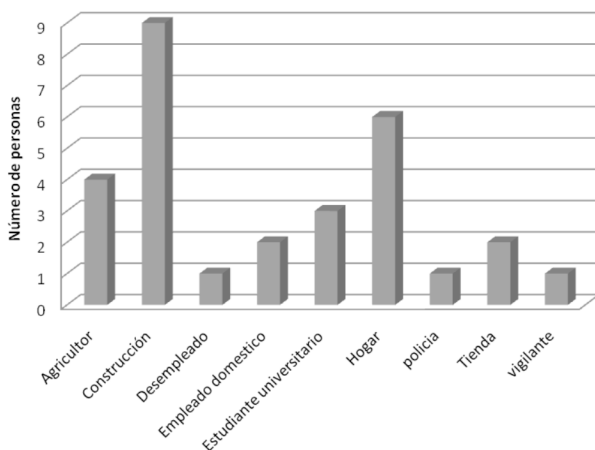


Figura 11.3 Ocupação população histórica e recente

Fonte: Elaboração própria segundo pesquisa de campo.

outros municípios próximos ou em Bogotá. As vivendas respondem a padrões arquitetônicos importados.

Apesar de ser sido desenhados, pelo menos na teoria, para gerar relações de comunidade entre população de condições socioeconômicas e culturais “homogêneas”, no caso de estudo as pessoas que moram nos condôminos não se falam entre elas. Durante o dia trabalham em Bogotá e só voltam à noite, muitos finais de semana vão a Bogotá para visitar a família e aos amigos, daí que o tempo que passam na área é reduzido.

Esta população não interage com os outros dentro nem fora do condomínio, não precisa usar os equipamentos da área porque tudo que precisa esta dentro do condomínio: serviços de educação, mercado, saúde, etc., são obtidos fora de Cerca de Piedra, nos centros comerciais do município ou em Bogotá para onde vão sempre de carro.

Contrário ao expressado por Sabatini e Cáceres (2004), no caso estudado, os condomínios fechados não tem gerado novas oportunidades de trabalho para a população circundante e a proximidade espacial deles não significou uma diminuição na intensidade da segregação devido a que, a diferença do que acontece em áreas urbanas, no caso de estudo a população dos condomínios fechados e a população histórica têm, como foi mostrado acima, diferentes jeitos de se apropriar do espaço, de conceber o território e de se relacionar com os próximos.

Além das diferenças na territorialidade referidas acima, é de sublinhar que a ajuda entre os vizinhos é uma característica da população histórica que



Figura 11.4 Vivendas nos condomínios fechados

Fonte: Fotos da autora.

se mantêm ao longo do tempo e age como resistência à segregação. Assim por exemplo, há cinco anos foi introduzido o serviço de gás natural na área exclusivamente para os condomínios recém-construídos; os vizinhos da população histórica não tinham o serviço e ao ver que o estavam levando para o condomínio, pediram à prefeitura a inclusão deles para receber o serviço, na prefeitura disseram-lhes que não existiam os recursos econômicos para levar o gás para toda a população da área, mas sim para os condomínios que podiam pagar por isso; então a “Junta de Acción Comunal” se organizou com os vizinhos da área para conseguir uma parte do dinheiro para os materiais e eles próprios forneceram seu trabalho para instalar o serviço, e pediram ajuda restante à prefeitura, conseguindo a instalação do gás natural.

Para as camadas de alta renda é mais fácil adaptar o espaço a suas necessidades, usando seus recursos econômicos, para quem não pode pagar por adaptar o espaço o melhor é procurar ajuda de outros que tenham as mesmas necessidades e trabalhar juntos, é por isso que as relações de vizinhança se mantêm mais fortes fora dos condomínios que dentro deles.

Segundo os resultados da pesquisa, os moradores dos condomínios fechados só compartilham com as populações circundantes as estradas. A chegada dessa população não significou demanda de serviços para a área nem criou muitos novos postos de trabalho para a população de baixa renda que já estava estabelecida. No caso das pequenas lojas e lanchonetes na área, os empregados afirmaram que as vendas só aumentaram durante a construção dos condomínios, porque os pedreiros compravam comida, mas depois disso as vendas voltaram à normalidade, pois os novos moradores não fazem suas compras na área.

Embora grande parte da população da área se dedique a atividades de construção, especialmente pedreiros, como vimos na figura 11.2, a maioria

deles nunca trabalhou na construção dos condomínios fechados perto de sua moradia. Conforme dito pelas pessoas entrevistadas, as companhias construtoras não oferecem contratos com todas as obrigações da lei, pagam menos do que os pedreiros acham ser justo e em alguns casos, depois da construção acabar, eles não pagam o concordado. Daí decorre que os pedreiros que pertencem à população histórica em Cerca de Piedra preferem trabalhar longe dali, em outros projetos, fato que mantém as distancias entre os diferentes grupos de população.

Reflexões finais

A microsegregação residencial implica a proximidade espacial de diferentes grupos de população, mas não significa um achegamento de fato entre os grupos. No caso de áreas rurais, o afastamento e a falta de interação se apoiam em aspectos culturais que determinam o modo em que cada população se apropria do espaço, constrói a paisagem e se relaciona com as outras pessoas.

Para diminuir a segregação seria preciso no mínimo, suprimir elementos e símbolos diferenciadores como os muros e a câmeras de vigilância, mas esses elementos da paisagem são resultado do jeito como a população dos condomínios fechados concebe o território e a si mesma como diferente dos outros, dos que estão fora, da população aqui chamada “histórica”.

A noção de território para os moradores dos condomínios fechados é similar a um quebra-cabeça, composto por várias peças que interagem para formar uma unidade, por vários enclaves pelos que se deslocam permanentemente. O condômino é uma das peças, onde dormem; o trabalho em Bogotá é outra; o centro comercial é mais uma, na qual se abastecem e têm atividades de lazer; as casas de parentes e amigos são outras peças donde estão as lembranças e os afetos. A área de Cerca de Piedra só é para eles uma referência do local onde está a casa que é só uma peça do território. Em contra partida, para a população histórica e recente de baixa renda, Cerca de Piedra é todo seu território, é uma unidade na qual tem seu lar, o local de estudo e trabalho, o local onde estão a família e os amigos junto com as lembranças e afetos.

Para os moradores dos condomínios fechados, morar em Cerca de Piedra é uma oportunidade de ficar perto da natureza, do ar puro e com tranqüilidade; mesmo que a natureza se olhe só desde a janela da casa ou do carro ou nas saídas a correr nos domingos de manhã. Para a população histórica, Cerca de Piedra é o lar, onde a relação com a natureza ainda é forte, dela obtém alguns dos seus alimentos, os referentes de localização cotidiana e os locais de lazer.

A distancia espacial entre os grupos de população na área de estudo é pouca, mas a distancia territorial é grande pelo qual não é possível uma redução na intensidade da segregação residencial.

Referências bibliográficas

- Ardila, Gerardo (2006), *Ingeniería y territorio: una relación política indisoluble*. *Revista Palimpsesto* 5:60-67, Universidad Nacional de Colombia.
- Caldeira, Teresa (2000), *Ciudad de muros*, Tradução de Claudia Solans (2007), Editorial Gedisa, Barcelona.
- Castells, Manuel (1974), *La Cuestión urbana*, México, Siglo XXI editores.
- Dureau, Françoise; Dupont, Véronique; Lelièvre, Éva; Lévy, Jean-Pierre y Lulle, Thierry (Coord.) (1994), *Metrópolis en movimiento. Una comparación internacional*. Universidad Externado de Colombia, Institut de Recherche pour le Développement, Alfaomega, Bogotá.
- Hidalgo, Rodrigo e Arenas, Federico (2004), "Condominios y urbanizaciones cerradas en comunas del sector oriente de Santiago. Tendencias de localización y morfología urbana", Em Sabatini y Cáceres (Ed.), *Barrios cerrados en Santiago de Chile. Entre la exclusión y la integración residencial*.
- Janoschka, Michael (2002), "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización", Em *Revista Eure*, Vol. XXVIII, N° 85, pp. 11-29, diciembre 2002. Santiago de Chile.
- Sabatini, Francisco y Cáceres, Gonzalo (2004), "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón de segregación en las ciudades latinoamericanas: El caso de Santiago de Chile", Em Sabatini y Cáceres (Ed.), *Barrios cerrados en Santiago de Chile. Entre la exclusión y la integración residencial*.
- Villaça, Flávio (2001), *Espaço intra-urbano no Brasil*, Studio Nobel — FAPESP — Lincoln institute of land policy, São Paulo.

Los efectos de la geografía de oportunidades sobre las preferencias de movilidad residencial al interior de barrios populares consolidados en Santiago de Chile (1990-2010)

Rodrigo Millan V.

Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Universidad Diego Portales, Chile, (rodrigo.millan@mail.udp.cl)

Resumen

La investigación analiza el fenómeno de la movilidad residencial en barrios populares consolidados (*innerburbs*) ubicados al interior de Santiago de Chile, construidos entre las décadas del cuarenta y setenta. En línea con la tradición de debates sobre la urbanización acelerada en Latinoamérica, los patrones de localización residencial de las clases populares urbanas y las fuerzas de mercado que condicionan las posibilidades de movilidad residencial, el estudio discute el impacto de la geografía de oportunidades sobre las motivaciones, expectativas y disposiciones a la movilidad residencial de los habitantes de la antigua periferia, que hoy se encuentran integrados a la ciudad consolidada.

Seleccionando dos barrios populares ubicados en el área consolidada de Santiago (comunas de Macul y Cerro Navia), cuya diferencia radica en la localización respecto a la geografía metropolitana de oportunidades, se intenta dilucidar -más allá de las explicaciones que enfatizan en las dinámicas de los precios en el mercado del suelo y la vivienda-, los comportamientos no financieros de los propietarios de viviendas en las decisiones económicas que configuran la movilidad residencial. Considerando un set de fuerzas que actúan sobre estos asentamientos y sus entornos cercanos (propietarios, desarrolladores inmobiliarios, gobiernos locales y regionales, empresarios, organizaciones vecinales), se comprende el modo en que ellas actúan configurando dichos espacios. El contexto actual de estas urbanizaciones está marcado por una doble condición: una proporción importante de los barrios se encuentra integrada geográficamente a las redes de transporte y comunicaciones (transporte público, autopistas urbanas, Internet), servicios básicos (agua potable, electricidad, alcantarillado), y consumo (supermercados, centros comerciales, centros de pago de servicios, televisión pagada e Internet, etc.) Simultáneamente, presentan grados de deterioro físico de las viviendas y de los espacios públicos, así como una creciente disociación entre los

espacios construidos y las necesidades contemporáneas de los núcleos familiares.

La investigación muestra cómo el confinamiento de sectores populares en áreas de la ciudad expresa y alimenta la desigual distribución de las oportunidades en el espacio. Condenando a miles de ciudadanos a la inmovilidad, el vivir en un lugar de estas características puede significar menores oportunidades de empleo, exposición al crimen, deserción escolar, inactividad juvenil o violencia intrafamiliar. En la medida en que el mejoramiento urbano de áreas pericentrales metropolitanas no sea tomado en consideración como parte de la agenda pública de políticas urbanas, una serie de problemas sociales se agudizarán, desfavoreciendo el desarrollo económico y social de una proporción importante de los habitantes de Santiago.

Antecedentes

Los efectos de la geografía de oportunidades sobre las preferencias de movilidad residencial al interior de barrios populares consolidados en Santiago de Chile (1990-2010) analiza el fenómeno de la movilidad residencial en barrios populares consolidados (innerburbs) ubicados al interior de la ciudad de Santiago de Chile. Como parte de la Red de Investigación sobre la Tercera Generación de Políticas de Vivienda para Asentamientos Consolidados de Bajos Ingresos de Latinoamérica — liderada por Peter Ward (University of Texas at Austin) — y continuadora de las investigaciones desarrolladas en el proyecto Anillos de Investigación en Ciencias Sociales Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: influencia de la segregación residencial y lecciones de política (Sabatini *et al.*, 2006-2008), el estudio se enmarca dentro de la discusión sobre el presente y futuro de los barrios populares consolidados existentes en los centros de las metrópolis latinoamericanas (regeneración urbana). En línea con la tradición de debates acerca de los procesos de urbanización acelerada en América Latina, los patrones de localización residencial de las clases populares urbanas y las fuerzas de mercado que condicionan las posibilidades de movilidad residencial, la investigación analiza el impacto de la geografía de oportunidades sobre las motivaciones, expectativas y disposiciones a la movilidad residencial de los habitantes de la antigua periferia, que hoy se encuentran integrados a la ciudad consolidada.

El contexto actual de estas urbanizaciones está marcado por una doble condición: por un lado, una proporción importante de los barrios se encuentra integrada geográficamente a las redes de transporte y comunicaciones (transporte público, autopistas urbanas, Internet), de servicios básicos (agua potable, electricidad, alcantarillado, etc.), y de consumo (supermercados, centros comerciales, centros de pago de servicios, televisión pagada e Internet, etc.). Por otra parte, presentan cierto grado de deterioro físico de las viviendas y de los espacios públicos, así como una creciente disociación entre los espacios construidos y las necesidades contemporáneas de los núcleos familiares.

¿Cuál es el impacto de la geografía de oportunidades sobre las motivaciones y expectativas que sostienen la decisión y posibilidad de emigrar del barrio de los propietarios de viviendas de asentamientos populares consolidados? A través de la investigación se analiza la dimensión subjetiva detrás de los deseos y posibilidades de mudarse de vivienda y/o barrio, así como los efectos que tienen la geografía de oportunidades y la segregación, sea objetiva o subjetiva, sobre las condiciones de movilidad social y residencia de los habitantes de áreas populares consolidadas. La investigación toma dos líneas argumentativas: por un lado, los habitantes de los barrios populares consolidados de las áreas centrales metropolitanas tienen oportunidades desiguales, en función a su localización relativa al bienestar (Rosenbaum, 1995), lo que significa que la localización afecta a los modelos de decisión de los propietarios — si es que los tienen — respecto a mudarse a otra área en la ciudad. Por otra parte, los criterios de decisión de los propietarios se basan en cuestiones que desbordan lo puramente material (valor de uso), tales como percepción de segregación del barrio, sensación de (in)seguridad cotidiana, aspiración al ascenso en la escala social o la conformación de una nueva identidad.

Una de las hipótesis con que se trabaja en la presente investigación tiene relación con que en el barrio mejor localizado las razones aducidas por los que desean mudarse se justificarán en una movilidad social ascendente (nuevos hábitos y necesidades, reconfiguración propia identidad), así como a oportunidades de mercado convenientes en términos de precios de venta y acceso a créditos hipotecarios. Asimismo, reconocerán que las oportunidades de mercado no se encuentran tan fácilmente disponibles y que los costos familiares de tomar una decisión de este tipo pueden ser muy altos (adaptación a nuevos contextos sociales, riesgos asociados a la pérdida de patrimonio, en este caso, inmueble). Por otra parte, las hipótesis de trabajo para el barrio peor localizado señalan que quienes manifiestan sus deseos de mudarse lo hacen en función de lograr mejores estándares de bienestar para la familia, a pesar de todos los costos implicados en la decisión (económicos, sociales, culturales). Se justifican en el agobio frente a una situación de segregación, exclusión y falta de oportunidades, de la cual difícilmente pueden desligarse, mayormente por la existencia de barreras reales y simbólicas que frenan la movilidad. Respecto al mercado inmobiliario, se establecerá el grado en que las decisiones de los propietarios están afectadas por los atributos de localización, las ofertas existentes en el mercado inmobiliario (posibilidad de venta y arriendo, acceso a crédito y subsidio para vivienda) y las motivaciones no financieras que inciden sobre las decisiones de movilidad residencial.

La investigación logró evidenciar que existen importantes diferencias por parte de los residentes de ambos barrios respecto a las expectativas de mudarse de su lugar de residencia. Las diferencias metropolitanas respecto a la geografía de oportunidades define el grado de satisfacción de quienes

residen en distintas áreas del pericentro capitalino. La integración a espacios de consumo y el entretenimiento, la dinamización del mercado inmobiliario y la potencial convivencia con sectores de mayores ingresos, el despliegue de inversiones públicas y privadas, así como el acceso a políticas municipales de bienestar, establecen diferencias significativas respecto al grado de satisfacción de los residentes y sus expectativas de movilidad residencial. Al mismo tiempo, a juicio de la mayoría de los consultados, el sistema de transporte metropolitano y la urbanización mínima son problemas ya resueltos dentro de las áreas pericentrales.

Aspectos conceptuales y teóricos

El primer concepto que comparece es el de la geografía de oportunidades. Esta idea comienza en el cuestionamiento a la noción de igualdad de oportunidades, entendida como la posibilidad de todos los ciudadanos — sea cual sea su raza, origen, status socioeconómico — de acceder a la estructura de oportunidades socialmente distribuidas. Esta conceptualización pasa por alto lo que se ha llamado la dimensión geográfica de la estructura de oportunidades (Galster y Killen, 1995), que no es más que la relevancia que tiene la distribución de los bienes y activos al interior de un territorio. El lugar donde viven los individuos afecta su set de oportunidades, así como las posibilidades de desarrollo en su ciclo vital (Rosenbaum, 1995; Musterd *et al.*, 2003), tales como sus logros educacionales, el acceso a empleo, las expectativas salariales o su exposición al crimen (Kearns: 2002; Friedrichs *et al.*: 2003; Briggs 2005), sólo por nombrar algunos. Desde esta premisa se han levantado preguntas por la desigual localización de mercados e instituciones dentro de las áreas metropolitanas, así como el confinamiento de sectores completos de la ciudad a bienes y servicios restringidos (Galster y Killen, 1995). La igualdad de oportunidades — ahora entendida en su dimensión geográfica — sostiene la posibilidad de movilidad social, entendida como el nivel de apertura dentro de la estructura de clases sociales (Torche, 2005). La desigual distribución del bienestar se explica por la acción de distintos agentes, tales como las preferencias de localización residencial de los habitantes de determinada área de la ciudad, así como las políticas e instituciones que se vinculen con ella, tales como la provisión de educación, los sistemas de transporte, las restricciones en los usos del suelo, los sistemas de financiamiento de la vivienda y de carga impositiva, etc. (Briggs: 2005). Otros autores añaden que los barrios y los set de oportunidades de sus residentes han sido configurados por múltiples factores, tales como las condiciones físicas y materiales de sus viviendas; las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de alcance barrial, comunal y metropolitano; las características demográficas y socioeconómicas de sus habitantes; las redes sociales existentes tanto hacia el interior del barrio como al entorno; las organizaciones políticas existentes, así

como los vínculos con el sistema político local, regional y nacional; el arraigo territorial de sus habitantes (Galster, 2001). Sin embargo, la distribución de oportunidades no está representada solamente por la oferta de bienes y servicios disponibles en un área específica de la ciudad, sino que también está afectada por lo que aquí se denomina el efecto de contigüidad en sociedad clasistas, que algunos autores han denominado “capital locacional” (Abramo, 2003). Éste último autor señala que, en el caso de algunas de las favelas de Rio de Janeiro, éstas se han visto favorecidas por la llegada de bienes y servicios que, en principio, estaban orientados a otro público objetivo.

Reflexionando sobre uno de los resultados encontrados en su análisis a los patrones de la segregación residencial en Santiago para el periodo 1992-2002, Sabatini *et al.* (2010) señalan: “cuando hay “bolsones” de pequeñas áreas populares socialmente homogéneas en áreas más grandes de mayor condición social (áreas centrales de Santiago, áreas consolidadas en torno a los ejes de accesibilidad y el cono de alta renta), entonces la segregación espacial de los hogares populares (su aglomeración) les ayuda a mejorar sus oportunidades de empleo. La conjetura sería que en esos barrios populares segregados a baja escala, la proximidad física entre hogares populares facilita la circulación de información sobre oportunidades laborales”. Si bien su explicación toma la línea explicativa de los vínculos débiles (Granovetter: 1973) y de la transmisión de información facilitada por la localización contigua a zonas en donde las oportunidades están disponibles (Marques, 2009), acá se buscan entregar otras claves explicativas como la capacidad de los municipios de “gestionar bienestar”, así como las de la empresa privada de deslocalizar activos de las áreas en donde tradicionalmente lo hacían, hacia sectores de la ciudad que van volviéndose poco a poco más atractivos como potenciales mercados.

Tomando en cuenta que la configuración de la geografía de oportunidades depende de la acción de distintas fuerzas y actores, el proyecto de investigación trabaja considerando cinco líneas de acciones de configuración del espacio social y construido. En primer lugar están las políticas de inversión pública en infraestructura de nivel metropolitano (autopistas, metro, red transporte público) como mecanismos de vinculación y conectividad con el resto de la ciudad. En segundo lugar están las inversiones privadas en el ámbito comercial asociadas al consumo, entretenimiento y ocio (proliferación del mall y el retail, así como la expansión de artefactos urbanos como bombas de servicio, farmacias y strip centers). En tercer lugar aparece como relevante la acción de los desarrolladores inmobiliarios, quienes han venido generando nuevos productos y mercados dentro del área consolidada de la Región Metropolitana, posibilitando la llegada de habitantes de mayores ingresos. En cuarto lugar están las políticas de bienestar municipales, que son las acciones de los gobiernos locales para llevar activos y posibilidades a los barrios. Por último, están las iniciativas concertadas de mejoramiento de las condiciones del barrio, muchas de ellas auto gestionadas.

Por sí solas, las acciones de las distintas fuerzas y actores que configuran el espacio no son suficientes para responder las preguntas que traza la investigación, pues por sí mismas son incapaces de explicar la atribución de sentido que otorgan los residentes a las acciones, políticas e instituciones que dan forma a su barrio y a sus condiciones cotidianas de vida. Tanto la movilidad social como la residencial dependen de la estructura de oportunidades y la cultura como matriz de orientaciones de la acción, así como de la capacidad de los sujetos de construir y desarrollar procesos de individualización para transitar y valerse de esta estructura de oportunidades y soportes de la cultura (Márquez, 2007). La percepción subjetiva de las oportunidades (Kaztman, 1999) contiene dentro de sí la distinción entre lo factible y lo deseable. Como afirman algunos autores, las decisiones de localización, ya sea como deseo, necesidad y/o posibilidad, están construidas “en función de una serie de variables socioeconómicas y espaciales”, y el lugar elegido “reporta una cierta utilidad a sus usuarios respecto a lo que empujó la decisión de mudarse, pero está sujeto tanto a la disponibilidad de espacio (vacancia) en el lugar de elección como a su capacidad de pago” (Suárez-Lastra y Delgado-Campos: 2010).

Es relevante entender los lugares como espacios específicos significados por quienes los habitan (interior) y por quienes se vinculan a ellos (exterior); tienen una localización específica, un sentido atribuido y una forma física particular (Agnew y Duncan, 1989). Son construidos social y culturalmente en la práctica, en base a las articulaciones internas de sentido que hagan los distintos agentes. Bajo la categoría de “espacio vivido” — tematizada tanto desde Lefebvre (1991), como desde Habermas (1987) y su influencia fenomenológica — puede explicarse al espacio como ámbito de reproducción social, en el cual el cuerpo (reproducción biológica), la vivienda (reproducción de la fuerza de trabajo) y los espacios públicos de la ciudad (reproducción relaciones sociales) comparecen como distintas escalas espaciales que tienen efecto sobre la integración social y la mantención, consolidación o ruptura de los sistemas sociales (Hayden, 1997). El espacio está siempre en proceso de formación porque es el resultado de las interacciones sociales; como afirma Massey (2005) “precisamente porque el espacio es producto de las relaciones, relaciones que están necesariamente implícitas en las prácticas materiales que deben realizarse, siempre está en proceso de formación, en devenir, nunca acabado, nunca cerrado”.

Aspectos metodológicos

Fueron seleccionados dos barrios populares ubicados en el área consolidada de Santiago (comunas de Macul y Cerro Navia) como ámbito de investigación, cuya diferencia radica en la localización respecto a la geografía metropolitana de oportunidades. En ellos se intentó dilucidar — más allá de las explicaciones que enfatizan en las dinámicas de los precios en el mercado del

suelo y la vivienda —, los comportamientos no financieros de los propietarios de viviendas en las decisiones económicas que configuran su movilidad residencial. Tomando en consideración un set de fuerzas que actúan sobre estos asentamientos y sus entornos cercanos (propietarios, desarrolladores inmobiliarios, gobiernos locales y regionales, empresarios, organizaciones vecinales), se busca comprender el modo en que éstas actúan configurando dichos espacios.

Los casos fueron seleccionados en base a cinco criterios: a) barrios que nacieron hace 40-50 años como fruto de intervención popular sobre el espacio (sea como toma ilegal de terrenos o subdivisión predial privada, al modo de loteo brujo) b) similar perfil socioeconómico de la población en los comienzos de la urbanización c) características sociodemográficas actuales similares (número de familias, perfil etario, estructuras familiares, etc.) d) barrios que hayan sido objeto de intervención pública en términos de regularización de uso de suelo y urbanización e) diferencias actuales en la localización respecto a la geografía de oportunidades desplegadas en Santiago, basado en la premisa de una dispersión desigual de lo moderno en el territorio.

Para lograr recopilar la información relevante se utilizaron entrevistas en profundidad aplicadas a jefes de hogar de ambas categorías. Adicionalmente, para recabar información acerca de la historia de intervenciones y políticas desarrolladas en ambos barrios se entrevistaron a funcionarios municipales (Departamentos de Proyectos, Direcciones de Obras y Direcciones de Desarrollo Comunitario). La muestra elegida fue entrevistada en profundidad, según una pauta semi-estructurada. Mientras en 23 de Enero se entrevistaron a 27 jefes de hogar, en La Unión fueron consultados 24 personas. Sus respuestas fueron sometidas a análisis de discursos, mediante herramientas de codificación, a partir de los cuales se obtuvo información relativa a las motivaciones y expectativas que configuran el deseo de un potencial cambio de barrio.

Análisis: disposiciones y expectativas a la movilidad residencial en dos barrios pericentrales metropolitanos

23 de Enero, tuvo su origen en 1961 como una toma ilegal de terrenos, al igual que otras poblaciones de Santiago y de la entonces comuna de Ñuñoa. El lugar donde se instalaron los primeros habitantes era parte del lecho del Zanjón de la Aguada, área utilizada tanto para la extracción de áridos como para botadero de basura. Tras completar unos meses de primera ocupación, los pobladores decidieron lotear y formalizar el uso del suelo a una medida similar a lo que posteriormente implementaría el programa de vivienda Operación Sitio (1965), subdividiéndolo en lotes de 10 metros de frente por 20 de fondo para las cerca de 270 familias originales. Un estudio de la Consejería Nacional de Promoción Popular sobre poblaciones marginales en el Gran Santiago (1968), advierte que en 1968 en la población 23 de Enero existían 302

viviendas construidas de madera, con techos de fonola y zinc. Contaba con abastecimiento de agua potable a través de dos arranques (llaves) por calle, así como con luz eléctrica. En cuanto a servicios sanitarios, las viviendas disponían de pozos negros (letrinas). Al menos hasta 1972 las familias habitaron en viviendas livianas e irregulares. Sin embargo, ese año, la Corporación de Vivienda (CORVI), muy probablemente a través del sub-departamento de campamentos (Haramoto, 1982) apoyados por la fábrica de viviendas populares ubicada en la vecina Villa Jaime Eyzaguirre (San Martín, 1972), ofreció soluciones habitacionales definitivas a las familias residentes en el área, mediante una fórmula de ahorro y préstamo. El golpe militar encontró el proyecto a medio camino, siendo terminado en los primeros años del régimen, probablemente a través de la misma CORVI — antes de su transformación en SERVIU en 1976. En 1978, la población 23 de Enero fue objeto de intervención pública, junto a otras poblaciones del área (Vergara y Palmer, 1990), llevándose a cabo la regularización de los títulos de propiedades. En estos años algunas calles de la población son pavimentadas, las veredas construidas y el alumbrado público instalado. Tras esa intervención en infraestructura urbana tuvieron que pasar más de quince años para una siguiente acción de mejoramiento urbano, a través del Programa de Pavimentos Participativos, que financió la pavimentación de las vías secundarias. Desde esa época hasta ahora la población ha sido objeto de inversión municipal, tanto en términos de infraestructura (plazas, sedes sociales, canchas deportivas) como de asistencia social (bolsas de trabajo, programas sociales).

El caso del acceso a la propiedad de la vivienda en La Unión de Cerro Navia es distinto, no por los motivos que movilizan a los agentes — el derecho a la vivienda —, sino por la forma en que activan su deseo. La población surge en 1963, como resultado de una subdivisión predial privada. El “*loteo brujo*” es resultado de la subdivisión en 263 partes de la chacra Las Lomas, en el que un año después el Municipio de Barracas comenzó el despliegue de un plan de urbanización mínima (agua potable, grifos, alcantarillado, pavimentación, árboles), que no fue completado. La creación de La Unión es parte de un proceso más amplio sucedido en el oeste de Santiago y que incluyó tomas ilegales de terreno, loteos brujos y proyectos habitacionales dirigidos por el Estado. Debido al incumplimiento del plan de desarrollo de las obras de urbanización de la población, esta última, al igual que muchas otras en el área nor-poniente de la ciudad, debió absorber el crecimiento de la población vía allegamiento y sub-arriendo de los lotes adquiridos previamente. Como afirman algunos autores para el periodo 1975-1981, esto puede ser explicado por la combinación de subsidios habitacionales “*sólo aplicables para la compra de viviendas terminadas de precios inalcanzables*” para los segmentos populares, y la demanda especulativa por parte de inversionistas que congelaron las áreas de extensión de la comuna de Barrancas (Geisse et. al., 1984). Sin embargo, durante el mismo periodo, el gobierno militar se propuso regularizar las antiguas

Operaciones Sitio en la comuna. Según estadísticas oficiales de 1982, Cerro Navía fue el municipio con el mayor número de soluciones habitacionales saneadas (5593), y con la mayor proporción de regularizaciones respecto al total de soluciones existentes en el área (63,54%) (Hidalgo, 1993). Es en este periodo, en que, según algunos entrevistados, ellos — o sus padres — recibieron los títulos de dominio de sus viviendas. Tras el periodo de regularizaciones ocurrido en la primera mitad de la década de los ochenta, el gobierno militar no desarrolló casi ninguna otra intervención en La Unión, ni menos en algunos sectores aledaños, como Herminda de la Victoria, marcados como bastiones de la resistencia a la dictadura. Tras la crisis de 1982 y las protestas del año siguiente, se agudizó la represión en distintos lugares de la comuna, lo que llevó a que fuera la Iglesia Católica, y no el Estado, quien desarrollara un rol asistencial dentro de los sectores populares. Con la llegada de los gobiernos democráticos se desplegó una batería de planes asistenciales dirigidos tanto desde el gobierno central como desde el municipio. El rol de la municipalidad es clave, pues sólo hasta el 2008 los alcaldes pertenecieron siempre a la misma familia. Desarrollando una serie de medidas asistenciales, muchas de las cuales calzarían en la clasificación prototípica del líder populista — aquel que en base a prácticas clientelísticas provee prebendas, privilegios y dádivas *ad hoc* a las necesidades del momento de su masa de electores, sin políticas sostenibles en el tiempo —, lograron una red de apoyo fuerte. Si bien se reconoce en las entrevistas mejoramiento en las condiciones de infraestructura del barrio, también se afirma con fuerza que los servicios municipales son de tan mala calidad que comúnmente se ocupan servicios privados o los de otros municipios aledaños.

En ambos barrios el nivel de consumo aumentó progresivamente, volviéndose la posesión de algunos bienes antes exclusivos en cotidianos y corrientes. Teléfonos, refrigeradores, televisores a color y lavadoras figuran en una proporción importante de los hogares de ambos barrios, del mismo modo que la tasa de motorización (posesión de automóvil privado) también experimentó un aumento, pese a que se mantiene debajo de lo que ocurre en otras áreas de la ciudad. El aumento en los ingresos promedio de los hogares chilenos, así como el incremento de su capacidad de endeudamiento, han permitido la acumulación de bienes en hogares populares, tendencia que probablemente experimente un alza todavía más pronunciada en los próximos años. De acuerdo a Moser y Felton (2004) la acumulación progresiva de activos, especialmente la propiedad de la vivienda y la posesión de bienes durables, es una de las variables relevantes para propiciar la movilidad ascendente de los núcleos familiares, tanto para quienes invierten en ellos (primera generación) como para quienes luego heredan o hacen uso de ese patrimonio (segunda generación).

Analizando los datos censales de 1992 y 2002, pudo advertirse que en ambos barrios descendió la proporción de residentes cuya edad se ubica

entre los 45 y 65 años, desde un 26 a un 19% en 23 de Enero y de un 28 a 17% en La Unión. Esto puede ser explicado por el crecimiento de la oferta de viviendas a nivel metropolitano durante este periodo, así como por el acceso a subsidios habitacionales públicos y la disponibilidad de créditos hipotecarios privados. La primera y segunda explicación grafican la posibilidad de optar a la vivienda propia por parte de sectores populares que, aunque habían tenido acceso a “soluciones habitacionales” durante la primera mitad de la década de los ochenta — unidades básicas de 25 m², “casas económicas” de 18 m² y casetas sanitarias de 6m², entre otros (Gilbert, 1993) —, la oferta les había sido insuficiente. Privilegiando cantidad por calidad, la producción masiva de viviendas sociales tuvo su mayor intensidad entre 1985 y 1997. El fenómeno, en la interpretación que realiza Sugranyes (2005) fue de tal magnitud que “(...) en su apogeo de los años noventa, esta producción nacional de viviendas superó la cantidad de nuevos hogares al año y alcanzó el promedio anual de diez viviendas por cada mil habitantes, que corresponde a las tasas de la fase de reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial en Europa”. Como parte del proceso de crecimiento económico, la homogénea oferta de subsidios a la demanda hizo que parte de los residentes de nuestros casos de estudio — aquellos que estaban formando sus propias familias, así como arrendatarios y allegados — postularan a comprar viviendas, en ubicaciones generalmente deslocalizadas de sus barrios de referencia.

Muchos de los hijos de los propietarios originales compraron una vivienda a través de alguno de los distintos tramos de subsidio (Fondo Solidario I; Fondo Solidario II; Decreto Supremo 40), que exigen distintas capacidades de ahorro y endeudamiento. A través de las entrevistas pudo detectarse un patrón de migración intraurbana entre las nuevas generaciones diferente entre los dos casos de estudio: mientras que en Macul la mayor parte los hijos había comprado una vivienda en La Florida, Peñalolén o Puente Alto, los de Cerro Navía lo habían hecho en Puente Alto, San Bernardo y los más afortunados en Pudahuel Sur y Maipú, aunque algunos de ellos se habían acercado al centro y al microcentro, en un proceso que se explicará posteriormente.

Estas primeras explicaciones a algunas decisiones tomadas por residentes de los barrios estudiados abre la discusión acerca de las expectativas y posibilidades de emigrar de barrio. Del Pozo et.al (2009), quienes investigaron cuantitativamente ambas poblaciones, consultaron a los residentes acerca de su disposición a cambiarse de domicilio a partir de dos preguntas que distinguiesen entre los deseos y las posibilidades efectivas de hacerlo. En el primer caso, se preguntó “Si pudiera irse a una casa igual a la que tiene ahora, pero en otro barrio ¿lo haría?” se comprobó que en ambos casos casi la mitad de la población no tiene intenciones de cambiarse de barrio (49,1%). Sin embargo, si existen diferencias al interior de las sub-muestras, pues prácticamente están invertidas las tendencias. Mientras que en 23 de Enero un 17,5% afirmó desear partir fuera de la comuna y un 35,1% mantenerse dentro de ella, en La

Unión la proporción de respuestas fue de 33,3% y 15,8% respectivamente. Como afirman los autores del estudio, esta diferencia radica principalmente en las oportunidades percibidas por los residentes en cada uno de sus barrios y sus entornos comunales próximos. A partir de la encuesta no puede apreciarse que una mejor o peor localización incida en la proporción de personas que quiere irse, pero sí lo hace respecto a dónde se desearía partir. A través de las entrevistas pudo descubrirse que la localización sí define y configura los motivos por qué querer dejar o quedarse en un lugar.

Afincada en el valor patrimonial como activo heredable, las familias han tomado la decisión de mantener la propiedad de la vivienda como un bien no liquidable, pero que funciona como elemento estabilizador dentro de los vaivenes en la escala social y en las estrategias ocupacionales de los miembros de las familias. Sea como un bien cuya utilidad es redituable en el largo plazo (potencial herencia), o como activo cuya función está proyectada en el corto y mediano plazo (aquel lugar al que siempre se puede volver), la vivienda es aquello que pase lo que pase siempre se tendrá, más allá de las crisis y desequilibrios económicos que pueda sufrir el núcleo familiar, ya sea por ciclos de cesantía, alza en los costos de vida, crisis personales, etc. La vivienda también puede constituirse como activo económico en el cual desplegar oficinas independientes, tales como peluquerías, almacenes, panaderías, talleres mecánicos o pequeños talleres textiles. Sin embargo, la proporción de jefes de hogar que optan por reconvertir parte de las dependencias de sus viviendas en áreas comerciales y/o semi-industriales es distinta según la localización relativa del barrio respecto a sus potenciales nichos de mercado. Como puede advertirse en Del Pozo *et al.* (2009), en 23 de Enero la tasa de respuestas afirmativas a la existencia de negocios al interior de las viviendas fue proporcionalmente mayor (17,2%) que la obtenida en La Unión (8,8%). Algunos entrevistados afirmaron además que estar ubicados cerca de barrios de mayores ingresos abre la puerta a un número mayor de ventas/transacciones, siempre y cuando se logre superar la barrera del prejuicio respecto a la seguridad del lugar y la calidad del servicio/bien entregado.

La misma lógica de la localización y estigmas territoriales es explicativa para comprender la instalación de la industria de la droga en Macul. Ubicados en una localización central para compradores de altos ingresos, los dealers gozan de los beneficios del fácil acceso — sea o no en vehículo privado, medio a través del cual llegan varios de los compradores — y de su localización intermedia entre el área sur de Santiago, en donde se localizan sus proveedores (quienes distribuyen la droga a los microtraficantes residentes en distintos sectores de la ciudad), el cono de alta renta del sector nor-oriente y áreas de mayores ingresos de La Florida y Peñalolén, las cuales acaparan una porción importante de sus áreas de demanda. Asimismo, la baja estigmatización a nivel metropolitano en comparación a otros barrios pericentrales se constituye también como una ventaja. Paradójicamente, allí donde la ciudad

provee de más y mejores servicios, como en Macul, la economía local se vuelve más fuerte, a diferencia de donde la competencia comercial es mínima, como sucede en Cerro Navia, pero los residentes no aprovechan las oportunidades de mercado. A modo hipotético, los costos de instalación de un local pueden ser muy altos para los residentes de Cerro Navia, aunque también puede estar operando lo que ha sido denominado en la literatura especializada como el *red lining* en el sistema financiero, es decir, la aplicación de medidas de discriminación según condición socioeconómica predominante al interior de un sector de la ciudad.

Pareciera ser que las diferencias de localización determinan los posibles lugares dónde mudarse; esto es bastante intuitivo por un lado, en el sentido en que el lugar dónde se vive es también aquel que más se conoce. Sin embargo, es interesante observar que, en uno de los casos (23 de Enero) la referencia espacial de movilidad residencial y social, es decir aquel lugar que aparece como deseable para vivir (Villa Macul, barrio tradicional de clase media), esté sólo a cuerdas del lugar donde actualmente se vive, a diferencia de lo que ocurre en el otro caso (La Unión), en donde las referencias apuntan incluso fuera de la comuna, ya sea acercándose o alejándose de las áreas céntricas de la ciudad. La percepción subjetiva de la ciudad es distinta, en cuanto en un caso se reconoce y advierte que las oportunidades están al lado de donde actualmente se vive, mientras que en el otro caso éstas están en otra parte.

Cuando se contrastan estas respuestas con los resultados de la pregunta “¿Dónde se ve viviendo en cinco años más?”, se clarifica porqué hay que distinguir entre deseos y posibilidades. A nivel general la respuesta graficó que no existen muchas oportunidades reales de cambiarse de domicilio. En ambos barrios la respuesta predominante fue estar viviendo en la misma casa (cerca de un 70% en los dos casos), lo cual da cuenta del reconocimiento de una imposibilidad real de dejar el barrio por parte de una proporción importante de sus residentes. Morley (2001) afirma que la clase social es un factor relevante en la definición de las opciones de movilidad de un individuo; en ambos barrios pudo verificarse un deseo de mudarse de barrio, sin que existan posibilidades reales de hacerlo. Sin embargo, entre quienes señalaron que estarían viviendo en un lugar distinto al que actualmente residen, la proporción de jefes de hogar que manifestaron querer salir de la comuna fue mayor en Cerro Navia que en Macul, lo cual habla de un disgusto respecto a las oportunidades y activos de esa comuna, lo que es enfatizado por la mayor preferencia por cambiarse de casa al interior del barrio que mudarse a otra vivienda al interior de la misma comuna.

Al analizar la movilidad de los hijos, en ambos casos ellos partieron mayoritariamente a comunas periféricas, algunos cerca de sus comunas de origen, otros lejos de ellas, gracias a la posibilidad de acceder a subsidios habitacionales que exigían distintos niveles de ahorro y endeudamiento. Es sabido que las áreas de mayor crecimiento inmobiliario en los últimos veinte años fueron la

periferia y el anillo suburbano exterior, así como que la vivienda social tendió a localizarse allí donde el valor del suelo era mas bajo. Sin embargo existe otra variable interviniente dentro de la decisión de dónde vivir: mientras que para los residentes de La Unión el centro más relevante es el centro histórico de la ciudad, para los habitantes de 23 de Enero existen más subcentros al interior del área metropolitana cerca de los cuales se puede residir.

Del Pozo *et al.* (2009) mostraron que la proporción de hogares que habían recibido a allegados era mayor en 23 de Enero (58,1%) que en La Unión (43,1%), lo cual, a partir de los fragmentos de entrevistas aquí revisados, puede ser explicado en base a las diferencias en los atributos de localización de ambos barrios (posibilidades de empleo, consumo, servicios sociales, movilidad cotidiana). En 23 de Enero existe una mayor tendencia por parte de los hijos a quedarse en el hogar habiendo ya formado una familia, lo cual está vinculado con los altos costos de oportunidad que conllevaría dejar el barrio, a diferencia de los asociados a tomar esa decisión en La Unión de Cerro Navia, en donde la geografía de oportunidades es menos favorable.

Para entender la diferencia, los autores advierten que la clave de análisis está en la composición de los hogares de ambos barrios; mientras que en La Unión los hogares de tipo nuclear aparecen como mayoritarios (58% del total, mientras que la proporción de hogares extendidos alcanza un 30%), en 23 de Enero los hogares extendidos son predominantes (65% del total, mientras que los hogares nucleares alcanzan sólo al 30%). Las aspiraciones de las segundas o terceras generaciones de residentes de 23 de Enero de quedarse en la comuna de Macul choca con las posibilidades reales de hacerlo. Históricamente el valor del suelo ha sido más alto que en otras áreas de la ciudad en donde residen sectores populares — la contigüidad a la comuna de Ñuñoa además ha dotado a la comuna de prestigio, así como los atributos urbanos que tiene por sí misma —, y la tendencia de los desarrolladores inmobiliarios a construir proyectos al interior de la comuna destinados a sectores medios y altos acrecentará el proceso. En este escenario, las familias jóvenes deben salir hacia comunas periféricas, en donde puedan convertirse en propietarias, o, en su defecto, quedarse como allegadas en los terrenos originales (la mayoría de los cuales tiene una superficie aprox. entre 160 y 180 mt²). El caso de La Unión difiere, pues para las familias jóvenes residentes los costos asociados de dejar el barrio son mucho menores que en el caso de 23 de Enero, pues los atributos de localización asociados a la geografía de oportunidades del barrio son menores, lo que explica la mayor percepción de segregación del barrio, la menor participación en organizaciones vecinales capaces de movilizar recursos y beneficios, y las peores evaluaciones de la calidad de la urbanización del barrio y de los bienes y servicios disponibles en el área (Del Pozo *et al.*: 2009). Así, los costos de dejar el barrio son menores, pues lo que se está perdiendo, en cuanto a la geografía de oportunidades, es de lo peor existente al interior de las áreas pericentrales metropolitanas, y los beneficios asociados a ser

propietarios en la periferia para las familias jóvenes superan los costos de localizarse más lejos del centro.

Dentro de las entrevistas realizadas en ambos barrios no se encontraron especiales diferencias respecto al grado de satisfacción respecto a la accesibilidad al resto de la ciudad, ya sea en relación al centro histórico de la ciudad como a los sub-centros cercanos correspondientes — en el caso de 23 de Enero los sectores de Irrarázaval y de Plaza Vespucio, en el de La Unión las áreas de Las Rejas-Estación Central y Maipú —. En ambos casos hubo satisfacción con el transporte de superficie (microbuses y colectivos), así como con la red de metro. Esto es positivo en cuanto expresa condiciones favorables de movilidad al interior de los barrios pericentrales estudiados. Sin embargo no hay que creer que esta condición es característica de todas las áreas pericentrales metropolitanas, pues en varias de ellas existen problemas de conectividad y servicio de transporte público, los cuales vienen tanto de antes, como de después, del inicio de Transantiago. Algunas áreas de Estación Central y Cerrillos, así como de Conchalí e Independencia han tenido serios problemas de conectividad, aunque, coincidentemente, serán de las comunas más favorecidas con los últimos anuncios de ampliación de la red del metro de Santiago (líneas 3 y 6).

Las áreas comerciales localizadas en las cercanías de los barrios estudiados fueron consideradas por los entrevistados como elementos centrales en la conformación de su geografía de oportunidades. Si bien la disponibilidad de este tipo de inmuebles es desigual entre ambos casos, en los dos fueron concebidos como relevantes y significativos, en la medida en que en ellos se ofrece acceso a bienes, servicios y experiencias que antes eran de uso exclusivo para los sectores de más altos ingresos de la sociedad. Ellos están asociados a funciones que no sólo remiten al consumo de bienes, sino que además a estilos de vida y prácticas de uso del tiempo libre, en espacios cuyo acceso es relativamente nuevo — dentro de las dinámicas consumo y entretenimiento — para los segmentos populares nacionales. En el caso de 23 de Enero esto es más evidente con la presencia de distintos emprendimientos que han re-configurado las dinámicas de consumo y ocio tanto en la comuna de Macul, como en los municipios aledaños de La Florida, Peñalolén, Ñuñoa, e incluso Puente Alto y San Joaquín. La consolidación del binomio mall Plaza Vespucio-Florida Center así como el despliegue de distintas cadenas de hipermercados han restado importancia relativa de áreas céntricas de la ciudad — así como a espacios comerciales tradicionales ubicados en sectores de ingresos altos y medios —, girando el eje de gravitación hacia el área oriente y sur-oriente de la capital.

El caso de La Unión de Cerro Navia es distinto, tanto por las características iniciales, como por la cantidad de centros comerciales disponibles en el área. En primer lugar, dentro de los ciclos de expansión del sector comercial al interior de la Región Metropolitana, el área nor-poniente de la capital fue uno de los más

tardíamente servidos, dado el bajo poder adquisitivo de la población allí residente. Si bien la llegada del supermercado al barrio modificó las dinámicas de movilidad al interior de La Unión de Cerro Navia, entre los entrevistados de La Unión persiste la idea que las áreas comerciales disponibles en los sectores cercanos al barrio son insuficientes, pues en ellos aún falta una gama importante de servicios por ofrecer — sucursales bancarias, otros supermercados, farmacias, gasolineras, etc.

Dentro de las fuerzas que configuran la geografía de oportunidades de un área específica de la ciudad, la gestión que realicen los gobiernos locales como promotores del bienestar social es relevante e irremplazable. Por sus atribuciones, son capaces de crear ofertas programáticas flexibles y dinámicas, y atender nuevas cuestiones que antes no parecían relevantes o que no eran lo suficientemente demandadas por la población residente. Con mayor o menor facilidad, en base a sus restricciones presupuestarias, pueden abrir líneas programáticas de corta, mediana o larga duración destinadas a promover beneficios en la población, y, de paso, conseguir adhesiones en las próximas elecciones, a partir de prácticas clientelísticas. Los municipios han desplegado, como práctica ya establecida desde hace años, una batería de ayudas sociales, consistentes en ayudas directas — tales como canastas de mercadería, medicamentos, sillas de ruedas, anteojos o equipamiento deportivo para los clubes de barrio, tal como describió Luna (2008), y acceso a las bolsas de trabajo locales. Además de inversiones en infraestructura, los municipios han desarrollado acciones/programas territorializados de asistencia, cuyo foco está puesto en hacer posible el acercamiento de la población residente de los distintos barrios de las comunas a las redes de servicios e infraestructura, tanto de escala local como metropolitana.

Lo que parece estar ocurriendo dentro de los municipios metropolitanos de Santiago es una disparidad en las capacidades de gestión y movilización de recursos — creación de alianzas público-privadas, coordinación actores locales, problemas de focalización del gasto y de lectura de las demandas, etc. —, la cual a su vez define las diferencias en la configuración de la geografía de oportunidades metropolitana. Esto queda graficado en las diferencias de los productos entregados por los municipios correspondientes a ambos casos de estudio. Respecto a los servicios básicos municipales, en ambos casos, coincidentemente con la tendencia de buscar espacios de diferenciación que ratifiquen los deseos y posibilidades de movilidad social, existe una mala evaluación de la educación escolar municipalizada, la que es considerada de mala calidad, tanto por los contenidos que entrega como por las relaciones de convivencia que allí se generan. Malas relaciones entre los alumnos, problemas de socialización en ambientes de agresividad y violencia, y deficiencias en los cuerpos docentes fueron las críticas más recurrentes. Esto corrobora lo dicho por Raczynski (2010) respecto a la elección de establecimientos de educación pública-municipal básica y media por parte de familias populares urbanas,

según la cual las familias con más información disponible, que cuentan con mayores medios económicos y que aspiran a una mejor calidad educacional, buscan distanciarse de “los que tienen estilos de vida” no adecuados “para sus hijos”. Su capital cultural, sintomático de su proceso de acumulación de activos y de potencial movilidad social, habilita a estos grupos para actuar selectivamente en las decisiones de colegios para sus hijos.

Respecto a los servicios de salud existen críticas tanto a la labor de los municipios como a las políticas sectoriales dirigidas y gestionadas desde el Ministerio de Salud. Sin embargo, la localización y la geografía de oportunidad también tamiza el nivel de descontento o molestia respecto a la calidad de los servicios. En el caso de La Unión de Cerro Navia existe una disconformidad por la distribución de los hospitales por la ciudad, a la cual le reprochan la inexistencia de un hospital que esté en condiciones de atender a toda la población del área nor-poniente de la ciudad. El caso de 23 de Enero es diametralmente distinto: de fácil accesibilidad al complejo hospitalario Salvador (Providencia) y al Hospital L. Tisné (Peñalolén), los residentes cuentan además con servicios diarios de transporte gratuito hacia ambas dependencias, como parte de un programa de acercamiento a la red de servicios proporcionado por el municipio de Macul.

Por otra parte, el municipio de Macul ha diversificado su oferta programática destinada a la población joven residente en los barrios populares de la comuna. Así, ha mejorado canchas de fútbol — instalación de pasto sintético, camarines, iluminación co-gestionada con Chilectra — y ha apoyado la creación de centros de Internet al interior de las sedes sociales existentes. Asimismo, ha desarrollado, desde mediados de los noventa, con apoyo de fondos de inversión regionales y nacionales, planes de mejoramiento urbano de distinta escala e impacto al interior de 23 de Enero. Sucesivos mejoramientos del alumbrado público (2008), pavimentación (2003) y mejoramiento de veredas (2004), habilitación de plazas e instalación de juegos infantiles (1997-1998), construcción de sedes sociales (1999-2001), y apertura de calles que aseguren continuidad de la trama urbana y vinculación con los condominios de clase media localizados por el sector sur (2001). Si bien algunas de estas infraestructuras han tenido problemas de mantenimiento, la mayoría de ellas ha perdurado en buenas condiciones en el tiempo. El caso de La Unión es distinto, tanto por la diferencia en la cantidad de proyectos de mejoramiento y beneficios sociales disponibles para la población, como por las prioridades programáticas municipales. Respecto a lo primero, tal como testimonian varios de los entrevistados, durante los últimos veinte años hubo cambios importantes pero no significativos del entorno construido, ya que, si bien fueron mejorados el alumbrado público, las calles fueron pavimentadas y las veredas reconstruidas, la mantención de estos bienes públicos ha sido mínima. Asimismo se critica la pobre oferta de programas sociales que ofrezcan “más que el mínimo”, es decir, algo más que las obligaciones que le impone la ley de

municipalidades (salud primaria, educación, aseo y ornato). Si bien existen programas de capacitación, empleo y de apoyo al adulto mayor, a la mayoría de los entrevistados les son desconocidos, pues el público objetivo de estos beneficios no son ellos, sino las áreas aun más empobrecidas de la comuna. Las diferencias en la cantidad y calidad de beneficios sociales propuestos por los gobiernos locales definen las disparidades de las geografías de oportunidades de los distintos asentamientos. Las diferencias en disponibilidad de bienes públicos, accesibilidad a infraestructura pública, atención primaria en salud, escuelas públicas de calidad, e infraestructura cultural y deportiva a disposición de marcan diferencias sustantivas en el bienestar de los residentes — en la medida en que reciben beneficios observables y medibles —, y en la percepción de integración a la ciudad, sostenida en el sentimiento de sentirse reconocidos y apoyados por parte de sus autoridades, y participando de un proyecto colectivo compartido con otros residentes de la comuna.

Discusión y debate al cierre

A partir de la información recabada fue posible corroborar la importancia de los atributos de localización dentro de la configuración del set de oportunidades de los habitantes de las áreas pericentrales populares del Gran Santiago. Una de las interrogantes iniciales con que se inició la presente investigación preguntaba por el impacto de la geografía de oportunidades sobre las motivaciones y expectativas que sostienen la decisión y posibilidad de emigrar del barrio de residencia. En primer término es posible afirmar que los atributos de localización inciden directamente sobre los deseos y posibilidades de emigrar, así como sobre el nivel de satisfacción con las condiciones de un barrio y su entorno. Si bien no se puede creer que todas las posibilidades de emigrar dependen exclusivamente de la configuración espacial metropolitana, pues como en la mayoría de los fenómenos sociales intervienen una serie de variables de distinto tipo y alcance, si es cierto que las diversas fuerzas que dan forma y posibilitan a las oportunidades están haciendo que la movilidad residencial aparezca, o no, dentro del horizonte de lo posible. La movilidad residencial, sea como reflejo de movilidad social incipiente, sea como una ilusión sin respaldo real para ser llevada a cabo, se manifiesta por diversos motivos. En algunos casos el deseo viene motivado por la lógica de “asegurar un futuro mejor para los hijos”, en donde caben una serie de acciones y tácticas cotidianas que reflejan un proceso de ascenso en la escala social y de moyenización (asimilación de los valores y prácticas de clase media), como la matrícula de los hijos en colegios particulares, el acceso a espacios públicos de consumo seguros, controlados y tranquilos como los shopping centers, la no autorización de los hijos a jugar en la calle, la desconfianza en los vecinos de la casa del lado, etc. En otras ocasiones, como en el caso en que los jefes de hogar adultos mayores, la movilidad residencial es un deseo en la medida en que la vivienda, como unidad

habitacional, quedó grande, o responde a los deseos de estar cerca de los hijos ya independizados. Ciertamente, una proporción importante de los entrevistados se encontraban en esta última condición y manifestaron su resignación respecto a la imposibilidad de vender sus viviendas, en cuanto ellas estaban insertas en mercados de compra-venta deprimidos. Si bien es cierto que en ambos barrios concretar una venta — a no ser que sea a un familiar o a alguien vinculado al barrio — presenta una serie de barreras, también es cierto que las condiciones de entorno — lo que podría denominarse como vectores de desarrollo inmobiliario — hacen que las expectativas de venta y la valoración subjetiva de la vivienda como producto de mercado varíen de un lugar a otro.

Tal como señala Morley (2001) lo relevante no es si es mejor ser nómada que sedentario, sino que cómo está distribuido el poder relativo de las personas sobre la determinación de sus condiciones de vida. Tal como hemos dicho de distintas formas a lo largo del presente manuscrito, las expectativas y posibilidades de movilidad residencial están influenciadas por la localización de las personas respecto a la geografía urbana de oportunidades, cuya conformación está vinculada a distintas fuerzas sociales que actúan sobre el territorio. ¿Cuáles fueron, a vista de los entrevistados, los actores y fuerzas determinantes en la configuración de su geografía de oportunidades?

En primer lugar, una de las hipótesis de trabajo vinculaba en una relación inversamente proporcional el grado de satisfacción con el acceso al resto de la ciudad y la disposición a la movilidad residencial; entre quienes estaban satisfechos con el acceso al resto de la ciudad se encontró una baja disposición a la movilidad residencial significativamente mayor que en el caso de los insatisfechos. Por lo tanto en las políticas de transporte y movilidad cotidiana se desarrollan importantes debates sobre la posibilidad de dotar a los residentes de barrios populares pericentrales de bienestar sin expulsarlos a la periferia.

Respecto a la acción de la inversión comercial privada es posible afirmar que dentro de la mayor parte de las entrevistas las áreas comerciales son percibidas como activos constitutivos de las oportunidades que ofrece un lugar de la ciudad, así como reflejo del progreso y desarrollo que experimenta toda un área. En oposición al facilismo del no-lugar (Cáceres *et al.*, 2006) para los residentes de ambos barrios el mall es una referencia ineludible al hablar de consumo, entretención y vida social. Tal como han descubierto los investigadores de “No hay mall que por bien no venga” (Stillerman y Salcedo, 2010) estos espacios se han vuelto progresivamente en los espacios públicos sustitutos de los que las políticas públicas urbanas han sido incapaces de producir, en los cuales existe un ambiente de tranquilidad, control y regularidad, con múltiples panoramas que realizar, y en donde es posible reafirmar una identidad social emergente de nueva clase media. Asimismo, estos espacios están sirviendo como medios de integración al bienestar y como espacio privado de compensación a la desigual distribución de las oportunidades, fundado en el consumo y el endeudamiento.

Allí en donde existe una sub-centralidad fuerte, lo suficientemente consolidada para atender las necesidades funcionales y simbólicas de sus residentes más próximos, existe una valoración mayor de las oportunidades que ofrece el contexto que en donde las referencias urbanas están puestas a una distancia que no es percibida como cercana, tal como ocurre en La Unión de Cerro Navia. Si bien el arraigo hacia un lugar no está definido sólo porque tenga una serie de activos — las historias personales, así como las redes sociales que se establecen en un lugar particular condicionan y dan forma a ese sentimiento de pertenencia —, sí afecta las expectativas de movilidad residencial, en la medida en que las decisiones de localización están íntimamente ligadas con la maximización del bienestar del grupo familiar. Así, en donde existe una mejor geografía de oportunidades los deseos de partir hacia un barrio próximo son mayores que en donde los atributos de localización son menores.

Probablemente este sea uno de los hallazgos más significativos de esta investigación, en cuanto muestra que las motivaciones a la salida de un barrio están fuertemente determinadas por las características de las oportunidades geográficamente distribuidas por la ciudad. Mientras que en un caso los motivos obedecen a lo que podríamos denominar cuestiones microsociales, como el deterioro de las relaciones vecinales y las crisis de confianza al interior de barrios en donde la industria de la droga ha penetrado modificando las dinámicas cotidianas de convivencia, en el otro están vinculadas con cuestiones estructurales de la disponibilidad de bienes y activos al interior del área metropolitana del Gran Santiago.

En tercer lugar, el desarrollo inmobiliario genera impactos sobre la geografía de oportunidades de los habitantes de los barrios populares consolidados metropolitanos, en la medida en que la llegada de residentes de mayores ingresos a áreas predominantemente populares ha atraído tanto inversiones privadas como mayor gasto público, obtenido a partir de impuestos territoriales y otros gravámenes. En cuanto a los barrios estudiados pudo verificarse que la presencia de un mercado inmobiliario de producción de nuevas viviendas — así como la ausencia de él — influye sobre las expectativas y decisiones de mudarse de sus habitantes. La localización respecto a los vectores de desarrollo inmobiliario afecta las expectativas de venta de los inmuebles, así como las velocidades de valorización de los mismos. Esto explica que al interior de 23 de Enero se espere la llegada de ofertas de compra por parte de desarrolladores inmobiliarios que decidan construir en los predios, siguiendo la verticalización exitosa de avenidas ejes cercanas. En un barrio localizado desfavorablemente respecto a la geografía de oportunidades metropolitana, como es el caso de La Unión de Cerro Navia, la situación es radicalmente opuesta: sin la entrada de los desarrolladores inmobiliarios y en condiciones de estigmatización de alcance metropolitano, la venta de viviendas se restringe a personas que residen en el barrio — como el caso de segundas o terceras

generaciones que desean convertirse en propietarias — o habitantes de la misma comuna, que ven en el barrio el lugar en donde puede concretarse su máxima movilidad social y residencial posible.

Los instrumentos de subsidio a la compra-venta ofrecidos por Estado, hoy en día, no son capaces de dinamizar los mercados inmobiliarios existentes al interior de las áreas pericentrales metropolitanas. Tal como mostró Brain *et al.* (2006), la mayor concentración de subsidios a la compra de viviendas usadas está localizada en áreas periféricas, especialmente allí en donde hubo construcción masiva de viviendas sociales durante las décadas de 1980 y 1990. Asimismo los subsidios de renovación urbana, cuyo diseño busca renovar barrios deteriorados e incentivar la permanencia de futuros propietarios en áreas centrales de la ciudad, han tendido a concentrarse, tal como señaló Arriagada *et al.* (2007) en la comuna de Santiago (casco histórico). El problema está en que allí donde no existen atractivos de localización (conectividad, servicios de salud, infraestructura, programas municipales de bienestar, áreas comerciales, establecimientos educacionales de calidad) ni identidad de clase media emergente, los desarrolladores inmobiliarios no está entrando por cuenta propia a segmentos de mercado pericentrales, y los subsidios están siendo incapaces de promover la dinamización de esos mercados a través de la llegada de nuevos residentes e inversiones.

La expectativa de salida de una importante proporción de los habitantes de ambos barrios no está pudiendo ser cumplida, al mismo tiempo que en algunas áreas pericentrales de la ciudad la inversión pública y privada no está brindando el bienestar suficiente para los residentes, lo cual se está traduciendo en problemas de integración social y ciudadanía, percepción de segregación y de satisfacción respecto a la distribución de las oportunidades en la ciudad en que viven. Tal como afirma Gilbert (1999) la propiedad de la vivienda tiene un valor en sí mismo, en la medida en que provee estabilidad, seguridad y un patrimonio heredable a las generaciones descendientes. Sin embargo, al mismo tiempo, la propiedad en barrios consolidados populares de Santiago está entregando demasiada seguridad e inmovilidad, al ser casi imposible vender la vivienda de la que se es dueño, haciendo que el propietario junto a su grupo familiar vivan en la misma vivienda para siempre. Este escenario de “flexibilidad residencial limitada” (Gilbert: 1999) está frenando las posibilidades de movilidad social al interior de los segmentos populares que habitan estas áreas de la ciudad. Al mismo tiempo, están desaprovechándose oportunidades de reutilización de viviendas por parte de familias populares con necesidades espaciales ad hoc a las disponibles en las viviendas que allí se ubican. Muchos de estos inmuebles cuentan hoy con superficies que no podrían obtenerse en los productos subsidiados por el Estado ofrecidos por el sector inmobiliario, así como con localizaciones privilegiadas al interior de las redes de servicios y activos de la ciudad, lo cual da cuenta de una oportunidad de regeneración urbana desaprovechada.

En cuarto lugar, la aplicación de políticas de bienestar desarrolladas por los gobiernos locales, bajo la forma de programas y asistencias directas, provoca efectos sobre la geografía de oportunidades de sus beneficiarios, así como sobre su disposición y expectativa de movilidad residencial. Los municipios han añadido programas de bienestar de distinta índole — salud, empleo, educación, capacitación, recreación, entretenimiento, etc. — que en la práctica han ayudado a reducir y a incrementar (según sea el punto de comparación) las diferencias territoriales al interior de la ciudad. Las acciones desplegadas sobre un territorio particular producen efectos sobre la población residente, en la medida en que puede motivarla a permanecer, o puede agregar una arista más al panorama de falta de oportunidades disponibles en el entorno cercano. Pudo verificarse además que la geografía de oportunidades de los residentes de barrios populares consolidados se beneficia cuando en la comuna conviven hogares de distinto nivel socioeconómico, pues los municipios amplían su oferta de beneficios y programas, los cuales son aprovechados por habitantes de la comuna provenientes de distintas clases sociales.

En quinto lugar, dentro del esquema inicial acerca de la composición de la geografía de oportunidades metropolitana, se mencionó a las iniciativas autogestionadas como capaces de marcar diferencias en la constitución del barrio. Si bien nos encontramos con proyectos desarrollados participativamente con el apoyo de los municipios, la mayoría de los entrevistados que manifestaron explícitamente sus deseos de salir descreían de la capacidad de la participación para proyectar iniciativas de mejoramiento barrial. Si bien esto puede ser indicativo de la existencia de una relación entre los deseos de mudarse y la desconfianza respecto a los vecinos, también puede dar cuenta de la incapacidad de la sociedad civil para establecer proyectos atractivos, capaces de involucrar a agentes externos al barrio, quedando sumidos la mayoría de las veces en las redes clientelares de los municipios y en su oferta programática.

A pesar que los residentes de ambos barrios que manifiestan intenciones de mudarse descrean de los proyectos colectivos como alternativa de mejoramiento del bienestar de sus grupos familiares, pudo advertirse que los atributos de localización juegan un rol clave respecto a la satisfacción residencial. Coincidentemente, allí donde los sectores populares no son aislados espacialmente, los residentes de esta extracción socioeconómica advierten contar con una serie de activos disponibles en su entorno próximo, que va desde mejores servicios municipales, hasta áreas comerciales, áreas verdes, espacios de entretenimiento e infraestructura cultural. Asimismo, distintos testimonios mostraron que la convivencia de hogares de características socioeconómicas diversas en el Gran Santiago conllevaba menor vulnerabilidad, mayor disponibilidad de oportunidades funcionales (empleo, servicios, protección social) y aumento en el sentido de ciudadanía, entendida como

integración al cuerpo social. Por el contrario, allí donde el aislamiento social es mayor, el paisaje es bastante menos auspicioso; municipios con capacidades de acción más limitadas que las del resto de los gobiernos locales de la ciudad, en áreas en que la inversión inmobiliaria es nula, imposibilitando la llegada de nuevos residentes con mayor capacidad de pago, donde la inversión privada en áreas comerciales está entrando tíbiamente a la espera de copar sus otros ámbitos de mercado.

El confinamiento de los segmentos populares en áreas de la ciudad — y no hablamos de la política de vivienda de los noventa, sino de la incapacidad de los agentes públicos de desarrollar políticas de mejoramiento urbano lo suficientemente sólidas como para potenciar áreas completas de la ciudad que arrastran déficit de toda índole desde hace más de cincuenta años — expresa y alimenta la desigual distribución de las oportunidades en el espacio. Ésta condena a la inmovilidad, en la medida en que vivir en un lugar de estas características puede significar menores oportunidades de empleo, exposición al crimen, deserción escolar, inactividad juvenil o violencia intrafamiliar. En la medida en que el mejoramiento urbano de áreas pericentrales metropolitanas no sea tomado en consideración como parte de la agenda pública de políticas urbanas, una serie de problemas sociales se agudizarán. Si bien hasta ahora estas áreas de la ciudad se han sostenido en base al crecimiento general de la economía chilena y al aumento en los ingresos al interior de los hogares populares que han ascendido en la escala social, la precariedad urbana se mantiene como una de las variables que impiden favorecer el desarrollo económico y social de una proporción importante de los habitantes de Santiago. Asimismo, la inacción sobre estas áreas de la ciudad está haciendo que se desaprovechen valiosas oportunidades de frenar la extensión en baja densidad, a través de la densificación del pericentro metropolitano. En la medida en que los instrumentos de subsidio no actúen efectivamente en áreas consolidadas mal servidas, la entrada de inversiones inmobiliarias quedará suspendida hasta que éstas sean lo suficientemente atractivas como para atraer a personas de mayores ingresos a vivir allí.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2004), *La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el Mercado inmobiliario informal*, Disponible en [info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?135789]
- Agnew, J.; Duncan, J. (1989), *The power of place*, Londres, Unwin Hyman.
- Arriagada, C.; Moreno, J.C.; Cartier, E. (2007), *Evaluación de impacto del Subsidio de Renovación Urbana en el Área Metropolitana del Gran Santiago 1991-2006*, Santiago, MINVU.

- Brain, I.; Cubillos, G.; Sabatini, F. (2007), *Integración social urbana en la nueva política habitacional*, Temas de la agenda pública, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile, 7, 1-15.
[disponible en <http://vinculosconlasociedad.uc.cl/documentos/14.>]
- Briggs, X. De Souza (2005), "More pluribus, less unum? The changing geography of race and opportunity", en Briggs, X. de Souza, *The geography of opportunity: race and housing Choice in metropolitan America*, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Cáceres, G.; Sabatini, F.; Salcedo, R.; Blonda, L. (2006), "Malls en Santiago: luces y claroscuros", *Revista ARQ*, 62, 48-53.
- Del Pozo, F.; Jeldes, I.; Montenegro, V.; Riquelme, I. (2009), *Disposición a la movilidad residencial en dos barrios populares de Santiago*, Taller de Titulación I, Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Friedrichs, J.; Galster, G.; Musterd, S. (2003), *Neighbourhood effects on social opportunities: the European and American research and policy context*, *Housing Studies*, 18, 797-806.
- Galster, G. (2001), *On the nature of neighbourhood*, *Urban Studies*, 38 (12), 2111-2124.
- Galster, G. Killen, S. (1995), *The geography of metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework*, *Housing Policy Debate*, 6 (1), 7-43.
- Geisse, G.; Sabatini, F.; Walker, E. (1984), *Gestión local del desarrollo de los barrios populares de Santiago: del crecimiento precario al desarrollo integral*, Santiago, Documento de Trabajo, 141, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gilbert, A. (1993), *In search of a home. Rental and shared housing in Latin America*, Tucson, The University of Arizona Press.
- Gilbert, A. (1999), *A home is for ever? Residential mobility and homeownership in self-help settlements*, *Environment and Planning*, 31, 1073-1091.
- Granovetter, M. (1973), "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Habermas, J. (1987), *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- Haramoto, E. (1982), "Políticas de vivienda social: experiencia chilena de las tres últimas décadas", en Mac Donald, J. *25 años de vivienda social: la perspectiva del habitante*, Santiago, CPU.
- Harms, H. (1997), "To live in the city centre: housing and tenants in central neighbourhoods of Latin American cities", *Environment and Urbanization*, 9 (2), 191-212.
- Hayden D. (1997), *The power of place: urban landscapes as public history*, Cambridge, MIT Press.
- Hidalgo, R. (1993), *La dimensión espacial en los programas de casetas sanitarias en el Gran Santiago, 1979-1991*, Tesis de licenciatura en Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Kaztman, R. (1999), *Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo*, Montevideo, CEPAL.

- Kearns, A. (2002), "Response: from residencial disadvantage to opportunity? Reflections on British and European policy and research", *Housing Studies*, 17, 145-150.
- Lefebvre, H. (1991), "The production of space", Oxford, Blackwell Publishing.
- Luna, J.P. (2008), "A lost battle? Building programmatic party-voter linkages in contemporary Latin America: A comparative analysis of Chile and Uruguay", en O'Donnell, G.; Tulchin, J.; Varas, G. (Eds.) *New voices in the study of democracy in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Márquez, F. (2007), "Cultura y movilidad en los años noventa: Santiago, Buenos Aires y Montevideo", en Franco, R.; León, A.; Atria, R. *Estratificación y movilidad social en América Latina*, Santiago, LOM.
- Massey, D. (2005), "La filosofía y la política de la especialidad: algunas consideraciones", en Arfuch, L. (comp.) *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*, Buenos Aires, Paidós.
- Morley, D. (2001), "Belongings. Place, space and identity in a mediated world", *European Journal of Cultural Studies*, 4 (4), 425-448.
- Moser, C.; Felton, A. (2004), "Acumulación de activos y reducción de la pobreza en Guayaquil, Ecuador, entre 1978 y 2004", en Moser, C. (Ed.) *Reducing global poverty: the case for asset accumulation*, Washington D.C., Brookings Press.
- Musterd, S.; Ostendorf, W.; De Vos, S. (2003), "Neighbourhood effects and social mobility: a longitudinal analysis", *Housing Studies*, 18 (6), 877-892.
- Raczynski, D. (2010), *Hacia una Estrategia de Validación de La Educación Pública-Municipal: imaginarios, valoraciones y demandas de las familias*, Informe Final Proyecto FONIDE F310827 / 2008, disponible en [<http://asesoriasparaeldesarrollo.cl/centro-de-documentacion-informes-de-estudios.php>]
- Rosenbaum, J. (1995), "Changing the geography of opportunity by expanding residential Choice: lessons from the Gautreaux Program", *Housing Policy Debate*, 6, 231-269.
- Sabatini, F.; Wormald, G.; Sierralta, C.; Peters, P. (2010), "Segregación residencial en Santiago: tendencias 1992-2002 y efectos vinculados con su escala geográfica", en Sabatini, F.; Salcedo, R.; Wormald, G.; Cáceres, G. (2010) *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas. Análisis censal 1992-2002*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile — Instituto Nacional de Estadísticas (INE),
- San Martín, E. (1972), "Las fábricas de viviendas populares: una experiencia de participación", *Revista EURE*, 6, 159-169.
- Stillerman, J.; Salcedo, R. (2010), "Es mucho más que comprar... discursos y prácticas espaciales cotidianas en malls de Santiago", *Estudios Avanzados*, 13, 79-103.
- Suárez-Lastra, M.; Delgado-Campos, J. (2010), "Patrones de movilidad residencial en la Ciudad de México como evidencia de co-localización de población y empleos", *Revista EURE*, 107, 49-66.

- Sugranyes, A. (2005), "La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres", en Rodríguez, A.; Sugranyes, A. (Eds.) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, Santiago, Ediciones SUR.
- Torche, F. (2005), "Unequal but fluid: social mobility in Chile in comparative perspective", *American Sociological Review*, 70, 422-450.
- Vergara, F.; Palmer, M. (1990), *El lote 9 x 18 en la encrucijada habitacional hoy*, Santiago, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Lugar de residência e inserção laboral

Notas de pesquisa

Raquel Maria de Lima Alonso

Mestranda do Departamento de Demografia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), (raquelalonso0210@hotmail.com)

Resumo

O texto que se apresenta¹ é o primeiro resultado de uma pesquisa que se desenvolve em busca dos efeitos do lugar de residência sobre a inserção laboral, por isso mesmo, ele não oferece conclusões, mas elementos para discussão. Nesta perspectiva preliminar, foram considerados quatro possíveis mecanismos pelos quais o espaço pode oferecer situações diferenciadas de acesso ao trabalho. Eles são: a distribuição espaço-temporal das oportunidades de emprego, acessibilidade aos meios de transporte, estigma e realidade espacial nas estratégias de busca por trabalho. Recorreu-se aos dados de uma pesquisa domiciliar e entrevistas semiestruturadas, ambos realizados na Região Metropolitana de Campinas.

Palavras chaves: espaço social, periferia, segregação, efeito de lugar.

Partiremos de um fato econômico *contemporâneo*. O trabalhador fica mais pobre à medida que produz mais riqueza e sua produção cresce em força e extensão. O trabalhador torna-se uma mercadoria ainda mais barata à medida que cria bens. A *desvalorização* do mundo humano aumenta na razão direta do aumento de valor do mundo dos objetos. (Marx, p. 3, 1963)

Um pouco sobre os caminhos da Sociologia Urbana brasileira

De acordo com Eduardo Marques (2005), a Sociologia Urbana no Brasil é inaugurada na década de 70. Não por acaso, é no censo realizado no início

1 Texto apresentado para discussão na Second International Conference of Young Urban Researchers. Lisboa, 11 a 14 de outubro de 2011.

desta década que a taxa de urbanização brasileira revela a conversão do país ao urbano, pela primeira vez a margem dos 50% é superada, 55,94%.²

O momento político desfavorável e repressor, em função da ditadura militar que se instaurou de 1964 a 1985 no país, engendra o cenário para estudos urbanos com objetivos científicos e também político-críticos. A esse objetivo duplo, Marques (2005) atribui três lacunas deixadas pela literatura inaugural. O Estado e o setor privado produtor do espaço construído não foram analisados em suas ações concretas, sendo quase sempre inferidos a partir do comportamento de outros atores. A orientação marxista-estruturalista predominante tratou o Estado como ente abstrato, representante do capital em geral. Quanto ao setor privado, o tratamento não foi diferente, salvo as análises destinadas ao setor de promoção imobiliária (apenas parte do capital que utiliza o espaço diretamente em seus processos de valorização ou como substrato não indiferente a lucratividade aferida). A terceira lacuna, central para o autor, se refere a descrição empírica dos espaços periféricos. Embora seja verdadeiro que a literatura produzida ao longo da década de 70 e começo de 80, tenha sido rica em estudos de caso, a maneira como dialogou com a produção mais geral fez com que se apresentassem apenas problemas para generalização dos argumentos. Pouco se sabe sobre os detalhes que não se enquadravam no objetivo daquela generalização.

Dito isso, chegamos ao ponto que, em meu entender, define parte importante das preocupações de um expressivo grupo de pesquisadores atuais (para citar alguns, Marques (2004), Cunha (2006), Ribeiro (2003), Almeida; Andrea; Lucca (2008)): a busca pela compreensão da heterogeneidade das situações ou espaços urbanos periféricos.

Conforme a crítica explícita em Marques (2005), a preocupação macrosociológica precedente tendeu a abordar os espaços periféricos de forma pouco diferenciada. Isso privilegiou a noção destes espaços como homogêneos, onde se acumulavam carências, sobretudo, de acesso à infraestrutura e ao mercado de trabalho.

Sem negar as definições de periferia enquanto lugar onde a renda diferencial fundiária é baixa (ou seja, onde o valor agregado em função da transformação humana do espaço, como investimentos em pavimentação e proximidade de mercados, é baixo) (Bonduki; Rolnik (1979)) ou, o que me parece o mesmo, enquanto local onde se acumulam as carências acima referidas,³ a proposição é a de que “espaços com características sociais distintas se habilitam a ser periferias” (Marques, 2005, p. 31).

Um dos conceitos mais caros para distinguir estes espaços é o de segregação.

2 Fonte: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Censo demográfico, 1970. Série histórica da taxa de urbanização disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122&t=taxa-de-urbanizacao>. Acessado em setembro de 2011.

De acordo com os autores chilenos Sabatini e Sierralta (2006), a segregação residencial é uma relação espacial. Ela corresponde à separação ou proximidade de pessoas ou famílias que pertencem ao mesmo grupo social, seja qual for a definição deste.

Em uma perspectiva crítica ao modelo estadunidense de D. Massey e N. Denton, Sabatini e Sierralta (2006) propõem um modelo tripartite para avaliação da realidade latino-americana, assim, a segregação teria as seguintes dimensões: 1) Concentração, dimensão objetiva de posição, refere-se à concentração de certos grupos em áreas específicas; 2) Homogeneidade, dimensão objetiva de composição, refere-se a conformação de áreas altamente homogêneas; 3) Percepção, dimensão subjetiva, é a ideia que se constrói do viver e pertencer a áreas ou grupos objetivamente segregados, tanto por aqueles que residem nestas áreas quanto pelos que vivem fora dela; a elaboração que fazem os autores desta dimensão é basicamente relacionada a desintegração social, estigma e ao *status*.

Para estes autores, "(...) por mais que a segregação residencial esteja relacionada com a renda e diferenças sociais ou possa influenciá-las, por exemplo, contribuindo para aumentar as desigualdades, este conceito aponta para um fenômeno espacial que é independente destas variáveis" (Sabatini e Sierralta, p.170, 2006). Além disso, não necessariamente se associa a efeitos negativos, a concentração de um grupo no espaço, empiricamente, já se revelou capaz de efeitos positivos no fortalecimento de minorias. No entanto, a dimensão relativa a homogenia está frequentemente associada a desintegração social.⁴

Marques (2005), por sua vez, apresenta o fenômeno da segregação a partir de três usos que a literatura nacional e internacional dela tem feito.

O primeiro uso refere-se a segregação como total separação e isolamento. Para entrar ou sair dos espaços segregados há barreiras físicas a serem

3 Cabe deixar claro que Cunha (2006) parte de um marco teórico-analítico diferente, o enfoque Aveo (ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades), o qual uma das expressões latino-americanas mais conhecidas é Ruben Kaztman. O essencial é dizer que de acordo com esta perspectiva o acesso a estrutura de oportunidades vigente se dá por meio de ativos (divididos em físico, humano e social), as situações de maior ou menor vulnerabilidade a um dado evento negativo dependeriam da quantidade e qualidade dos ativos possuídos. Assim, os espaços periféricos, melhor seria dizer, mais vulneráveis, seriam aqueles que congregariam população com menos ativos.

4 Vale destacar que para a realidade de parte considerável das cidades latino-americanas, onde parcelas expressivas da população ainda vivem em situação de pobreza, a dimensão que mais refletiria a segregação e seus possíveis efeitos negativos seria justamente aquela relativa a homogeneidade. Um exercício hipotético simples é capaz de elucidar esta questão. Imagine-se uma cidade em que 40% da população é pobre e se observa que em média uma pessoa pobre vive em uma subárea onde 60% da população é pobre. Isso levaria a um índice de dissimilaridade (concentração) de 20%, o que se considera baixo, conseqüentemente a conclusão apressada seria em favor de baixa segregação. No entanto, a homogeneidade seria alta.

transpostas, além de, em alguns casos, normas legais asseguram o isolamento. As formas por excelência deste uso são o gueto e os condomínios fechados. Uma segunda acepção do termo refere-se a desigualdade de acesso, sobretudo a políticas públicas e a condições favoráveis de vida. A terceira acepção é aquela tomada por Sabatini e Sierralta (2006), significando, portanto, a separação de um grupo social específico (por renda, escolaridade ou outra clivagem), o que pode ser medido através da concentração espacial e homogeneidade interna. Marques (2005) considera que exceto pela primeira concepção, que trata de um fenômeno muito específico, as duas outras são compatíveis e intrinsecamente relacionadas dado que estabelecem um processo de retroalimentação.

O argumento apresentado por Marques (2005) é muito similar aquele que Bonduki e Rolnik (1982) estabeleceram ao verificarem em campo os motivos da alta taxa de revenda de lotes. Quando da abertura dos loteamentos, o valor agregado sob a forma de infraestrutura é pequena, a isso se submete o trabalhador em condições desfavoráveis de inserção no mercado. Estes primeiros moradores são os responsáveis pela valorização do espaço, através da necessidade de infraestrutura que sua presença impõe ao Estado. Com o espaço valorizado, a renda diferencial aumenta e a atração que lotes recém-abertos exerce, sobre aqueles que vivenciam pressões financeiras cotidianas ou extraordinárias sem outra poupança que não o lote, é alta. Esse movimento de realocação constante é um dos mecanismos mantenedores da situação de separação de grupos sociais distintos e das desigualdades de acesso. Na visão estruturalista, este é um dos processos que revela o salário abaixo do custo de reprodução social do trabalhador.

Da relação que Marques (2005), Bonduki e Rolnik (1982), Sabatini e Sierralta (2006) estabelecem entre segregação e desigualdade é possível depreender que no caso dos autores chilenos a necessidade em delimitar o desenho preciso do conceito é capaz de produzir um discurso que por vezes passa a impressão de paradoxo. Se a relação entre desigualdade e segregação não é direta e há situações de desigualdade sem segregação, a relação entre realidade social e segregação é ontológica. Faz-se necessário não perder de vista, como às vezes parece ocorrer, não apenas para eles, que o modo de produção capitalista se funda na própria desigualdade de posse dos meios de produção. Sendo assim, estabelecer a relação entre segregação e realidade social é necessariamente considerar a relação daquela com a desigualdade. Se o discurso é abstrato e há necessidade de se debruçar sobre processos concretos reduzindo o Estado e o setor privado a ações concretas não é demais lembrar que o abandono daquele discurso, ao invés da conciliação, também traz importantes perdas explicativas.

Espaço e trabalho

Bonduki e Rolnik (1982) partem de uma tese central de origem marxista, a de que a existência de um amplo exército industrial de reserva, um quadro institucional pouco regulador das relações laborais e a estratégia de habitação própria, mas precária, foram capazes de assegurar ao capitalismo então vigente a manutenção de salários abaixo do custo da reprodução social. Através da aquisição da casa própria — quase sempre obtida, no caso de trabalhadores à margem de se tornarem parte daquele exército, sob o recurso da autoconstrução nas horas de “folga”, do FGTs (Fundo de Garantia do Trabalhador) retirado sob a demissão provocada, de se instalarem em loteamentos de baixa renda diferencial — se elimina da cesta de gastos do trabalhador a habitação. Assim, parte dos trabalhadores mais pauperizados ajustam a sobrevivência a realidade do arrocho salarial por seus próprios meios. Além disso, funciona como poupança, garantindo, frente ao futuro incerto do emprego e a ineficiência da previdência social, alguma segurança.

Antes de afirmar que através do argumento apresentado se estabelece a maneira geral através da qual o modo de produção capitalista, melhor dizendo, o mundo do trabalho nele constituído, interfere na localização não apenas social, mas também física do trabalhador, cabem algumas observações a objeção imediata de que as palavras acima referem-se a período anterior do capitalismo. De fato, as autoras falam desde um capitalismo fordista e nas últimas duas décadas o sistema de previdência social brasileiro se ampliou. No entanto, seria muito discutível pensar que a conjuntura da reestruturação econômica ofereça condições a reprodução social, sobretudo para aqueles que acumulam os traços “individuais” menos desejados (refiro-me as variáveis de pessoa clássicas nas análises de mercado de trabalho promovida pelos economistas, qual sejam, sexo, cor e escolaridade). Assim, a estratégia outrora observada continua a valer. O que muda talvez sejam alguns dos meios práticos de executá-la. No estudo de campo que venho desenvolvendo, por exemplo, é possível identificar com clareza que a estratégia de demissão provocada para a retirada do FGTs foi substituída pela “preferência” do trabalho autônomo, sem contribuição à previdência, como forma de solucionar a sobrevivência imediata e adquirir a poupança. Obviamente, um olhar um pouco mais cuidadoso revela que a “preferência” é claramente uma falta de opção, não apenas pela necessidade de solução financeira cotidiana, mas também como estratégia de fuga da superexploração da figura do intermediador de empregos, o chamado, em linguagem popular, “gato”.

Assim, se a localização precária no espaço físico aparece como fórmula para mitigar o salário abaixo do custo de reprodução, se esclareceu o papel que o modo de produção e o mundo do trabalho, por ele constituído, têm para a posição do trabalhador neste espaço. Mas, haveria um papel exercido pelo

espaço físico na reprodução da posição social, dito de outra forma, da posição do indivíduo no mercado de trabalho?

Para pensar essa questão recorri a literatura sobre os efeitos da segregação — entendida como concentração e homogeneidade de pessoas num espaço em função das desigualdades sociais — sobre o desempenho do indivíduo no mundo do trabalho.

De acordo com Flores (2006), existem ao menos quatro grupos teóricos nos estudos sobre efeitos de lugar. São eles: teoria dos efeitos de bairros, teoria da geografia de oportunidades, teoria de gênero e a teoria da aglomeração. As três primeiras analisam como o espaço pode ser fator restritivo para certos grupos, a última como pode atuar como facilitador. Dado o interesse em investigar lugares pouco consolidados em termos de infraestrutura e onde se concentra população de baixa escolaridade e renda, me ative em identificar nas duas primeiras vertentes mecanismos que pudessem funcionar como interferentes no desempenho no mercado de trabalho (digo isso, porque a literatura a respeito frequentemente se ateuve mais aos efeitos sobre o desempenho escolar).

Não é demais lembrar que se está diante de estudos que ratificam a importância do espaço de moradia na inserção laboral através de sofisticados modelos não-lineares, cabendo citar os nomes de Cunha e Jakob (2010) que o fizeram para a Região Metropolitana locus de meu campo. Além de estudos etnográficos que registram mecanismos de reprodução das desigualdades de maneira generalizada. Neste último quesito, cito novamente Ribeiro (2003) e Almeida; Andrea; Lucca (2008).

Assim, propus-me a tarefa de identificar em ação, ao menos quatro mecanismos espaciais interferentes no desempenho no mercado de trabalho:

- 1) A distribuição espaço-temporal das oportunidades de emprego.⁵ Haja vista que a estrutura de oportunidades não é uniforme no espaço.

5 Em um estudo recente Gomes e Amitrano (2006) realizaram este objetivo de maneira muito perspicaz para a região metropolitana de São Paulo. A estratégia consistiu em identificar os empregos por áreas de ponderação (máxima desagregação permitida pelo Censo Demográfico com respeito as variáveis do boletim de amostra), e o montante da população economicamente ativa também por área, assim, possibilitou-se visualizar a distribuição espacial dos empregos e a população imediatamente alcançável. Infelizmente, a base de dados que permite identificar a localização dos empregos, a saber, RAIS (Relação Anual de Informações Sociais, registro administrativo do Ministério do Trabalho e do Emprego), contém somente informações sobre os empregos formais. O que me propus é um exercício bem mais singelo, mas que mesmo assim não se apresenta plenamente neste artigo. Além das entrevistas semiestruturadas, recorri a frequências de tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho, e do município de residência e trabalho, segundo a unidade máxima de desagregação do dado disponível, como se verá em seguida, as chamadas zonas de vulnerabilidade.

- 2) A acessibilidade aos meios de transporte. A lógica de oferecimento e apropriação da infraestrutura urbana alcança por último as pessoas que estão posicionadas em lugar periférico do espaço social.
- 3) O estigma. Sobre aqueles que habitam espaços concentrados de pobreza recairia um estigma negativo que afeta a empregabilidade.
- 4) A realidade espacial da informação buscada sobre trabalho. A informação por trabalho disponível se distribui assimetricamente no espaço. No caso brasileiro isso é um ponto essencial, em um estudo recente Guimarães (2009) mostrou que o meio mais eficaz de obtenção de emprego na Região Metropolitana de São Paulo é através da mediação por redes. Sendo assim, a informação assimetricamente distribuída no espaço, pode ser altamente limitante quando o indivíduo possuir redes muito localizadas, já que aqui atua a dimensão da experiência vivida.

Todos estão presentes na formulação da geografia de oportunidades objetiva e subjetiva.

Além disso, com respeito aos efeitos sobre o futuro trabalhador tangenciei os chamados:

- 1) Modelos de rol. Segundo o qual o processo de socialização coletiva conduz a criança/jovem a inspirar-se no adulto próximo enquanto exemplo. Assim, a constante exposição a ao êxito proporciona perspectivas favoráveis, enquanto a exposição a situações desfavoráveis, como desemprego, debilita estas expectativas, alterando inclusive as metas.
- 2) Socialização institucional diferenciada. De acordo com esta proposição, os adultos integrantes das instituições que servem as comunidades dos bairros (como a escola) enxergariam nas crianças de zonas segregadas baixos atributos culturais e baixo potencial tendendo a socializa-las como tais (assim, por exemplo, haveria pouco incentivo a que as crianças almejassem carreiras profissionais de nível universitário).

Ambos identificados como pertencentes as teorias dos efeitos de bairro.

O contexto metropolitano em questão, adequação da abordagem teórica

Antes de passar a metodologia, fontes e resultados parciais, apresento o contexto metropolitano que inspirou a abordagem desta questão de pesquisa.

O processo de formação da Região Metropolitana de Campinas se iniciou na década de 70, quando a interiorização da indústria no estado de São Paulo. Segue um modelo segregador, que deixa claros os eixos de concentração espacial de grupos socioeconômicos distintos.

Dentre outras razões, foi a falta de alternativas habitacionais no município-sede para a população de mais baixa renda que propulsionou a incorporação de municípios no entrono de maneira acelerada. Este estrato da população se dirigiu para os eixos Oeste, Sudoeste e Norte da RMC. Também é fenômeno marcante na Região a proliferação de condomínios fechados para população abastada em locais cada vez mais distantes do centro regional — sobretudo na direção nordeste e sudeste (nestas convivem também alguns bairros antigos de caráter popular, havendo uma variação maior do nível socioeconômico da população). Observam-se ainda processos diversos de expansão da mancha urbana, ligados a presença de subcentros regionais, como é o caso, de Americana (o que aponta para uma expansão ocorrida também em função do espraiamento urbano de sedes secundárias) (Caiado, (1998)). Atualmente os principais eixos de expansão são o sul e sudoeste, as subregiões que também mais se ressentem com deficiências infraestruturais (Cunha, *et al.*, 2006).

Metodologia e fontes de dados

As notas de pesquisa que aqui se apresenta são resultado de duas fontes de dados. Uma de modelo *survey*, realizado por equipe do Núcleo de Estudos de População, no projeto intitulado Dinâmica intrametropolitana e vulnerabilidade nas metrópoles do interior paulista: Campinas e Santos, coordenado pelo professor José Marcos Pinto da Cunha. Outra de desenho qualitativo, conduzida através de entrevistas semiestruturadas feitas por mim.

O survey referido foi desenhado de maneira a fornecer dados relativos a oito módulos, um deles especialmente dedicado a questões de trabalho e rendimentos. A amostragem foi realizada de modo que a informação levantada fosse representativa da Região Metropolitana de Campinas e de quatro zonas chamadas Zonas de Vulnerabilidade (agregados de áreas de ponderação de acordo com os scores atingidos para indicadores de capital social, capital físico e humano⁶). Sendo a mais vulnerável⁷ a chamada Zona 1 e a menos vulnerável a chamada Zona 4, conforme se pode visualizar pela figura 13.1, as zonas seguem, em certa medida, a distribuição socioeconômica da população por eixos conforme relatado algumas linhas atrás.

6 Os pesquisadores do projeto partiram da perspectiva teórico metodológica conhecida como AVEO (Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades), *vide nota 4*. A título de esclarecimento: os ativos físicos são aqueles relacionados a propriedades pecuniárias ou diretamente conversíveis nelas, assim, são exemplos moradia, terra, máquinas, animais, bens duráveis, poupança e crédito; os ativos humanos são relativos a capacidade física, humana, de obtenção de meios de sobrevivência, assim, refere-se a capacidade física para trabalhar, ao trabalho propriamente, a qualificação, etc; ativos sociais, referem-se as redes de reciprocidade, contatos e acesso a informação.

7 Vide nota 4.

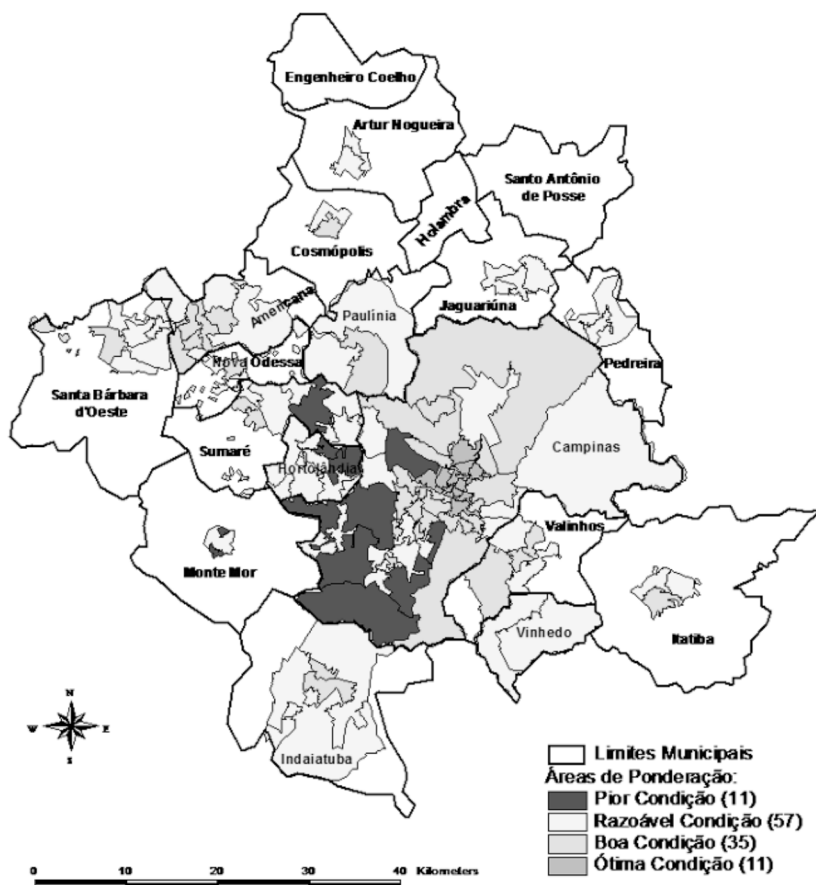


Figura 13.1 Região metropolitana de Campinas segundo zonas de vulnerabilidade, 2007

Fonte: Pesquisa domiciliar, Dinâmica Intrametropolitana e Vulnerabilidade nas Metrôpoles do Interior Paulista: Campinas e Santos. Núcleo de Estudos de População, Universidade Estadual de Campinas (NEPO/Unicamp). Elaboração: Alberto Eichman Jakob.

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com base em um roteiro que conta com 6 módulos e 35 perguntas, não aplicáveis a todos, além da identificação dos entrevistados. Dado o interesse em verificar mecanismos interferentes no desempenho laboral, e a necessidade de otimização da coleta de informações, optou-se por entrevistar apenas pessoas com idades entre 18 e 60 anos, embora, a literatura econômica brasileira ainda recomende, com cada vez mais ressalvas (Dedecca, 2006), considerar a população em idade ativa como toda aquela com 10 anos e mais.

O lugar escolhido foi um setor censitário dentro dos limites do município de Hortolândia, RMC, localizado no eixo de expansão Oeste. De acordo com o índice de Moran Local, calculado por Cunha e Jiménez (2006), trata-se de um setor com baixo nível socioeconômico e educacional (calculados a partir de informações do chefe do domicílio), circundado por setores em condições similares, além disso, este é um setor que se encontra na Zona de Vulnerabilidade 1. Portanto, escolheu-se uma área segregada de acordo com a dimensão da homogeneidade.

Do que se disse, a estratégia de análise será oferecer um panorama geral das áreas periféricas da região, a partir dos dados do survey, sendo assim, estas são representadas pelas zonas 1 e 2, para em seguida, diferenciar situações periféricas a partir da situação de segregação. No momento se oferece apenas alguns resultados de uma situação de alta segregação na dimensão da homogeneidade, mas o objetivo geral é produzir um estudo comparativo, agregando a análise dados de um setor também do eixo oeste, de baixo indicador socioeconômico e educacional, mas circundado por setores de altos atributos.

Alguns resultados

Panorama da população economicamente ativa

O quadro 13.1 oferece de maneira sintética a situação de desemprego total⁸ por zonas de vulnerabilidade. Como se poderia esperar as zonas mais precárias apresentam um índice de desemprego bastante superior em relação aquelas consolidadas. No entanto, sem o controle das variáveis de indivíduos que sabidamente interferem no desempenho no mercado de trabalho, a saber: sexo, cor, escolaridade (muitos referem também a condição de migração), não é possível atribuir os resultados acima apresentados a um possível efeito de lugar.

O quadro 13.2 por sua vez promove um avanço com relação a primeira, sendo capaz de nos oferecer algum indicativo do efeito que viver em espaços

8 O desemprego total é composto pelo desemprego aberto (grosso modo, pessoas que não trabalharam na semana anterior a entrevista e procuraram emprego no último mês); desemprego oculto pelo trabalho precário (pessoas em situação de trabalho precário — irregular e/ou de auto-ocupação —, mas que manifestam necessidade de mudança, procurando trabalho nos últimos 30 dias ou até nos últimos 12 meses; desemprego oculto pelo desalento (pessoas que não trabalharam nos últimos 7 dias, não buscaram emprego nos últimos 30 dias, mas por motivo de desestímulos do mercado ou circunstâncias fortuitas, tendo procurado emprego em algum momento nos últimos 12 meses). Esta metodologia foi desenvolvida pelo convênio da Fundação SEADE e DIEESE especialmente para o caso de mercados de trabalho pouco estruturados, como o brasileiro, onde os limites entre a situação de ocupação, desocupação, atividade e inatividade não são perfeitamente claras, inviabilizando o uso apenas das dimensões situação de trabalho e procura por trabalho.

Quadro 13.1 Taxa de desemprego total por zonas de vulnerabilidade, 2007

	Zonas				RMC
	1	2	3	4	
Desempregados, A.E.	18757	87030	39007	5314	150108
	20,8%	15,3%	12,5%	6,0%	14,2%

Fonte: Pesquisa domiciliar, Dinâmica Intrametropolitana e Vulnerabilidade nas Metrôpoles do Interior Paulista: Campinas e Santos. Núcleo de Estudos de População, Universidade Estadual de Campinas (NEPO/Unicamp). Tabulações Próprias.

Quadro 13.2 Taxa de desemprego total por zonas de vulnerabilidade e variáveis do indivíduo, 2007

Cores		Zonas				RMC	Hiato ZV1-ZV3
		1	2	3	4		
Branca e amarela	A.E	7492 21,1%	36321 10,9%	25679 10,8%	*	73219 10,6%	10,3%
Preta e parda	A.E	11265 20,6%	50709 21,5%	13329 18,2%	*	76889 20,7%	2,4%
Hiato (P.P. - B. A.)		-0,5%	10,5%	7,5%	*	10,1%	
Sexo		Zonas				RMC	Hiato ZV1-ZV3
		1	2	3	4		
Masculino	A.E	7476 14,7%	37838 11,8%	20382 11,4%	*	67305 11,4%	3,3%
Femino	A.E	11281 29%	49192 20%	18626 14%	*	82804 18%	14,6%
Hiato (F-M)		14,0%	8,1%	2,8%	*	6,3%	
Anos de estudo		Zonas				RMC	Hiato ZV1-ZV3
		1	2	3	4		
Até 8 anos	A.E	10651 19,8%	51195 16,1%	19593 21,4%	*	83637 17,4%	-1,6%
9 anos e mais	A.E	8106 22,8%	35836 14,3%	19020 8,7%	*	66078 11,5%	14%
Hiato (Até 8-9 e mais)		-2,9%	1,6%	12,7%	*	5,9%	

A.E. Amostra expandida.

* Valores não significativos

Fonte: Pesquisa domiciliar, Dinâmica Intrametropolitana e Vulnerabilidade nas Metrôpoles do Interior Paulista: Campinas e Santos. Núcleo de Estudos de População, Universidade Estadual de Campinas (NEPO/Unicamp). Tabulações Próprias.

periféricos tem para a empregabilidade. Todos os hiatos calculados entre as zonas 1 e 3 mostram situação mais desfavorável a zona de vulnerabilidade 1 (a exceção daquele calculado para aqueles que apresentam até 8 anos de estudo, onde a zona 1 está em situação ligeiramente mais favorável que a zona 3).

Chama a atenção o hiato calculado entre zonas para 9 anos e mais de estudo, evidenciando um sério distanciamento entre as zonas mais precárias e as mais consolidadas. No entanto, isto pode estar refletindo as melhores condições de especialização extraescolar, acessível apenas aqueles de estratos mais abastados da população. Salta aos olhos também o hiato calculado entre os sexos por zonas de vulnerabilidade. Ele mostra que a assimetria de gênero é bem mais acentuada em zonas precárias, podendo indicar um efeito mais perverso do lugar sobre a empregabilidade das mulheres, o que estaria em consonância com a literatura que considera a clivagem de gênero ao mesmo tempo que a de lugar. As entrevistas semiestruturadas que vem sendo conduzidas tem explorado a questão. Isso se faz através da pergunta dos motivos do não trabalho e da possível existência de limitações no raio de busca por emprego (devido a percepção do espaço enquanto perigoso ou a necessidade de conciliar o emprego a rotina dos filhos). Até o momento, entretanto, não encontramos evidências no discurso das mulheres entrevistadas que possam apontar para os motivos desta distinção nos efeitos do espaço por gênero.

As entrevistas semiestruturadas

A arte de se relacionar e a criatividade em fazer as perguntas certas às pessoas certas não se aprende em textos acadêmicos, mas na experiência vivida (...)
(Alba Zaluar, p. 568, 2009)

Conforme dito anteriormente o campo que se executou até o momento ocorreu em um setor censitário de baixos atributos econômicos e educacionais circundado por setores em condição similar. Até o momento foram realizadas 10 entrevistas, de duração entre 40 min e 2:30h. O setor se localiza em um bairro na divisa entre o município de Sumaré e Hortolândia. Este último foi desmembrado daquele no ano de 1991. É, portanto, um jovem município ainda com deficiências infraestruturais. Além disso, tem um expressivo crescimento relacionado a migração provinda da sede da região, o que o torna uma das principais periferias (no sentido da disposição espacial pura) de Campinas. Destaca-se também pela grande irregularidade urbanística. Mas isso diz muito pouco sobre as pessoas que aí residem. A seguir o leitor tem um breve relato das incursões de campo e alguns trechos de entrevistas que considero extremamente elucidativos.

Quando visitei a primeira vez o setor as únicas informações que tinha eram as apresentadas acima. O setor não tem nenhuma correspondência com

o bairro no estado de São Paulo, sendo assim, eu apenas sabia vagamente de qual bairro se tratava. A entrada se dá por um bairro ainda do município de Sumaré, que tem a aparência de bairro popular já bem estruturado, possui asfalto, esgoto, iluminação. Este bairro é estruturalmente bastante distinto daquele que visito. Mas tem em comum haver sempre muitas crianças brincando descalças na rua e música alta, talvez, a maior diferença esteja mesmo na presença do asfalto e esgoto que falta a grande parte do bairro Jardim I (nome fictício, assim como ao bairro atribuí nomes fictícios aos meus entrevistados).

O Jardim I surgiu há 20 anos através da ocupação de um terreno da prefeitura. A maioria dos moradores que chegaram quando de sua abertura relataram a história de invasão em prol da necessidade de se desvencilhar do aluguel. Durante o mês de agosto deste ano, portanto, em meio a realização deste campo, a prefeitura de Hortolândia promoveu uma reunião com os moradores onde anunciou a regularização de metade do bairro e a desapropriação de outra parte (que deve ser conduzida para prédios adquiridos mediante subvenção, da CDHU, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), que se encontra as margens de uma mina.

O acesso ao transporte não parece ser um problema fundamental no bairro. Apesar de que no ponto do Jardim I propriamente seja quase impossível ter condução por menos de uma hora de espera. Isso é amenizado pela existência de um ponto em bairro vizinho, que em média dista de 10 a 15 minutos da residência dos entrevistados, onde o transporte é acessível. Não obstante, houve pelo menos uma citação com respeito a restrições de locomoção fruto dos preços proibitivos das passagens.

Os destinos laborais são similares, homens pedreiros ou técnicos em serviços de instalação em geral. Mulheres diaristas, empregadas domésticas, auxiliares de limpeza, manicures. Muitos confundem a pergunta sobre a profissão com a situação de ocupação, respondendo que estão desempregados.

Dos 10 depoimentos que recolhi, a figura do “gato” apareceu em três deles. Intermediador do trabalho dos homens, todos se referiram a ele como o indivíduo que ou recebe grande parte do que as empresas contratantes pagam ou como um mau pagador o qual muitas vezes precisa ser pressionado para cumprir acordos. Por esse motivo e pela necessidade de suprir necessidades materiais cotidianas muitos preferem trabalhar totalmente desprotegidos em termos previdenciários a se vincular a serviços, que muitas vezes são temporários, com os “gatos”. Assim, a estratégia do uso do FGTs para financiar a autoconstrução da moradia, encontrada no campo de Bonduki e Rolnik (1982), já não é mais possível, ela foi substituída pela “preferência” pelo trabalho totalmente desprotegido. Todavia, permanece a autoconstrução, a casa como poupança e remissão do aluguel, a possibilidade de sobrevivência diante de salários que não cobrem a reprodução social. Com destinos laborais

tão itinerantes ficou quase impossível estabelecer um padrão de distância-temporal da casa ao local de trabalho.

Com respeito a possível existência de uma realidade espacial na busca por emprego, ainda não foi possível observar nenhum tipo de recorrência de respostas. Aparentemente, o recurso a vias formais de emprego, como agências, é tão relevante quanto as redes. Me parece que será necessário analisar essa situação com relação ao tempo de residência na região, no bairro e a sociabilidade específica que nele se desenvolve.

Quase todos tem desejo de mudar do bairro, muitos deles pelas questões infraestruturais, mas que quase sempre se confundem com o relato de um bairro desintegrado pela droga, ou algumas vezes com a expressão tímida de uma vizinhança com a qual o indivíduo não se envolve simplesmente porque “é melhor assim”. Logo no primeiro dia de entrevistas fui apresentada a “biqueira” do lugar (ponto de venda de drogas), ao longo de um mês de visitas (sempre aos finais de semana, em período integral) registrei pelo menos duas histórias extremamente violentas. Apesar disso, todos foram unânimes em dizer que os problemas ocorrem apenas para aqueles que se envolvem com o tráfico. Nas palavras de Antônio “O salário do pecado é a morte”. É comum aos discursos, no entanto, atribuir as drogas e a violência a nenhum espaço, “isso é assim em todo lugar”, mas por traz do discurso que dilui foram registrados relatos claros de estigma sobre aqueles que vivem neste lugar.

Ainda não foi possível ter nenhum indício sobre a possibilidade de socialização institucional diferenciada às crianças do bairro. O que me causa desconcerto no momento é que apenas em duas das entrevistas realizadas em que havia crianças na casa, foram seis nessas circunstâncias, foi referida alguma expectativa de profissão diferente a de médico. Ainda quando a criança respondeu diretamente, a mãe ou o pai se esforçou para mostrar convicção na possibilidade de concretude. Em teoria esse é um resultado pouco esperado, considero que será necessário repensar a distância educacional existente entre pais e filhos (sendo os últimos bem mais escolarizados) e o lugar social do médico na sociedade brasileira.

Antônio: A casa autoconstruída e a vida

Olha, eu vou ser sincero pra você. A...a...em 2008, eu morava aqui, era um barracão de madeira e aí, eu não posso dizer que...que é cidadão umas pessoas dessas. Entendeu? Mas no meio de pessoas boas tem pessoas ruim.

Anran.

Aqui também tem. Todos os lugar tem, mas tem lugar que é exceção, tem mais. Entendeu? Eu...eu tenho um conceito comigo, eu moro num condomínio fechado, aí a pessoa fala pra mim, fechado? Fechado de quê? Fechado de bandido, entendeu? Fechado de nego sem vergonha, safado, covarde. Os menino aqui mesmo sabe o que aconteceu comigo aqui, né?

É. (As crianças balançam a cabeça e confirmam).

Os caras chegaram aqui dentro da minha casa, invadiram, aqui dentro da minha casa, diz que aqui era deles. Eu falei não, aqui não é seu não. Aqui é meu, da minha mulher e dos meus dois filhos. (Os olhos ficam mareados e assim permanecem durante quase todo o tempo da primeira parte da entrevista).

Anran.

Era base de umas nove e meia da noite. Eles me cataram aqui de pau, pedra, facão, inchada, de tudo quanto é coisa, entendeu? De tudo que é artimanha, de tudo quanto é coisa que eles tinham eles tacaram em mim, eu quebrei minha cabeça, fiquei 14 dias em coma, se eu to vivo é porque deus, deus é bom, né. porque se dependesse deles eu tava morto, minha cabeça quebrou, né, das duas, da...da beira das duas orelhas até aqui a testa, né, você pode ver, tem cicatriz. Quebrou aqui assim, ó, trincou aqui de cora a cora, passou aqui ó, desceu pra cá, a cabeça desceu assim...

Lúcia: Estigma ou “acepção” do bairro

Lúcia, você acha que você tem alguma facilidade ou dificuldade de conseguir emprego devido ao fato de que você mora aqui nesse bairro?

Oh, não é sempre, mas eu acho que tem sim

Que tem o que? Facilidade ou dificuldade?

Não, dificuldade eu acho.

E por quê?

Num sei, mas assim, acho que porque há um tempo atrás o Jardim I foi muito falado, muito descriminalizado, né, então...dependendo do lugar que você fala que é Jardim I, eles não...

Tá. Você já passou por uma situação assim?

Não, mas o meu filho já.

Quem? O André?

O Adriano. [No dia anterior eu havia tentado entrevistar o Adriano, mas ele simplesmente não queria falar comigo, a tudo o que eu perguntava ele respondia com “Não sei”, inclusive com relação a expectativa que tinha para o seu futuro profissional. O Adriano tem 18 anos e cursa a última série do Ensino Médio]. Ele foi ver um trabalho que tinha um número de telefone e tudo pra conversar sobre trabalho e eles estavam contratando, quando ele falou que era no Jardim I, aí eles já voltaram atrás. Não quiseram mais.

Tá, então, tava já tudo certinho pra ele ir, quando ele deu o endereço, aí o pessoal recusou...

É.

E ele sentiu que foi por isso mesmo?

Ele sentiu que foi por isso.

Referências bibliográficas

- Almeida, R.; D'Andrea, T.; Lucca, D. (2008), "Situações Periféricas. Etnografia comparada de pobreza urbanas", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 82, novembro.
- Bourdieu, P. (1999), "Efeitos de lugar", em Bourdieu, P. (Org.), *A Miséria do Mundo*, Petrópolis. Editora Vozes.
- Caiado, M. C. S. (1998), "O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na Região Metropolitana de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana", *XI Encontro Brasileiro de Estudos Populacionais*, Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a140.pdf>, (acessado em setembro de 2011).
- Cunha, J. M. P.; Jakob, A. E. (2010), *Segregação Socioespacial e Inserção no Mercado de Trabalho na Região Metropolitana de Campinas*, REBEP, Rio de Janeiro, v. 27, nº 1, jan/jun, 2010.
- Cunha, J.M.P.; Jimenez, M. (2006), "Segregação e acúmulo de carências: localização da pobreza e condições educacionais na Região Metropolitana de Campinas", in Cunha, J. M. P. (Org.), *Novas Metrôpoles Paulistas. População, vulnerabilidade e segregação*, Campinas, Núcleo de Estudos de População — NEPO/UNICAMP.
- Dedecca, C. S. (2006), *O Trabalho no Brasil do Início do Século XXI: metodologia e análise do censo demográfico 2000*, Relatório de pesquisa financiada pela FAPESP.
- Flores, C. (2006), "Conseqüências da segregação residencial: teoria e métodos", em Cunha, J. M. P. (Org.), *Novas Metrôpoles Paulistas. População, vulnerabilidade e segregação*, Campinas: Núcleo de Estudos de População — NEPO/UNICAMP.
- Gomes, S.; Amitrano, C. (2004), "Local de Moradia na Metrôpole e Vulnerabilidade ao (Emprego e) Desemprego" Marques, E.; Torres, H. (Org.), *São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais*, São Paulo: SENAC.
- Marx, K. (1963), "Primeiro Manuscrito", *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, Lisboa, Edições70.
- Marques, Eduardo (2005), "Elementos conceituais da segregação, da pobreza e da ação do Estado", em Marques, Eduardo; Torres, Haroldo (Orgs.), *São Paulo: Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais*, São Paulo, Editora Senac São Paulo.
- Guimarães, N. (2010), "Como se chega as oportunidades de trabalho? Os caminhos em Salvador", São Paulo e Porto Alegre, em Braga, T.; Vidal, F.; Neves, L. (Orgs.), *Trabalho em Questão*, Salvador: SEI, n. 86.
- Ribeiro, L. C. de Q. (2003), "Proximidade territorial e Distância Social: Reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano", *Revista VeraCidade*, ano 3, nº 3, maio.
- N. Bonduki e R. Rolnik (1982), "Periferia na grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho", em E. Maricato (Org.), *A Produção Capitalista da Casa e da Cidade do Brasil industrial*, São Paulo, Alfa-ômega.

- Sabatini, F.; Sierralta, (2006), "C. Medição da segregação residencial: meandros teóricos e metodológicos e especificidade latino-americana", em Cunha, J.M.P. (Org.), *Novas Metrôpoles Paulistas: População, Vulnerabilidade e Segregação*, Campinas.
- Wacquant, L. (2007), "Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality" *Thesis Eleven*, No. 91, november.
- Zaluar, Alba (2009), "Pesquisando no perigo: etnografias voluntárias e não acidentais", *Mana* [online], vol.15, n.2.

Os desastres revelados pelas chuvas no Brasil Criação de novos e velhos padrões de desigualdade urbana¹

Mariana Siena

doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar-Brasil e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres/NEPED da UFSCar-Brasil, (mari_siena@yahoo.com.br)

Resumo

Vários desastres, sobretudo aqueles revelados pelas chuvas, vêm assolando o Brasil. Diante destes acontecimentos, retoma-se a discussão, em diversos grupos sociais, sobre a política de remoção. Assim, este trabalho tem o intuito de debater como os desastres têm servido no Brasil para a criação de novos espaços urbanos, a partir da expulsão daqueles que são indesejáveis no meio urbano e para a reprodução de velhas desigualdades. Cabe ressaltar que tais discussões são resultantes de pesquisas sociológicas empreendidas desde 2007 pela pesquisadora em diversas regiões do país, por meio da observação direta e assistemática da vivência do desastre para a população afetada. Nos últimos 70 anos o Brasil viveu um processo socioeconômico e político de urbanização acelerado e marcado de desigualdades. A partir das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade brasileira começou a se consolidar avançado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e pela indústria (Maricato, 2000). Contudo, devido à ausência de projeto para os escravos recém libertos, ao incremento demográfico, as imigrações e aos fluxos vindos do campo, ações e políticas higienistas marcaram o início da República como tentativas do Estado em conter a proliferação de habitações tidas como insalubres, ou seja, começaram as denominadas políticas de remoção. Em contrapartida, não houve nenhuma política habitacional que tivesse como objetivo sanar o déficit habitacional criado com a destruição de tais habitações. A partir da segunda metade do século XX, o Brasil apresentou intenso processo de urbanização. A industrialização foi baseada em baixos salários, os trabalhadores não tiveram seus ganhos regulados pela necessidade de sua reprodução, e isto se associou ao grande contingente de trabalhadores que permaneceu na

1 Apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/FAPESP.

informalidade, determinando, assim, muito do ambiente a ser construído, refletido nas desigualdades sócio-espaciais existentes hoje. Assim, o planejamento urbano preconizado pelo Estado, desde os primórdios da urbanização, empurrou os mais pobres para aquilo que posteriormente veio a ser chamado de áreas de risco. Na ausência de alternativa habitacional regular, a população recorre aos seus próprios meios e produz a moradia como pode, o que resulta em padrões de ocupação precários. Se, a tal processo, somarmos a tendência de aumento dos eventos severos do clima, como os episódios de chuvas intensas, os desastres podem se ampliar. O desastre constitui-se não apenas como acontecimento físico, mas também como ruptura da dinâmica social existente, ou seja, ele é a vivência de uma crise e, portanto, nos mostra o limite de uma determinada rotina e a necessidade de construção de uma nova dinâmica social. Sendo assim, para analisar os impactos de um desastre, segundo Quarantelli (2006), a variável fundamental é o nível de organização social, tirando-se o foco da importância do fator de ameaça e valorizando as relações sociais e políticas que se refletem territorialmente. Assim, os danos do momento do impacto e pós-impacto estarão associados à pobreza e ao funcionamento da rede de relações para aliviar o sofrimento social, o que tem implicações diretas na esfera política, sendo algo que precede o acontecimento trágico (Valencio, 2009). As chuvas, dentre outros fatores de ameaça natural, podem, de fato, contribuir para o agravamento dos revezes cotidianos em várias camadas da sociedade que partilham o território da cidade. Mas, é em meio à pobreza, que esse impacto deixa de ser apenas imediato e gera um agravamento, extensivo no tempo.

Introdução

Vários desastres, sobretudo aqueles revelados pelas chuvas, vêm assolando o Brasil. Diante destes acontecimentos, retoma-se a discussão, em diversos grupos sociais, sobre a política de remoção. Assim, este trabalho tem o intuito de debater como os desastres têm servido no Brasil para a criação de novos espaços urbanos, a partir da expulsão daqueles que são indesejáveis no meio urbano e para a reprodução de velhas desigualdades.

Cabe ressaltar que tais discussões são resultantes de pesquisas sociológicas empreendidas desde 2007 pela pesquisadora, no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres, da Universidade Federal de São Carlos/Brasil, — sob os auspícios do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo/FAPESP — em diversas regiões do país, por meio da observação direta e assistemática da vivência do desastre para a população afetada e os gestores públicos.

No item a seguir, busca-se a compreensão do processo de urbanização brasileiro, da produção desigual do espaço urbano, exemplificada no modo como os pobres foram empurrados para as chamadas *áreas de risco*.

O Processo de Urbanização no Brasil: a produção social das áreas de risco

Nos últimos 70 anos o Brasil viveu um processo socioeconômico e político de urbanização acelerado e marcado de desigualdades. Conforme Maricato (2000), foi a partir das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade brasileira começou, realmente, a se consolidar, alavancado pela emergência do trabalhador livre, pela Proclamação da República e por uma indústria ainda incipiente. Contudo, devido à ausência de projeto para os escravos recém libertos, ao incremento demográfico natural, as migrações e aos fluxos vindos do campo — a busca por melhoria de vida e a procura por novos postos de trabalho incentivaram o processo migratório das áreas rurais, que se caracterizavam pela economia de subsistência, onde a unidade produtiva era a família (Durham, 1973) —, ações e políticas higienistas marcaram o início da República como tentativas do Estado em conter a proliferação de habitações tidas como insalubres, ou seja, começaram as denominadas políticas de remoção. Segundo Viana (2008), nessa época a questão urbana e os problemas das habitações irregulares estiveram diretamente relacionados à questão da saúde pública. Assim, ações e políticas higienistas marcaram as tentativas do Estado de conter a proliferação de habitações insalubres, a partir da destruição de

Casas consideradas nocivas à saúde da população, no alargamento das ruas em grandes avenidas, no reagrupamento da propriedade de inúmeros terrenos, na utilização dos novos espaços para implantação de comércios (Viana, 2008, p.5).

Em contrapartida, não houve nenhuma política habitacional que tivesse como objetivo sanar o *déficit* habitacional criado com a destruição de tais moradias.

A partir da segunda metade do século XX, o Brasil apresentou intenso processo de urbanização. A industrialização foi baseada em baixos salários, os trabalhadores não tiveram seus ganhos regulados pela necessidade de sua reprodução, e isto se associou ao grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, determinando, assim, muito do ambiente a ser construído, refletido nas desigualdades sócioespaciais existentes hoje (Maricato, 2000).² Como bem analisa Martins (2003, p. 11):

2 Pacheco (2008), ao se reportar à cidade de São Paulo, afirma que “enquanto os negros eram expulsos do centro para os bairros afastados, a elite paulistana [aqueles que residem na cidade de São Paulo] criava para si bairros exclusivos, como os Campos Elíseos, Higienópolis, a Avenida Paulista e os Jardins” (Pacheco, 2008, p.20), ou seja, estava em curso a segregação sócioespacial.

O capitalismo que se expande à custa da redução sem limites dos custos do trabalho, debitando na conta do trabalhador e dos pobres o preço do progresso sem ética nem princípios, privatiza ganhos nesse caso injustos e socializa perdas, crises e problemas sociais.

Segundo Maricato (2001), quando da criação do Banco Nacional de Habitação em 1964, as cidades não tinham nem 50% da população do país. Alimentado pelo fluxo intenso de financiamento, o país viveria seu movimento mais forte de produção imobiliária entre 1967 e 1982, atendendo aos interesses dos setores imobiliários e de construção, sem transformar, entretanto, a situação fundiária. Importante ressaltar o contexto de criação do Banco Nacional de Habitação (BNH): pós-golpe militar de 1964. O BNH foi uma resposta do governo militar à crise de moradia instalada no país que se urbanizava aceleradamente, buscando criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional. Conforme Bonduki (2008, p. 72):

A famosa frase — ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ — atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente. No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional — que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil —, que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares.

Seguindo nesta lógica capitalista de mercado, os conjuntos habitacionais foram construídos em áreas desvalorizadas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Dessa forma, a política pública urbana preservava as áreas mais valorizadas para o mercado privado, alimentando a especulação imobiliária (Maricato, 2001). Em consequência, segundo Bonduki:

Ocorreu um intenso processo de urbanização informal onde a grande maioria da população não teve alternativa senão auto-empresender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais (Bonduki, 2008, p. 74).

Assim, o planejamento urbano preconizado pelo Estado, desde os primórdios da urbanização, empurrou os mais pobres para aquilo que posteriormente veio a ser chamado de *áreas de risco*. Na ausência de alternativa habitacional

regular, a população recorre aos seus próprios meios e produz a moradia como pode, o que resulta em padrões de ocupação precários, caracterizados pela autoconstrução das moradias; pela fixação em loteamentos irregulares, sem o certificado legal de propriedade dos terrenos, localizados em terrenos suscetíveis, tais como, encostas, fundos de vale e várzeas, tornando as populações que ali habitam sujeitas as intempéries cotidianas. A inoperância do Estado com relação a tal padrão de ocupação faz com que o mercado imobiliário informal cresça vertiginosamente “como decorrência de uma sociedade que distribui desigualmente os benefícios do progresso identificado como modo de vida urbano” (Valencio *et al*, 2008, p. 04-05). Constata-se, assim, a produção desigual do espaço urbano.

O processo supracitado caracteriza aquilo que Ultramarini (2006) designa como crise cumulativa urbana. Se, a tal processo, somarmos a tendência de aumento dos eventos severos do clima, como os episódios de chuvas intensas, os desastres podem se ampliar. O contingente de afetados pelos desastres é expressivo cuja persistência, reiterada ano após ano, revela tratar-se de uma questão estrutural a qual as políticas de prevenção a desastres, sobretudo as políticas urbanas, não estão respondendo a contento, isto quando tais políticas existem. Para se ter uma noção da quantidade de desastres ocorridos no Brasil, Valencio e Valencio (2010), por meio da análise de 167.888 informações embasadas nas portarias de reconhecimento de situação de emergência (SE) e estado de calamidade pública (ECP) dos últimos 15 semestres, conseguiram demonstrar o quão expressivo é número de desastres notificados no país:

Do primeiro semestre de 2003 ao primeiro semestre de 2010, o conjunto de desastres reconhecidos pela União, na forma de portaria, soma o significativo número de 11.992 ocorrências. Tomando por parâmetro a existência de 5.565 municípios no território nacional, tal conjunto de ocorrências representa algo como se o Brasil tivesse sido 2,15 vezes totalmente envolvido em desastres (Valencio; Valencio, 2010, p. 11, grifo nosso).

Diante da necessidade dos mais pobres no fazimento e refazimento do lugar, no geral, como as periferias urbanas ou favelas, ali depositando sentidos para a sua existência, faz emergir, no interior do Estado, novos mecanismos de contestação a essa territorialização dentre os quais se destaca a substituição da nomenclatura do lugar, que passa de ‘área carente’ para a ‘área de risco’ (Valencio, 2009, p. 35). Uma das diferenças entre uma e outra é que na ‘área de risco’ são acrescentados componentes do ambiente natural, como solos propensos à erosão, inundações, enchentes e afins para transformar a ocupação em algo inaceitável (*Idem*).

Porém, a transformação da ‘área carente’ em ‘área de risco’ e desta em prenúncio de desastre envolvendo os que ali residem, não só alterou a relação do Estado com os grupos pertencentes a tais áreas, como também houve

mudanças na orientação do que o próprio Estado considera como seus deveres para com os direitos dos moradores de áreas de risco. Na área carente o Estado tinha o dever de prover à população ali residente certos serviços sociais e econômicos visando constituir uma infraestrutura nos bairros (instalar creches, postos de saúde, levar energia elétrica, asfalto, água etc.). Já na área de risco este dever tem se refletido no seu oposto, com seu ápice identificado nas medidas de evacuação ou de remoção impostas pelo Estado que acaba destituindo os moradores da condição de legitimar suas demandas (Valencio, 2009). Porém, mesmo quando os governos ainda realizam ou permitem a execução de obras nas ditas “áreas de risco” observa-se, como nos recentes casos de desastres (relacionados às enchentes e deslizamentos) na capital do Estado do Rio de Janeiro, o questionamento de parte significativa da imprensa com relação a tais obras por estarem em “áreas de risco”. Assim, os desastres que ocorrem atualmente nas áreas periféricas têm sido utilizados como forma de questionar o investimento público (principalmente das duas últimas décadas) em tais áreas.

Enfim, podemos dizer que os eventos naturais, tais como as chuvas, ocorrem de forma ameaçante porque, de fato, a vulnerabilidade das populações afetadas se perpetua em relação a três pontos: à pobreza; às territorialidades precárias; e a uma ausência de interlocução consistente com o Estado. Portanto, as chuvas apenas revelam processos socioambientais e político-culturais precedentes, resultantes do desenvolvimento desigual historicamente dado neste país e, por consequência, da produção desigual do espaço urbano. Frente a isso, Valencio conclui pertinentemente:

(...) os desastres no Brasil *não deveriam ser considerados como a ruptura de um cenário de normalidade* cujo substrato fosse uma cidadania preexistente (...) mas como a culminância de mazelas que desde sempre estiveram ali, mal resolvidas embora naturalizadas (Valencio, 2010, p.34).

As situações de desastre e as remoções dos desiguais

Conforme Gilbert (1998), as diferentes abordagens sobre o conceito de desastre poderiam ser agrupadas em três principais paradigmas, quais sejam: o desastre como um agente externo ameaçador; o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições; e o desastre como expressão social da vulnerabilidade.

O desastre como um agente externo ameaçador seria fruto da replicação de um modelo de guerra, no qual desastres tendem a ser concebidos como um agente externo que causa impacto sobre as comunidades humanas e estas tendem a responder a tal *agressão* (Gilbert, 1998). No paradigma do desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições, acredita-se que a incerteza poderia ser compreendida como produzida pelas sociedades

complexas, a partir de disfunções resultantes das frágeis articulações entre as especialidades científicas, criando vácuos de representações e práticas capazes de reduzir os riscos, o que ocorreria tanto em regimes democráticos quanto autoritários. A incerteza não seria meramente produzida em razão da ausência de comunicação ou informação, mas também pela divulgação desordenada de informações que interfere nos sistemas de pensamentos e nos modos de organização das esferas administrativas, políticas e científicas (*Idem*, 1998).

Já no paradigma do desastre como expressão social da vulnerabilidade, o desastre constitui-se não apenas como acontecimento físico, mas também como ruptura da dinâmica social existente, como desaglutinador da ordem social, ou seja, ele é a vivência de uma crise e, portanto, nos mostra o limite de uma determinada rotina e a necessidade de construção de uma nova dinâmica social. Sendo assim, para analisar os impactos de um desastre:

a variável fundamental é o nível de organização social, tirando-se o foco da importância do fator de ameaça e valorizando as relações sociais e políticas que se refletem territorialmente (...) Os danos do momento do impacto e pós-impacto estarão associados à pobreza e ao funcionamento da rede de relações para aliviar o sofrimento social, o que tem implicações diretas na esfera política, sendo algo que precede o acontecimento trágico (Valencio, 2009, p. 38).

Em qual destes paradigmas o Estado brasileiro tem pautado suas ações? A resposta: no paradigma do desastre como agente externo ameaçador.

O olhar hegemônico (do Estado, da ciência e da mídia) sobre o tema persiste em focar apenas no acontecimento físico, creditando às chuvas fortes, por exemplo, a causa do desastre que é relacionado às enchentes, deslizamentos e afins. Isto é, reforça-se a causa do desastre pelo lado da potencialização da ameaça (“foi uma chuva atípica”, “choveu em um dia o que era previsto para todo o mês”), não se problematiza a vulnerabilidade, tornando o sujeito acometido pelos danos do desastre desprovido de legitimidade para qualquer tipo de reivindicação.

Dessa forma, os pobres, os desiguais, primeiros a sofrerem perdas, materiais e imateriais, com os danos causados pelo desastre — e também os últimos a se restabelecerem, quando conseguem —, são recriados “como uma imensa clientela fragmentada, cujas *possibilidades de vida se tornam objeto de um acaso*” (Paoli, 2007, p. 14. Grifo nosso), acaso este “controlado” (por mais paradoxal que pareça) pelas chuvas, por exemplo. E é em meio a tal acaso que as políticas de remoção se apresentam como uma forma de interlocução do Estado com as populações afetadas pelos danos dos desastres; forma esta que se baseia em um Estado policialesco que retira os moradores de suas moradias.

Seguindo esta lógica de associar a causa do desastre apenas ao fator de ameaça natural, a Defesa Civil brasileira aplica um modelo de gerenciamento

de desastres no qual as ações de resgate são o ápice do esforço profissional digno de reconhecimento e mérito, assim como conduzir populações desabrigadas para os abrigos temporários em escolas, ginásios de esporte, igrejas etc.

Quando foca-se apenas na ameaça natural e não na vulnerabilidade, aloca-se para o indivíduo afetado pelos desastres as responsabilidades pelos eventuais danos que venha a sofrer. Seguindo nesta lógica, toda a responsabilidade do Estado finda na informação do fator de ameaça para a população, e, a partir daí, como cada um enfrentará as ameaças é de responsabilidade individual. Segundo Mitjavila (2002), a crise do Estado Providência não implicou apenas uma série de mecanismos que enfraqueceram fatores de integração social, como também representaram um apelo à responsabilidade dos indivíduos nos processos de gestão dos riscos. A partir de então, quanto mais particularizada fosse a necessidade a atender (uma vulnerabilidade, por exemplo) mais entendida seria como questão a ser resolvida pelo próprio indivíduo (Yazbek, 1996). Neste sentido, passa a imperar a seguinte lógica: “qualquer atenção deve ser reduzida ao mínimo para não desestimular o indivíduo a trabalhar” (*Idem*, p. 11).

O que observamos é a culpabilização da vítima, pois se constrói uma relação direta entre o indivíduo, a família e estas circunstâncias adversas (riscos ou desastres) não colocando nenhum tipo de mediação social que tanto previne ou prepara ou socorre. Isto é, não só se constrói o entendimento de um cenário adverso, mas de um cenário adverso que linearmente não existe nenhum outro ente social no meio dessas relações, seja na origem da situação de vulnerabilidade seja na reparação do dano e/ou na resiliência.

Portanto, a informação sobre o fator de ameaça (chuvas fortes que virão, deslizamentos que poderão acontecer, etc) é utilizada para isenção do ente público de qualquer responsabilidade para com a população vulnerável. E não somente isenção, pois a ciência — por meio de seus saberes que legitimam práticas do Estado — tem sido uma “autoridade política que desterra o cidadão e exalta a pedagogia técnica como órgão da verdade, e seu resultado final é ‘desarmar todas as expressões menos harmônicas de nossa sociedade’” (Paoli, 2007, p. 04). Assim, há uma culpabilização da vítima e esta também acaba por acreditar em sua culpa, já que a racionalidade moderna, técnica e administrativa, anula as formas autônomas de agir dos afetados destituindo-lhes a capacidade política e social, “pondo a invenção técnica como meio de substituir movimentos sociais” (Rizek, *apud* Paoli, 2007). Segundo o pensamento arendtiano, a destruição da possibilidade de política destrói os indivíduos de serem indivíduos políticos, retirando do humano o que é propriamente humano: a condição de ação.

Uma invenção técnica muito utilizada em situações de riscos e desastres é o *mapa de risco*. Na confecção de tal mapa, há um conflito entre a linguagem técnica

3 Olanda *apud* Paoli, 2007, p. 04.

e a leiga. Como coloca Martinez-Alier (2007): “nos conflitos socioecológicos, diversos atores esgrimem diferentes discursos de valoração. Comprovamos (...) que todos esses discursos são linguagens socialmente válidas”. Contudo, continua o autor, alertando: “quem possui o poder político para simplificar a complexidade e sacrificar certos interesses e valores sociais impondo um único discurso de valoração a despeito dos demais?”. Ou seja, é preciso atentar-se para quais interesses e valores sociais têm se sobressaído aos demais na feitura do mapa de risco, pois quando não utilizado na interface com as várias ciências e a população afetada, o mapa vem dotar os órgãos estatais de novos argumentos para reforçar sua performatividade na expulsão dos que se territorializam ‘fora da ordem’. Além disso, a de se atentar para casos de localidades que sofreram nos desastres e o mapa de risco não foi feito. Quando regiões ricas são afetadas em desastres os mapas de risco simplesmente somem de cena, já que os mais abastados não são considerados removíveis como os mais pobres.

A cartografização do risco “impõe-se como fala técnica que impede a vocalização de direitos dos que ali vivem, descartando simultaneamente a necessidade de outras interpretações” (Valencio, 2009, p. 36). Tendo em vista que os danos do impacto de um desastre estão diretamente imbricados com a pobreza, o estudo das populações mais afetadas em desastres não pode limitar-se à simples localização do risco, ou da pobreza no espaço. Como bem coloca Milton Santos (1998, p. 85):

Optar por uma ótica espacista pode levar-nos a perder de vista as verdadeiras causas da pobreza, impedir a compreensão das razões de sua localização e, finalmente, retirar-nos as possibilidades de indicar caminhos alternativos.

Porém, ao tratar um “problema” social como apenas sendo de “engenharia civil”, por meio da cartografização do risco, tem gerado a substituição dos

espaços públicos por estratégias de auto-legitimação, ao convencer que, diante da nossa urgência, o conhecimento especializado de técnicas e fórmulas de intervenção está aí para resolver os problemas com eficácia e nos proteger do incerto (Paoli, 2007, p. 05).

Por isso que assistimos, principalmente nos casos dos desastres ocorridos em Niterói e no Rio de Janeiro, em abril de 2010, a retomada da política de remoção como forma de política de prevenção. Sob o discurso de diminuir o contingente de afetados pelos desastres, em um cenário de 329 mortos, as remoções ganharam facilitação legal no município do Rio de Janeiro com o *decreto municipal n° 32081 de 07 de abril de 2010*, que permitiu ações de acesso e desapropriação de imóveis normalmente vetadas pela legislação. No artigo 3º, parágrafo I, de tal decreto, ficam autorizados os órgãos responsáveis de “penetrar nas casas, mesmo sem o consentimento do morador, para prestar

socorro ou para determinar a pronta evacuação das mesmas”. E, ainda, declarações foram feitas pelo poder público municipal autorizando a força policial remover indivíduos que se recusassem a sair das áreas consideradas de risco. O termo “sem consentimento do morador” contido no decreto traz consigo uma forma de abordagem do Estado com as populações afetadas, na qual não existe espaço para o diálogo. Tal abordagem do ente público faz ruir qualquer esperança que os moradores de áreas de risco tenham de serem ouvidos ou de ao menos sensibilizar o Estado sobre a forma a que são levados a viver. E, assim, tais moradores passam a ter contato com o Estado apenas em sua forma policialesca, na qual não há espaço para contestações e diálogo. Assistimos, assim, a uma política de remoção como expressão da política de ‘gestão do social’.

Portanto, a política de remoção retomada em um contexto de desastre, associada a um fator de ameaça natural, se justifica em qualquer medida adotada pelo poder público “em nome do bem-estar dos habitantes” e os moradores, leia-se os mais pobres, se vêem obrigados a abandonar suas casas sem um lugar para se dirigirem.

Novos padrões de desigualdade urbana?

Na maioria das vezes, após as famílias serem removidas estas precisam alugar-se *provisoriamente*: a) em casas de amigos/parentes e passam a ser classificadas tecnicamente como desalojadas; b) em abrigos temporários organizados pelo Estado a partir da adaptação de infraestruturas públicas como ginásios de esportes, escolas públicas, igrejas, devendo o gestor público ali atender a um conjunto de provisões que se referem à proteção física, a um local de repouso, à alimentação, ao vestuário, à medicação, dentre outros — nesta caso, as famílias passam a ser classificadas tecnicamente como desabrigadas —; c) em acampamentos montados pelo Estado em terrenos descampados, onde também são classificadas como desabrigadas; ou, ainda, d) recebem um vale-aluguel⁴ por determinado tempo até que uma solução duradoura seja tomada pelo Estado. Ou seja, todas estas 4 medidas acima elencadas eram para serem mantidas até que o Estado determine a reconstrução das moradias: na mesma área, após um laudo que garanta a seguridade da área; em uma nova área classificada como *mais segura*; e que forneça facilitações de financiamento para a população afetada.

Muitas vezes, a área *mais segura* está em lugares distantes, onde o urbano ainda não chegou, ou seja, em locais onde a infraestrutura necessária de saneamento, educação, saúde e transporte são insuficientes quando não

4 O vale-aluguel é uma determinada quantia em dinheiro que o Estado disponibiliza para os desabrigados alugarem uma casa provisoriamente.

ausentes, destruindo relações de sociabilidade e de trabalho que existiam na área que habitavam anterior a remoção. Segundo Rolnik (2011), “direito à moradia inclui a possibilidade, a partir da moradia, de acesso a meios de sobrevivência, ao trabalho, a equipamentos de saúde, educação, ao lazer e à cultura, às oportunidades de desenvolvimento humano”. E este direito tem sido tolido dos afetados nos desastres. No caso do vale-aluguel, seus contratos expiram antes mesmo do projeto de reconstrução de novas moradias estar pronto.

A situação de desabrigado é diferente dos desalojados, porque estes últimos têm a rede social de apoio. Os desabrigados são aqueles que perderam a estrutura física de âmbito privado e que também não têm uma rede de proteção comunitária, de parentesco, de vizinhança que o acolha em outra estrutura física privada, ou seja, são aqueles que vão precisar da ajuda do Estado, com a organização dos abrigos temporários. Observamos, então, que a estrutura social do ponto de vista da classe vai se mesclar com a desintegração dos laços de solidariedade, ou a ausência, ou a fragilidade, para a determinação dos grupos afetados e potenciais desabrigados. Assim, os desabrigados revelam-se como o grupo de maior vulnerabilidade, contudo

A condição de pobreza gera uma ambigüidade na condição dos desalojados que, volta e meia, ficam em situação de desabrigo. A acolhida providencial, no âmbito da rede de sociabilidade que mantém, coloca limitações cotidianas à permanência: falta espaço físico para repousarem; falta renda para provimento de alimentação, partilhando porções apropriadas; falta privacidade aos anfitriões e aos hóspedes, colidindo hábitos e tensionando a convivência em pouco tempo. Assim, os que entram nas estatísticas iniciais do pós-desastre como desalojados, podem tornar-se desabrigados no momento seguinte, pois a situação de pobreza não constrói alternativas sólidas para mitigar o sofrimento social (Valencio; Marchezini; Siena, 2008, p. 6).

Dessa forma, os abrigos para os afetados nos desastres são espaços no urbano cada vez mais presentes nas cidades brasileiras e problemas derivados desta presença constante também passam a ser recorrentes. Assim, o que temos assistido é que tal situação *provisória* de ocupar abrigos tem se tornado *permanente* e isto deflagra, como consequência, novos padrões de desigualdade no espaço urbano. Por exemplo, na região Centro-Sul do país, o período de fortes chuvas coincide com as férias escolares, por isso as escolas públicas são as primeiras infraestruturas utilizadas, mas o processo de reabilitação e reconstrução dos meios de vivência dos afetados é um processo lento, que leva mais tempo para se realizar do que os meses de férias permitem. Arrasta-se, assim, um longo período, no qual as instituições, família e escola, se mesclam de forma ímpar no cotidiano dos abrigados. Contudo, no decorrer do desempenho do *habitus* dos grupos que buscam a satisfação de suas necessidades a partir de posições diferenciadas neste espaço social, há um processo de “reafirmação da estratificação social e a

chance de expurgo dos desqualificados do lugar” (Valencio, 2007). Desta forma, ocorrem casos como o do município de Jaboatão dos Guararapes, no Estado de Pernambuco, onde houve conflitos e tensões entre o grupo de pais/alunos/professores e o grupo de desabrigados, pois o primeiro protestava contra o revezamento de aulas nas unidades de ensino por conta da presença do segundo.

Para exemplificar com um caso emblemático de como o provisório torna-se permanente, no município de União dos Palmares, no Estado de Alagoas, cerca de 100 famílias que ficaram desabrigadas pela enchente do rio Mundaú, em 1988, vivem até hoje em pavilhões de um presídio desativado que foram utilizados como abrigos. Em tais pavilhões não existe fornecimento de água, nem banheiros, “banhos e necessidades fisiológicas são feitas no riacho Canabrava, a cerca de 300 metros do local. A água de beber e lavar roupa vem do chafariz no distrito da Santa Fé, a menos de 1 km da colônia” (Medeiro, 2010). As condições as quais estas pessoas são deixadas em tal abrigo ameaçam até mesmo sua vida física. E são inúmeros os casos de abrigos “provisórios” no Brasil que se tornam permanentes.

Portanto, tendo em vista o exposto até aqui, podemos corroborar com a seguinte tese de Bourdieu: “não existe ninguém que não seja caracterizado pelo lugar que assume, que ocupa (de direito) no espaço por meio de suas propriedades (casas, terra etc.), que são mais ou menos ‘devoradoras de espaço’” (Bourdieu, 2007, p. 165). Assim, para o autor o espaço social tem uma forma física “*mais ou menos deformada*” sob a forma de certo arranjo de agentes e propriedades e “‘não ter eira nem beira’ ou não possuir ‘domicílio fixo’ é ser desprovido de existência social; ser ‘da alta sociedade é ocupar as altas esferas do mundo social’” (*Idem*). Os desabrigados podem, assim, ser considerados como desprovidos de existência social.

Por fim, a permanência do provisório, por mais paradoxal que pareça, tem como consequência a volta das famílias às mesmas *áreas de risco* das quais foram retiradas ou a novas *áreas de risco*, pois apenas estas apresentam aluguéis acessíveis a renda destas famílias — e assim forma-se o círculo vicioso que mantém os números de afetados nos desastres do Brasil e mantém os padrões de desigualdade urbana.

Conclusões

As chuvas, dentre outros fatores de ameaça natural, podem, de fato, contribuir para o agravamento dos revezes cotidianos em várias camadas da sociedade que partilham o território da cidade. Mas, é em meio à pobreza, que esse impacto deixa de ser apenas imediato e gera um agravamento, extensivo no tempo.

Dessa forma, podemos dizer que os danos recorrentes de desastres são distribuídos conforme a posição na estrutura social, da classe em que cada grupo envolvido se insere, havendo, assim, uma desigualdade entre os que

são afetados, cujas gradações seguem padrões socioeconômicos. Isso porque a cidade não é uniforme em sua extensão, ao contrário, ela produz e reproduz divisões sociais no ajuste de seus espaços e nela estão se acumulando os efeitos mais dramáticos da crise social-econômica-política e, ocultos no espaço do abrigo, estão as mais devastadoras e permanentes conseqüências da má convivência do mundo moderno, urbano e desigual com as chuvas e a pobreza.

Referências bibliográficas

- Bonduki, N. (2008), "Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula", *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo* da Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, n. 1, p. 70-104, Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf, (acesso em: 01 set. 2011).
- Bourdieu, P. (2007), *Meditações Pascalianas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Castro, A.L.C. (1998), *Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres*, Brasília, MP, Disponível em: <http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/glossario.asp>, (acesso em: 29 jul. 2008).
- Durham, E. (1973), *A caminho da cidade*, São Paulo, Perspectiva.
- Gilbert, C. (1998), "Studying disaster: changes in the main conceptual tools", em Quarantelli, Enrico L. *What is a Disaster? Perspectives on the Question*, Routledge, Londres e Nova Iorque, p.11-18.
- Madeiro, C. (2010), "Em União dos Palmares (AL), vítimas da enchente de 1988 vivem em presídio abandonado e ainda esperam por casa", Especial para o UOL Notícias, Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/06/27/em-uniao-dos-palmares-al-vitimas-da-enchente-de-1988-vivem-em-presidio-abandonado-e-ainda-esperam-por-casa.jhtm>, (acesso em: 28 jun. 2010).
- Maricato, E. Brasil (2001), *Cidades: Alternativas Para a Crise Urbana*, Petrópolis, Vozes.
- Maricato, E. (2000), "Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras", *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33.
- Martínez-Alier, J. (2007), *O Ecologismo dos Pobres: Conflitos Ambientais e Linguagens de Valoração*, São Paulo, Contexto.
- Martins, J. S. (2003), *A Sociedade Vista do Abismo: Novos Estudos Sobre Exclusão, Pobreza e Classes Sociais*, Petrópolis, Vozes.
- Mitjavila, M. (2002), "O risco como recurso para a arbitragem social", São Paulo, *Revista Tempo Social*, n. 14, v. 2, p. 129-145.
- Pacheco, T. (2008), "Racismo Ambiental: expropriação do território e negação da cidadania", em Superintendência de Recursos Hídricos, *Justiça Pelas Águas: Enfrentamento ao Racismo Ambiental*, Salvador, Superintendência de Recursos Hídricos, p. 11-23.

- Paoli, M. C. (2007), "O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política", em Oliveria, F. e Rizek, C. S. (orgs). *A Era da indeterminação*, São Paulo, Boitempo.
- Rolnik, R. (2001), *Relatora da ONU denuncia ilegalidades em remoções da Copa e Olimpíadas*, Entrevista concedida ao GLOBO. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/blogs/prosa/posts/2011/08/06/relatora-da-onu-denuncia-ilegalidades-em-remocoes-da-copa-olimpiadas-396854.asp>, (acesso em: 02 set. 2011).
- Santos, M. (1998), *O Espaço do Cidadão*, São Paulo, Nobel.
- Ultramari, C. (2006), "Vulnerabilidades, resiliências e crises cumulativas urbanas", *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Seade, v.20, p. 109-122.
- Valencio, N. (2010), "O desastre como *locus* da barbárie: apontamentos sobre o caso brasileiro", em Valencio, N. (org). *Sociologia dos Desastres: Construção, Interfaces e Perspectivas no Brasil*, Volume II, São Carlos, RiMa Editora, p. 31-52.
- Valencio, N. (2009), "Da 'área de risco' ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária", em Valencio, N.; Siena, M.; Marchezini, V.; Gonçalves, J. C. (orgs), *Sociologia dos Desastres: Construção, Interfaces e Perspectivas no Brasil*, São Carlos, RiMa Editora, p. 34-47.
- Valencio, N. (2007), "A gestão de desastres como prática institucional de reiteração da violência contra grupos vulneráveis: o caso dos abrigos temporários", Congresso Brasileiro de Sociologia, 13, 2007, Recife, *Anais...* Recife: SBS.
- Valencio, N. et al. (2008), "Práticas de reabilitação no pós-desastre relacionado às chuvas: lições de uma administração participativa de abrigo temporário", em Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade, 4, Brasília, *Anais...* ANPPAS: Brasília.
- Valencio, N.; Marchezini, V.; Siena, M. (2008), "Após o desastre: abrigos temporários como *loci* de reafirmação da vulnerabilidade dos afetados pelas chuvas", em Reunião Brasileira de Antropologia, 26, Porto Seguro, *Anais...* Disponível em: http://201.48.149.88/abant/arquivos/6_5_2008_10_8_47.pdf. Acesso em: 27 ago. 2011.
- Valencio, N; Valencio, A. (2010), "O Guardador do Portal de Hades: elementos sociopolíticos para uma análise acerca do enfrentamento institucional dos desastres no Brasil", em Valencio, N (org.), *Sociologia dos Desastres: Construção, Interfaces e Perspectivas no Brasil*, Volume II, São Carlos, RiMa Editora.
- Viana, T.C.B.S. (2008), "Moradia, mercadoria e representações: o olhar dos moradores da cidade", em Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 32, 2008, Caxambu, *Anais...* Caxambu: ANPOCS.
- Yazbek, M. C. (1996), *Classes Subalternas e Assistência Social*. 2.ed. São Paulo, Cortez.

(Hi)Stories of the City **A biographical approach to Lisbon development**

Pedro Abrantes

Investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL)
do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) e professor convidado do ISCTE-IUL,
(pedro.abrantes@iscte.pt)

Abstract

This paper aims to discuss the relation between citizens' biographies and the (re)production of the city, exploring the case of Lisbon from the 50s until the present times. Five major dimensions will be explored as mediators of such relation: (1) social class, (2) location/neighborhood, (3) education, (4) family, (5) social identity. The idea is to analyse how such institutions are intertwined both in city development and in citizens' life-history.

Such discussion will be based on the analysis of the biography of 80 people, living in Lisbon (including suburbs), assuring a diversity of profiles, concerning gender, neighborhood, age, educational degree and social class. Working-class and some middle-class life-histories (around 50) are collected from the autobiographical works developed in the recent process of recognition and certification of lifelong competencies, under the national program *New Opportunities*. Some of these documents are composed of hundreds of pages, with narrative and photos. High-class life-histories will be sketched, from biographical books and a recent project on university students.

All these data will be compared with theoretical and empirical studies on urban development, especially those focused on the recent trends characterizing Lisbon. The idea is to use such theories to understand individual actors' pathways, as well as to use biographies to discuss and to enlarge our knowledge of the city, developing a particular emphasis on the reproduction and change of inequalities patterns.

To explore the city of Lisbon, its patterns and changes across time, most social scientists have followed sets of statistics or otherwise have developed and crossed ethnographic works in different territories. However, other

methodological approaches are possible. Departing from this important legacy, our research uses the biographical method in order to contribute to our knowledge on contemporary cities and, in particular, on Lisbon recent development. Our idea is that citizens' life-stories may be useful, in order to enlighten the city history, at least in its last chapters.

Such research is still ongoing and its results are not yet presented anywhere, so the arguments brought here to the SICYURB are sketches and provisional thesis that I am looking forward to discuss with other urban researchers, in order to improve our work.¹ Therefore, the first part of this paper is actually a methodological discussion on the use of the biographical method to explore the city, its risks and opportunities, and how I am dealing with them. In the second part, some thesis on Lisbon development are essayed, based on a first interpretation of such life-stories, in dialogue with other studies of the city. So, all the comments and critics are welcomed.

From life-stories to the history of a city

The biographical method has a long although controversial tradition in social sciences. At least from the Chicago School, and specially from the founding work of Thomas and Znaniecky ([1918] 1984) on the Polish immigrants in American cities, in the beginning of the 20th Century, the biographical approach have been established within urban studies, particularly focusing social change, migration and marginality (Pujadas, 1992). To explore some citizens' life-stories was then used in order to claim for a humanity of cities (and social sciences), building a more complex and plural view of the urban development, committed with social justice and integration.

After the structural hegemony in the 50s and 60s, the biographical method has reborn from the 70s, associated with a theoretical and methodological claim for locating the social actors (or the citizens) in the core of the social sciences project. As Becker as stated (1974), to analyze biographies is a useful pathway to challenge and to develop theories in social sciences, as well as to communicate with other agents and knowledge sources. And Ferrarotti (1990), one of the most prominent authors within the biographical field, sustained the idea of a dialectic relation between life-stories and structural patterns, as well as the major importance to study the "mediators" between both dimensions, as primary groups and social institutions.

1 This is an important part of a three year post-doc project, developed in the Centre for Research and Studies in Sociology of the Lisbon University Institute, from January of 2010 to December of 2012. I am grateful to the scholarship provided by the Portuguese *Fondation for Science and Technology* to this research, as well as to the lifelong learning professionals and especially to those who accepted to provide me their autobiographies.

However, as Bourdieu (1986) and other authors have noted, one shall be conscientious of the risks of using the biographical approach. A city is composed by the relations between millions of citizens, and still many different stories may be written based in the same person's life, so a double illusion must be avoided: the city is not just the sum of their citizens' lives, as well as these lives cannot be reduced to the story we may write on them.

Nevertheless, we still sustain that life-stories may be useful to understand some trends in the city development, especially if we bear in mind three important remarks:

- 1) Data collection and analysis shall be oriented by explicit theoretical frames. In our case, we focused on socialization agents in contexts, in order to understand the way citizens experienced (and then re-build) the city.
- 2) Collected data shall be interpreted, in dialogue with the results of other studies, using for instance statistical or ethnographic approaches. So, as we will see below, our research does not produce isolated knowledge, but may be useful to challenge and to expand knowledge raised by the accumulation of many urban studies.
- 3) The central analytical focus shall be located, not in direct pathways or context facts (always particular cases), but instead in the "collective conceptions" guiding the construction of self-narratives. For instance, some biographies may include a move from the city center to the suburbs, while others do not, so that the relevance of such move as an urban pattern is a matter of statistical analysis and cannot be observed by a small set of life stories, while the emergency of new social territories and relations shall be addressed by ethnographic approaches. Now, the biographical method may be decisive in order to understand such life decisions, why some people moved away and others did not, how both of them experienced such change and re-arrange their lives, and specially to identify the cultural frames that guide such collective movement. And all this information is relevant in order to enlighten such social phenomenon, observed through ethnographic and statistical researches.

In other words, instead of a naïf ambition of raising a macro-narrative of the city from the lives of some of its citizens, we shall consider that recreating life-stories allow us to explore the interaction between two kinds of meanings: on one hand, the (social) meanings that guide people in the presentation of their lives and in the way they live (and explain) the city, a relevant matter to understand city patterns and changes; on the other hand, (scientific) meanings built by the researchers, from previous theoretical statements and empirical findings. As Giddens (1990) stated, these are not two universes apart, since there is a "double hermeneutic", more or less intensive, binding them.

Table 15.1 Life-stories authors' profiles

	Sex	Born	Education	Main Occupation	Housing Location(s)
1	F	1957	Y9 (voc)	Secretary	Anjos > Mem Martins
2	M	1950	Y8 (voc)	Travel agent	Campo de Ourique > Odivelas
3	F	1971	Y10 (hum)	Travel agent	Oeiras
4	F	1982	Y10 (sci)	Clerk assistant	Barreiro
5	M	1950	Y9 (voc)	Book editor	Anjos > Guarda > Barreiro
6	M	1946	Y7 (gen)	Furniture seller	Alvalade>Barreiro>Torres Vedras
7	M	1958	Y9 (voc)	Mechanic / driver	Mesquita > Barreiro
8	M	1963	Y6 (gen)	House-builder	Sobral da Abelheira > Algueirão
9	M	1971	Y8 (gen)	Commercial manager	Moita
10	M	1966	Y9 (gen)	Commercial manager	Alvalade > Cacém > Torres Vedras
11	M	1953	Y10 (hum)	Court secretary	Milhocal > Lisbon > Laranjeiro > Entroncamento
12	M	1972	Y10 (spo)	Industrial technician	Campolide > Caneças > Moita > Barreiro
13	F	1957	Y7 (gen)	Clerk	Lobito > Chelas > Barreiro
14	M	1953	Y10 (voc)	Forwarding agent	Redondo > Barreiro

Now, life stories may be (re)created by many methodological procedures. In our case, we started by using the autobiographical documents built by Lisbon citizens within a new system of adults certification, developed in Portugal during the last decade, called New Opportunities (Novas Oportunidades). So, around 50 people from five different lifelong learning centers were contacted, and give us their autobiography (50 to 200 pages). It is important to stress that this material is the central document to achieve a (lower or upper) secondary education degree, so the involved actors spent many hours, during some months, in writing their life-story, supported by lifelong learning professionals. The next step will be to interview the authors of such documents, in order to reach a deeper understanding of their life stories.

Now, our paper will focus the biographies of 14 adults living in the Lisbon areas, considering also the suburbs, since the rest of the cases are still in process of analysis. As we may see in table 1, the diversity of gender, generation, occupation and location within Lisbon area is accomplished, although all actors presents low-educational degrees, so they are involved in this program. Thus, our life stories will focus, in very broad terms, the conceptions and pathways of Lisbon working-class. Although such category may include most of Lisbon citizens, we shall consider that upper class or the new

middle-classes have probably their specific ways of experiencing, interpreting and building the city, as well as the lumpen proletariat.

The working class is not from Lisbon

During the last 50 years, Lisbon urban area almost doubled its population, especially due to the attraction of young people from rural regions of Portugal, as well as immigrants, especially from Africa, Brazil and Eastern Europe. Now, such demographic boost was produced by the fast development of some suburban towns. All the 19 municipalities included in the Lisbon urban area increased their population, except the Lisbon municipality, hosting nowadays half of the population than in 1960, and just 22% of the whole population living in this region (Tenedório, 2003).

Moreover, there was a process of *gentrification* and centralization of cultural activities, meaning that if Lisbon lost half of its population, such change was probably even higher considering the working class (Costa, 2000). Meanwhile, not only people went to the suburbs, but also an important part of the economic activity, especially devoted to industry (Gomes, 2001). As Rosa (2000: 1055) has stated: "The evidences of the importance of the Lisbon city, as central referential space in citizens' life, present an increasingly opposition with the experience of living in the city, which is developed more and more outside its borders".

The analysis of life stories allows us to understand this huge movement from the city center to the suburbs. Living in old rented house (sometimes just in part of these houses), many working-class families decided to go to the suburbs, in order to buy an apartment that could leave to their children in heritage. The quality and comfort of new buildings, the new roads and bridges connecting the suburbs with the center, and the search for a quiet place are also common factors to explain such change. The interesting thing is that once they live in a suburban town, they feel they belong to this place, so even if they move to other apartment usually they prefer to remain in the same territory. In the same way, sometimes they choose a suburban town because it is not far away from their job location, but if they move to other employment, they remain in the same town.

Now, such reasons show us a dominant private and family-based appropriation of the city, as a space of work and consumption, but also guided by a dream of returning to live in a safe and quite community. As Gulick (1989: 152) has stated, cities are composed by communities, in the sense of "a comprehensive system of interpersonal connections, and where the actors are conscious of their involvement in such a system", interspersed with areas that cannot be so identified. If this process was observed in some historical neighborhoods, as Bica (1997) or Alfama (Costa, 1999), it was also observed, with some important variations, in some suburban towns. So, the search for

the “humanity of the city”, using the inspiring expression of Gulick (1989), in Lisbon of the last decades occurred also (and perhaps mostly) outside the borders of the city.

One may wonder in which measure the suburban towns may be considered community-kind of environments, but the key question is that a collective movement was developed, especially in the 70s and 80s, fuelled by a shared expectation of grounding new communities and living in these conditions. In the same way, although many of our subjects actually grew up in the center of Lisbon, and hold some nostalgic feelings of the communitarian lifestyles in the “old city”, they document a collective process of “dichantement”. So, they describe it as a lost world, from other era, replaced by a predatory view of the city.

Something surprising in these autobiographies is that people do not hold positive or negative feelings on the city of Lisbon. Actually, such mental category is almost absent in their narratives, except in administrative procedures. We may interpret such fact by the primacy of other territorial markers of the identity of working class citizens.

- (1) The rural village, usually from where they family are, even if they never lived there, or sometimes as the rural village of the husband/wife or due to some connection to the place. Some holidays spent there are usually evocated as key factor for raising important feelings for the place. Some people also buy and restore (or at least dream with doing so) houses in a rural place, not always where their family roots lie.
- (2) The old neighborhood in the city center where they lived has its own communitarian and cultural identity, very often in competition with other territories within the city, as it was studied by some key urban researchers in Lisbon, in Bica or Alfama (Cordeiro, 1997; Costa, 1999).
- (3) The new suburban towns where they bought their apartment have also generated important community feelings and identity markers, even if a stranger may find them very “atypical” or “anonymous”. People actually feel they belong to Oeiras, Odivelas, Barreiro, Queluz, etc., or at least that their children belong to such territories, even if they do not participate very often in local life.

Now, even with such important identity markers, one may wonder, if they lived and work most of their lives in Lisbon (or at least in the Lisbon urban area), why do they not consider themselves as Lisbon citizens? Their rural family background is a relevant factor, since it feeds a collective conception of Lisbon as a big, chaotic, noisy and dangerous place, and then a search for new places able to generate some community feelings. However, the decisive aspect appears to be that they feel rejected from de city project, ruled by an alliance of market dynamics and state policies. Specially, if they cannot afford to

buy a place in Lisbon, they always feel like strangers in a temporary condition in the city, not like real citizens. Except during a short stage after the revolution, they feel that Lisbon belongs to rich people and corporations.

It would be interesting to compare with biographies from the privileged classes, in order to analyze if the sense of Lisbon citizenship and belonging is — or is not — dependent on economic, cultural and/or political capitals.

Three stages of development

Although our subjects barely use the category Lisbon in the narratives of their lives, they produce detailed, emotional and changing images of the city, always connected with their singular subjectivity, but also a part of a collective imaginary. In such views, we are able to distinguish clearly three stages of development.

From the 50s and 60s, the narratives emphasize the image of a *poor and oppressed city*, where people struggled each day for their family subsistence and were always afraid of being arrested. There are also some nostalgic descriptions of walking alone or playing with other children in the streets of Lisbon, but struggle, uncertainty and fear appear to be the dominant feelings. To pay the rent, the food and clothes was always a challenge for these families, so many of our actors started very early in any kind of works to support their homes. The official authorities and the public spaces were not experienced with a sense of entitlement, but actually with a sense of threats. Instead, family — more or less, extended to rural villages and/or the urban neighborhood — was the key institution enhancing social life.

In the 70s, an image of a *changing and claimed city* emerges in our biographies. Our actors joined labor, neighborhood and/or cultural movements, in which they fought for their rights, and for the generation of a new more communitarian and fair city, supporting civic actions. Besides the formation of several political parties and unions, many of these movements were lived as an extension (or appropriation) of traditional institutions, as families, employment organizations, local authorities, civic societies, the church, and so on. Meanwhile, such stage was also documented by the deep instability and the fast change of economic forces, so that citizens were not only involved in public intervention, but was also compelled to a hard personal adaptation to new labor conditions and challenges. Many companies broke, many people were unemployed (some of them returning from Africa), and their skills and networks were often useless to the new labor market demands.

At the same time, many new enterprises were emerging, many of them multinational corporations settled in the suburbs, and there was a boom of housing sector, including the constructing of thousands of high buildings, with lots of new cheap apartments, in the rail and highway four axis: Lisbon-Cascais; Lisbon-Sintra; Lisbon-Loures; Lisbon-Vila Franca de Xira; as well as in south coast

of Tagus river, in towns as Almada, Barreiro and Seixal (Tenedório, 2003). If the movement from the city center to the suburbs was observed in many metropolitan areas, around the world, it was not so common that such process was dominated by the construction of tall buildings, very often with more than six floors, reflecting an explosion of both social expectations and capitalist ventures, released by the political revolution and the independence of African ex-colonies. A brand new city was arising.

Since the 80s, biographical narratives suggest the image of a *private and commodified city*. Those living and working in Lisbon appears to be often proud of the important improvements in shopping and leisure spaces, touristic activities, cultural opportunities, transportation facilities, old monuments restoring, but also to be somehow excluded of such process, in a double sense: (1) many people couldn't afford to live in Lisbon and moved to the suburbs; and (2) they experienced the city as an impersonal beauty, as something strange to them, that they are no longer part of. As Salgueiro (1997) has noted, Lisbon became a polycentric and fragmented metropolis, through emerging forms of capitalist accumulation and exclusion.

But such weakness of the public life (actually stronger just in a short stage after the revolution in 1974) may be also interpreted as an investment and achievement of a private life. In this sense, for instance, to buy a house, a car, some appliances, a cell-phone, to have health insurance, touristic holidays, and so on, led actors to many struggles, and it was proudly experienced with a sense of entitlement, as a source of stability and well-being. Actually, such new expectations and social integration through consumption processes generated also a dangerous dependency on credit. Anyway, in this new stage, citizenship — including rights and duties — appears to be strongly associated, not with labor activities or political action, but most of all with consumption practices.

Last Remarks

Lisbon recent development is not so different from many other cities in the world. Changes as the population growth, by the arrival of rural workers and immigrants, the gentrification of the city center, and the move of industry and working class to the suburbs may be found in many urban environments, at least in Europe. There are some political, economic and cultural specificity in the way this happened in Lisbon. Particularly, the 1974 revolution set the stage for somehow dramatic and uncontrolled changes, due to both a release of capitalist forces and collective expectations. Portuguese political-administrative system may also have some influence in this process, since the importance of municipality and the weakness of regional (or metropolitan) structures privileged the development of autonomous suburban towns, eluding their dependency of a central city.

The importance of using citizens' life-stories to analyze such process is to understand how it was lived by people, and how it was partially settled by people. For instance, the importance of having their own house, in a quiet and safe place, and to belong to a new suburban community, were key factors not just to move into the suburbs, but also to establish in a particular town. For a stranger, these suburbs may appear today as huge and anonymous dormitories, but these autobiographies clearly show that each town have an identity, grounded by social, cultural, economic and political (collective) meanings. And such collective identity is a key source of citizens' socialization and integration. So, living in Barreiro, in Oeiras or in Torres Vedras, just to give a few contrasting examples, is not just to live in Lisbon suburbs, but it means actually to be part of a specific collective history, identity and project, incorporated in their citizens' conceptions and dispositions.

This paper shall be read not as a sum of some project results, but as an intermediary reflection on an ongoing research. Thus, the scientific prudence must be doubled. Meanwhile, it is an open process, so it would be great to listen to your questions, critics and comments, in order to improve the last stages of my work.

Bibliographical references

- Cordeiro, Graça Índias (1997), *Um Lugar na Cidade: Quotidiano, Memória e Representação no Bairro da Bica*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- Costa, António Firmino da (1999), *Sociedade de Bairro, Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*, Oeiras, Celta Editora.
- Costa, Pedro (2000), "Centro e margens: produção e práticas culturais na Área Metropolitana de Lisboa", *Análise Social*, 34 (154), pp. 957-983.
- Gomes, Heitor (2001), "Reestruturação e expansão industrial da Área Metropolitana de Lisboa. A emergência de novos territórios: os casos de Sintra e Alenquer", *Finisterra*, 36 (71), pp. 143-145.
- Gulick, John (1989), *The Humanity of Cities. An Introduction to Urban Societies*, Massachussets, Bergin & Garvey Publishers.
- Rosa, Maria João Valente (2000), "Notas sobre a população: Lisboa — Área Metropolitana e Cidade", *Análise Social*, 34 (153), pp. 1045-1055.
- Salgueiro, Teresa Barata (1997), "Lisboa: metrópole policêntrica e fragmentada", *Finisterra*, 32 (63), pp. 179-190.
- Tenedório, José António (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*, Lisboa, Junta Metropolitana de Lisboa. <http://www.aml.pt>

A rua e o bairro na construção da imagem da cidade Turismo e transformação num bairro de Lisboa

Bruno Gomes

(bmsgomes@gmail.com)

Resumo

Quando se fala da cidade de Lisboa, independentemente da perspectiva que se adopte, é quase sempre inevitável falar também dos seus bairros históricos. Os bairros típicos, populares, históricos são aqueles que povoam os imaginários, que marcam o ciclo anual festivo da vida da cidade e que são uma das suas maiores atracções turísticas, bastando abrir um qualquer guia turístico de Lisboa para o perceber.

As entidades responsáveis pela gestão da cidade de Lisboa, já há muito deixaram de se preocupar exclusivamente com problemas urbanos típicos como a segurança, o saneamento ou a circulação automóvel. Em muitos casos, os processos de reabilitação dos centros urbanos tem o objectivo claro de desenvolver a indústria turística nesses lugares. Estes propósitos implicam profundas transformações que passam, quase sempre, por eliminar do campo de visão todos os elementos passíveis de contaminar a imagem que se pretende construir.

O Bairro da Bica é um desses casos. A Bica é um dos bairros populares mais antigos de Lisboa, é um bairro que nos imaginários lisboetas é tido como um dos mais típicos da cidade. No entanto, excepto por ocasião dos arraiais e marchas das Festas dos Santos Populares, onde obteve quase sempre lugares de destaque, chegando mesmo a ganhar a competição por diversas vezes, nunca pareceu gozar do mesmo estatuto que outros bairros populares de Lisboa. Ao contrário de Alfama ou do Bairro alto, a Bica não parecia ter qualquer potencialidade turística como se pode comprovar pela sua ausência nos guias turísticos da cidade. No entanto, a partir da segunda metade dos anos 1990, essa situação começou-se a inverter e, desde então, o bairro tem vindo a viver um processo de grande transformação. Fruto da sua localização privilegiada no centro de Lisboa, e à semelhança do que já se passou com outros bairros da cidade, o Bairro da Bica tem vindo a ganhar uma grande atractividade residencial o que trás para o bairro gente nova com novos modos de vida. Por outro lado, o bairro tem também vindo a ser alvo de uma

espécie de “invasão” de bares e restaurantes que, gradualmente, têm vindo a tomar o lugar das tascas e dos cafés da Bica, despojando os seus habitantes “tradicionais” dos velhos lugares de encontro e sociabilidade. Ao mesmo tempo, eventualmente ajudado pela recente classificação do Ascensor da Bica e zona envolvente como Monumento Nacional, o bairro tem vindo também a ganhar o seu lugar nos itinerários turísticos e é já frequente encontrar turistas pelas ruas da Bica.

Esta nova realidade, este processo de enobrecimento, que trouxe ao bairro uma visibilidade social que até agora não tinha experimentado, trouxe também uma série de transformações, não só ao nível do espaço urbano e dos usos sociais do espaço público, mas também no campo das representações.

Nos centros históricos urbanos, a reabilitação e revitalização é muitas vezes feita com claras intenções de desenvolver a indústria turística nesses lugares (Sieber 1997). Essas transformações permitem-nos reflectir acerca da recomposição e da reutilização dos lugares para outros fins que não os que sempre lhes conhecemos (Baptista 2003). Com base na investigação desenvolvida no âmbito do mestrado em antropologia, este artigo propõe-se reflectir sobre o peso que as imagens de Lisboa construídas pelos discursos turísticos têm nos processos de transformação urbana. Pretende-se perceber se e em que medida essas imagens se constituem como modelos para os processos de transformação dos lugares.

O caso empírico é o bairro da Bica que desde 1997 tem vindo a sentir uma profunda transformação. Este é um dos bairros mais típicos da cidade mas que, à excepção da altura dos Santos Populares, nunca gozou de uma visibilidade muito acentuada. Até há pouco tempo um bairro que tinha como único ponto de interesse turístico o elevador, mostra agora edifícios reabilitados e a rua cheia de gente e de vida. Esta nova realidade, este processo de enobrecimento urbano ou *gentrification* (Frúgoli Jr 2007), que trouxe ao bairro uma visibilidade social (Costa 1999) que até agora não tinha experimentado, trouxe também uma série de transformações, não só ao nível do espaço urbano e dos usos sociais do espaço público, mas também no campo das representações

I

Quando viajamos, quase todos nos socorremos de guias turísticos que, mais ou menos ilustrados, se propõem conduzir-nos pelos pontos mais interessantes da cidade ensinando-nos o que ver e como ver. Do ponto de vista formal, os guias turísticos são um modo de organizar e hierarquizar a cidade, de lhe dar regras explícitas. Eles são o resultado de um olhar específico sobre a cidade que resulta num discurso descritivo com objectivos próprios (Vidal 2007). A cidade que nos apresentam é uma cidade editada, uma cidade em que determinadas características e elementos são elevados à categoria de fundamentais e “imperdíveis” em contraposição com outra série de elementos que são simplesmente excluídos por se considerarem desprovidos de qualquer

interesse. Desta forma, os guias acabam por ser uma espécie de manual de instruções da cidade, um manual que informa os seus leitores sobre os modos correctos de a usufruir, de a experimentar, de a pensar e de a ver.

(...) funcionam, nesse sentido, como uma direção que evita caminhos incertos ou desvios de um modo planejado de conhecer a cidade. Se em alguns momentos as páginas de um guia destacam um aconselhamento sobre uma possível travessia dispersa de certas ruas, é para logo mais apresentar uma direção ou lugar onde é “impossível não se deter”, sob pena de não haver “conhecido” de fato a cidade (Barreira 2005, 301).

No caso de Lisboa, é aos bairros que os guias nos conduzem. É neles que se encontram as origens históricas da cidade, os íngremes labirintos de ruas estreitas, becos e travessas, as janelas decoradas com a roupa que seca ao sol, as vistas sobre a cidade e sobre o rio. Pelo seu carácter histórico e pitoresco, Alfama, Bairro Alto, Baixa e Belém são os bairros mais emblemáticos de Lisboa¹. São constantes as ligações de cada um destes bairros a momentos ou acontecimentos históricos particulares, que, dessa forma, se tornam testemunhos de uma determinada época. São por isso, também constantes, as referências à Alfama Mourisca, ao Bairro Alto boémio e quinhentista, à Belém dos Descobrimentos e dos museus e à Baixa que se ergueu sobre as ruínas do grande terramoto de 1755.

Para além do seu carácter histórico, os bairros têm também um carácter visual. que surpreende ao virar de cada esquina e que se traduz num misto de vistas panorâmicas, imagens pitorescas e imagens do quotidiano. Os “*hidden nooks and crannies*” (Folkard *et al.* 2008, 10), os traçados labirínticos, a roupa que seca nas janelas e as panorâmicas sobre a cidade e sobre o rio são os elementos a que os guias dão maior relevo e que se constituem como fundamentais nos modos de representar os bairros e a cidade.

Alfama is Lisbon's oldest, most picturesque and fascinating area. Here, in a labyrinth of steep, crooked streets, alleys and stairways (...) little seems to have changed since the Middle Ages. The whole area between the castle and the waterfront is a jumble of tilting houses with peeling paint, pastel laundry hanging from windows, bars and fish stalls. The streets are so narrow that it's not uncommon to overhear elderly women sharing gossip across balconies (Schlecht 2010, 26).

1 Há um quinto bairro que é destacado pelos guias como emblemático da cidade, o Parque das Nações. No entanto, porque tem uma história com pouco mais de dez anos e características completamente diferentes dos outros bairros considerados emblemáticos, merece ser analisado separadamente.

No entanto, quando os guias entram neste tipo de descrições, o bairro tende a confundir-se com a rua. A rua que é uma vertente fundamental do cenário urbano (Sieber 2008), aparece nos guias turísticos despida de vivências, despida da carga das relações sociais, das solidariedades e dos conflitos vicinais. Em suma, a rua aparece despida daquilo que faz com que um espaço público se transforme em espaço semi-público (Pujadas 2008, 145). Em vez disso, a vida de rua retratada pelos guias chega, muitas vezes, a incluir o turista como parte do tecido social urbano. “Parece ser irrelevante quem são as pessoas e quem está na rua — desde que as ruas estejam apinhadas de gente” (Sieber 2008, 53). Pode-se por isso dizer que a rua dos guias é um mero canal, uma via onde o observador se move e a partir da qual observa a cidade (Lynch 1990, 58), é algo que aparece “num primeiro plano quase invisível apenas atravessado pelo olhar do visitante para se fixar nas fachadas de monumentos arquitectónicos ou edifícios históricos” (Sieber 2008, 53).

Independentemente dos topónimos que os designam, para os guias, os bairros emblema de Lisboa são os dos labirintos de ruas estreitas e íngremes, da roupa a secar nas janelas, das sardinhas que se assam na rua. São aqueles que ao mesmo tempo que retratam os momentos mais importantes da história da cidade, permitem apreciar as vistas sobre si próprios, sobre a cidade e sobre o rio. Alfama, Baixa, Bairro Alto e Belém, são os lugares que melhor definem Lisboa e em torno dos quais gira todo o discurso turístico. Nos guias, eles tornam-se testemunhos vivos da história de Lisboa, onde se podem encontrar as marcas da sua identidade, o fado, as imagens pitorescas e os modos de vida tradicionais. No entanto, apesar deste discurso de teor histórico-patrimonialista é a atractividade do lugar, a sua capacidade de fornecer imagens dignas de registo, que tornam os bairros lugares emblemáticos da cidade. O que parece importar é a existência de monumentos, museus, miradouros, ou a “personalidade” de uma determinada zona, ou seja, o que importa é que exista algo passível de se tornar em *tourist sight* (lugar de interesse turístico), algo que permita a construção de uma narrativa em torno do lugar. Nesse sentido, quanto maior o número de *tourist sights* numa determinada área, mais emblemática ela se torna.

Desta forma temos uma imagem dos bairros construída a partir de um discurso romântico que assenta, sobretudo, na história, na irregularidade dos traçados, nas vistas pitorescas e panorâmicas que proporcionam e na oferta cultural e de entretenimento. Os bairros de Lisboa são o retrato da velha cidade com os seus labirintos de ruas estreitas, becos e travessas, com as vistas pitorescas, a roupa a secar nos estendais, o fado que se ouve a cada esquina, as sardinhas que se assam na rua. Alfama, Bairro Alto, Baixa e Belém são bairros cartaz da cidade, são, se quisermos, os emblemas de Lisboa. Lugares com um “cultura popular bairrista” e uma história a preservar, lugares pitorescos, ligados a profissões e a tipos sociais específicos (Cordeiro 2001).

II

O turismo representa hoje uma fonte de receitas de tal forma importante que há que garantir a capacidade do lugar em atrair visitantes. Já há muito que as entidades responsáveis pela gestão das cidades se deixaram de preocupar apenas com os problemas de segurança ou saneamento básico, com as condições de habitabilidade dos edifícios ou com os problemas de circulação e estacionamento, entre outras questões tipicamente urbanas. Hoje, e em particular nos processos de reabilitação e nobilitação dos centros históricos urbanos, os municípios demonstram ter grandes preocupações estéticas, quase cénicas. Reabilitam-se os edifícios, eliminam-se os graffiti, limita-se, e muitas vezes impede-se, o estacionamento e a circulação automóvel com o objectivo claro de construir um cenário, uma determinada imagem do lugar, uma imagem que o vai apresentar ao mundo, convidando-o a visitá-lo.

Se os guias turísticos constroem uma imagem romântica da cidade e dos seus bairros, as políticas públicas acabam por acentuar essa imagem. É a própria cidade que se assume como uma cidade de bairros, cujo conceito assenta “na reabilitação urbana, na requalificação do espaço urbano da cidade, com destaque para os núcleos de interesse histórico (...)” (CML 2002, 62).

Os discursos institucionais, por perceberem que a atractividade da cidade está em grande medida assente no seu património histórico, apostam fortemente na requalificação e reabilitação do centro histórico urbano. Nesse sentido, as políticas específicas que se debruçam sobre essas zonas da cidade procuram criar lugares esteticamente harmoniosos, lugares cuja imagem seja tão fiel ao passado quanto possível, ou seja, que tenha a capacidade de remeter o visitante para um determinado período da história da cidade.

No que respeita aos edifícios, os planos de urbanização são claros: “pretende-se a recuperação de elementos arquitectónicos e não a sua substituição por outros” (CML 1997). Na tentativa de reforçar o carácter “autêntico” do lugar, obriga-se, por via da regulamentação, à manutenção das fachadas dos edifícios e, de uma forma quase higienista, à remoção de elementos exteriores passíveis de contaminar a imagem idealizada. É o caso dos aparelhos de ar condicionado, antenas de televisão e condutas de ventilação e extracção de fumos que devem ser retirados das fachadas dos edifícios (CML 1997). Estes elementos, para além de indícios de contemporaneidade, afectam a estética do lugar. É como se no passado o lugar fosse mais harmonioso e arrumado que no presente.

Quer estejamos a falar de elementos arquitectónicos ou urbanísticos, quer ao nível das indústrias da cultura, as preocupações com a imagem dos bairros estão bem presentes nas políticas de gestão urbana. Apesar de se focarem essencialmente na reabilitação dos edifícios e na requalificação de espaços públicos, não deixam de ter em conta factores como o sistema de vistas ou a harmonia dos conjuntos urbanos. Procuram construir lugares onde “es

muy raro que haya algo fuera de lugar, no hay suciedad, vistas, olores y sonidos desagradables” (Edensor and Kothari 2006, 225).

III

Como se viu acima, os guias seleccionam determinados bairros de Lisboa, constroem um determinado discurso em torno de cada um deles, dando-lhes visibilidade e tornando-os representativos da cidade. O bairro da Bica não aparece como um desses lugares cartaz. À excepção do elevador, ali colocado em 1892 para ajudar a superar a inclinação que separa a Rua de São Paulo do Largo do Calhariz e que desde 2002 está classificado como Monumento Nacional (Ministério da Cultura 2002), são muito raras as referências ao bairro.

Em *Um lugar na Cidade*, publicado em 1997, Graça Cordeiro fornece uma série de razões que podem ajudar a explicar porque é que “a Bica é pouco conhecida e raramente localizada na geografia da cidade” (Cordeiro 1997, 76). Diz a investigadora que a invisibilidade do bairro da Bica se deve à inexistência de comércio, à quase total ausência de meios de transporte públicos, à sua situação topográfica, enclavado entre duas das colinas de Lisboa e à inexistência de pontos de interesse turístico que, no seu entender, se resumiam às festas dos Santos Populares que decorrem todos os anos no mês de Junho (Cordeiro 1997). As sociabilidades do bairro giravam em torno das tascas e das três colectividades que por lá existiam: o Marítimo Lisboa Clube, Grupo Excursionista Vai-Tu e o Zip-Zip.

Desde então muita coisa mudou. No que respeita aos estabelecimentos comerciais, quando Graça Cordeiro publica “*Um Lugar na Cidade*” (1997), estes resumiam-se a algumas tascas e mercearias que se destinavam a servir essencialmente os clientes locais e que entretanto desapareceram. Desde 1997, ano em que abriu o WIP (Work in Progress) um “cabeleireiro-bar-boutique”, esta situação sofreu uma alteração dramática. Este foi o primeiro comércio alternativo da Bica e o seu sucesso deu o mote para a transformação que viria a acontecer.

Hoje, no bairro da Bica, são raros os estabelecimentos que não se dedicam à diversão nocturna. Com particular densidade na Rua da Bica Duarte Belo, o bairro está agora repleto de bares e restaurantes. A existência destes novos comércio, para além das evidentes alterações no que respeita aos lugares de sociabilidade do bairro, uma vez que os velhos estabelecimentos foram substituídos por modernos bares e restaurantes, veio também alterar os usos sociais do espaço público. Ao mesmo tempo, e à semelhança do que aconteceu com outros bairros de Lisboa, a Bica é um lugar cada vez mais atractivo para morar o que tem vindo a alterar a composição social do bairro.

Por ser uma rua estreita e muito inclinada e dado o constante sobe e desce do elevador, que a ocupa quase toda, não se pode dizer que a Rua da Bica Duarte Belo seja propícia a grandes vivências exteriores. Durante o dia, salvo

a ocasional conversa de circunstância, não parecem ser muitas as pessoas que a usam para algo mais que circular ficando reservado às sociabilidades o topo da rua, junto à casa das máquinas do elevador. Ali é comum encontrar grupos de homens que conversam ou jogam à moeda.

Com a chegada da noite e a paragem do elevador, a rua fica livre para outros usos. O ambiente da Bica transforma-se completamente. A transformação é tal que, desde as primeiras visitas à Bica, uma das ideias que imediatamente me assaltou foi a de que, pelo menos à primeira vista, parece existir no bairro duas vivências distintas. É quase como se o Bairro tivesse dupla personalidade. De dia a Bica apresenta-se como um lugar sossegado e, muitas vezes, quase deserto mas, quando cai a noite, transforma-se, enche-se de gente e revela a sua faceta mais festiva. Não quero com isto dizer que ali existam dois mundos herméticos, separados por uma barreira intransponível, sem qualquer ponto de contacto entre eles. Haverá, certamente muitos, ou pelo menos alguns, pontos de contacto mas, de facto, nota-se uma diferença bastante marcada entre o dia e a noite.

Estas transformações que ocorreram em pouco mais de uma década, não se traduziram no entanto em visibilidade turística, pelo menos do ponto de vista dos guias. Neles, o bairro da Bica continua a ser apresentado como uma pequena parte do Bairro Alto.

IV

Perguntava no início deste artigo se, a par com a Lisboa dos imaginários, também a dos discursos turísticos era uma cidade de bairros. A resposta é um claro sim. A Lisboa dos guias é Alfama, Bairro Alto, Baixa e Belém e conhecer estes bairros é conhecer a cidade.

Os bairros desempenham um papel fundamental na construção da imagem da cidade. Nos guias e roteiros turísticos encontramos uma cidade editada, construída através dos seus bairros. Uma cidade onde, por um lado, há determinadas características e determinados elementos que são exacerbados, elevados à categoria de “imperdíveis” e, por outro lado, há uma cidade onde há uma série de outros elementos que são simplesmente excluídos e, dessa forma, como já foi dito anteriormente, os guias e roteiros turísticos acabam por construir uma cidade de papel que se sobrepõe à cidade do quotidiano (Vidal 2005). Esta sobreposição acontece, não apenas do ponto de vista daquele que a visita e que recorre aos guias turísticos para a “conhecer”, mas também do ponto de vista de quem a habita que, inevitavelmente, acaba por ser contagiado por essa imagem (Costa 1999). Seja pelas suas origens históricas, pelas vistas panorâmicas e pitorescas que a topografia de Lisboa proporciona, pelo modo de organização da cidade ou por ser neles que nasceu a emblemática canção de Lisboa, o fado, a Lisboa dos guias turísticos é, definitivamente, uma Lisboa de bairros. Alfama, Bairro Alto, Baixa e Belém são os

lugares que, porque possuem estas características, são considerados como imagens de cartaz da cidade, os seus bairros emblema. No entanto, apesar de nos guias encontramos uma cidade organizada por áreas que utilizam a designação popular de bairro, estas constituem-se, do ponto de vista da delimitação das suas fronteiras, como uma espécie de super-lugares que incluem sob um mesmo nome dois, três ou mais bairros. Os topónimos aparecem por isso desligados das unidades de pertença que designam, aparecem vazios do seu carácter de lugar de sociabilidades e, nesse sentido, tornam-se pontos de referência num mapa.

Com base num discurso de teor histórico-patrimonial os guias constroem a imagem de cada um dos bairros de Lisboa. Conseguem transformar um lugar de casas velhas e degradadas num velho bairro tradicional cheio de carisma. Um lugar onde a idade dos edifícios, as características dos traçados e algumas imagens quotidianas, cuidadosamente seleccionadas, que apresentam como espelho dos modos de vida das pessoas, se tornam testemunhos da antiguidade do lugar, de um passado mais ou menos distante. Constroem uma imagem romântica do lugar, dando, dessa forma, a ideia de que, visitar os bairros, aqueles bairros, da cidade é como visitar a velha Lisboa e percorrê-los é quase como percorrer a história da cidade — Alfama mourisca, Bairro Alto quinhentista e boémio, Belém dos Descobrimentos e a Baixa pombalina.

As imagens da cidade e dos seus bairros construídas pelos discursos turísticos encontram eco naquelas construídas pelas políticas de gestão urbana.

As intervenções apostam na harmonização estética dos lugares e em operações de marketing que procuram maximizar o potencial turístico dos bairros, parecendo por vezes que há mais preocupação com quem lá vai do que com quem lá vive. Os bairros emblemáticos são os bairros históricos, aqueles que se situam no centro da cidade e sobre os quais incidem os planos de reabilitação e requalificação urbanas, as políticas culturais e do turismo.

Consciente da importância do turismo para o desenvolvimento da cidade, o município aposta forte na reabilitação e requalificação dos centros urbanos, áreas que têm maiores potencialidades turísticas. Pela regulamentação procura-se promover uma espécie de pastoral urbana, ou seja, uma imagem harmoniosa onde nada destoia, nada está fora do seu lugar.

Tanto no que diz respeito às imagens construídas pelos discursos turísticos, como naquelas construídas pelas políticas de gestão urbana, e tal como Sieber foi encontrar em Boston (Sieber 1993) ou Cooper em Toronto (Cooper 1993), assiste-se a uma transformação de significados e a uma valorização da paisagem, que neste caso é urbana. Através de um trabalho de produção de memória promove-se a “sacralização de idiossincrasias artificiais” (Delgado 2007, 67).²

2 Tradução minha

Assim, podemos dizer que as imagens dos bairros construídas pelos discursos turísticos acabam por ter influência nos processos de transformação dos lugares porque se vêem espelhadas nas políticas de gestão urbana, instrumentos que fazem cidade. Nos discursos turísticos parece haver uma espécie de obsessão com o que é típico e autêntico. Por seu lado, os discursos políticos esforçam-se por traduzir no espaço esse carácter típico e autêntico através de regulamentos, planos e programas de reabilitação urbana.

No caso específico do bairro da Bica, esta ligação só pode ser feita até certo ponto. Se por um lado as transformações ao nível da reabilitação dos edifícios vão de encontro às imagens construídas pelos guias, por outro lado, as transformações sociais, aquelas que, de uma forma mais marcante, contrastam com o passado recente do bairro, poderá ter a sua explicação na grande proximidade com o Bairro Alto.

Pode-se dizer que, se até há pouco tempo, a topografia característica do bairro funcionou como uma barreira natural que o “protegia” do exterior, acabando por transformá-lo numa espécie de “ilha no centro da cidade” (Cordeiro 1997, 67), essa barreira foi definitivamente quebrada. O Bairro Alto parece ter atravessado o Largo do Calhariz e começado a descer em direcção ao Tejo pela única via de expansão possível, a Rua da Bica Duarte Belo. As velhas tascas e mercearias foram sendo sucessivamente substituídas por bares e restaurantes e esta concentração de espaços de diversão nocturna veio alterar, não só o aspecto físico do lugar como também os modos como é vivido pelos lisboetas. A Bica ganhou, subitamente, uma nova e muito intensa visibilidade e hoje, para além das pessoas do bairro nos seus percursos quotidianos, da já muito frequente presença de turistas e daqueles que usam a Rua da Bica Duarte Belo, com ou sem ajuda do ascensor, como ligação entre o Calhariz e S. Paulo, há uma nova vaga de visitantes que lá vão jantar ou tomar um copo e que ali ficam enchendo a rua de gente e de vida até de madrugada.

Se por um lado, estes novos comércios ligados sobretudo à diversão nocturna contribuem muito significativamente para o aumento da visibilidade deste pequeno lugar, por outro lado, podem também ajudar reforçar a ideia de continuidade entre o Bairro Alto e a Bica. A somar ao facto de a Bica ser um bairro de dimensões muito reduzidas, das semelhanças que existem ao nível do traçado dos dois bairros, e à proximidade territorial entre eles, separados apenas pelo Largo do Calhariz, surge agora a vida nocturna a reforçar esta ligação. A noite passa-se na rua, de bar em bar, à conversa e o facto de existirem bares dos dois lados do Calhariz faz com que as pessoas circulem constantemente entre os dois bairros eliminando a já muito ténue fronteira física e reforçando ainda mais a inclusão dos dois bairros sob uma mesma designação, Bairro Alto.

Referências bibliográficas

- Baptista, Luís Vicente (2003), “Territórios, imagens e poderes” em *Etnografias Urbanas*, ed. Graça Cordeiro, Luís Vicente Baptista, e António Firmino da Costa, 35-42, Lisboa, Celta Editora.
- Barreira, Irllys Alencar Firmo (2005), “Os guias turísticos em Berlim” *Tempo Social* v. 17 (n. 1), pp. 299-320.
- CML (1997), *Plano de Urbanização do Núcleo Histórico do Bairro Alto e Bica. Diário da República*, Vol. Declaração nº 263/97, <http://ulisses.cm-lisboa.pt/data/002/004/legisla/11.pdf>.
- CML (2002), “Lisboa 2012, Uma Visão Estratégica”, CML, <http://ulisses.cm-lisboa.pt/data/002/009/index.php?ml=2&x=vis.xml>.
- Cooper, Mathew (1993), “Access to the Waterfront: Transformation of Meaning on the Toronto Lakeshore” em *The Cultural Meaning of Urban Space*, ed. Robert Rotenberg and Gary McDonogh, 157-171, Londres, Bergin & Garvey.
- Cordeiro, Graça (1997), *Um Lugar na Cidade: Quotidiano, Memória e Representação no Bairro da Bica*, Lisboa, Dom Quixote.
- Cordeiro, Graça (2001), “Trabalho e profissões no imaginário de uma cidade: sobre os tipos populares de Lisboa” *Etnográfica* Volume V (nº 1): 7-24.
- Costa, António Firmino da (1999), *Sociedade De Bairro. Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural* Oeiras, Celta Editora.
- Delgado, Manuel (2007), *La Ciudad Mentirosa: Fraude y Miseria del ‘Modelo Barcelona?’* Madrid, Catarata.
- Edensor, Tim, and Uma Kothari (2006), “Colonialismoedulcorado: un centro temático de vacaciones en Isla Mauricio” em *Arquitectura y Turismo, Percepción, Representación y Lugar*, ed. D. Medina Lasansky and Brian McLaren, 316, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, SL.
- Folkard, Claire, Ferdie McDonald, Susie Boulton, and Sarah McAlister (2008), *DK Eyewitness Travel Guide: Lisbon*, Eyewitness Travel, Londres, Dorling Kindersley.
- Frúgoli Jr, Heitor (2007), *Sociabilidade Urbana*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Lynch, Kevin (1990), *A Imagem da Cidade*, Trans. Maria Cristina Tavares Afonso, Arte & Comunicação 15, Lisboa, Edições 70.
- Ministério da Cultura (2002), *Lista de Classificação de Imóveis*. <http://dre.pt/pdf1sdip/2002/02/042B00/13641399.pdf>.
- Pujadas, Joan J. (2008), “A rua como espaço público de sociabilidade: Um olhar comparativo” em *A Rua — Espaço, Tempo, Sociabilidade*, pp. 143-154. Horizonte Universitário, Lisboa, Livros Horizonte.
- Schlecht, Neil (2010), *Lisbon pocket guide*, Ed. Tony Halliday, 4th Ed. Singapura, Berlitz Publications.
- Sieber, Tim (1993), “Public Access On The Urban Waterfront: A question of vision.” em *The Cultural Meaning of Urban Space*, 173-193. Contemporary Urban Studies, Londres, Bergin & Garvey.

- Sieber, Tim (1997), "Urban tourism in revitalizing downtowns" em *Tourism and Culture, an applied perspective*, ed. Erve Chambers, Nova Iorque, State University of New York.
- Sieber, Tim (2008), "Ruas da cidade e sociabilidade pública: Um olhar a partir de Lisboa" em *A Rua — Espaço, Tempo, Sociabilidade*, pp. 47-64, Horizonte Universitário, Lisboa, Livros Horizonte.
- Vidal, Frédéric (2005), "A hipótese da cidade imóvel. Itinerários urbanos numa perspectiva comparada" *Ler História* (Nº 48), 109-123.
- Vidal, Frédéric (2007), "Ruas e sítios na Lisboa oitocentista. Usos e classificações em quatro roteiros da cidade" *Ler História* (Nº 52): 9-21.

Sun, Sea and Extended Urban Territories

João Carlos Martins

CESNOVA, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas,
(joaomartins.cf@fcsh.unl.pt)

Abstract

Tourism and its economic, cultural and territorial outcomes is an important contemporary phenomenon, becoming an important concern on social sciences and urban areas: a process of travelling related to leisure, an important productive sector, its effects on resident's lives and territories. More than questioning why people travel to different places and the differences between diverse Tourism approaches (massified, gentrified, ecological), is important to recall the importance of consume on people's representations and life styles, the creation of a strong and competitive market; and in this text, its results on urban mobilities and the creation of an extended urban space towards Tourism related activities: a distinct urbanization process.

Algarve, especially on the territories connected by the National Road 125 of Albufeira, Loulé and Faro is a region deeply marked by the introduction of economic activities related to Tourism, printing an important remark on the urbanization processes of these cities and its borders.

Keywords: Algarve, Tourism Urbanization, Extended Urban Territories

Resumo

O turismo e as suas consequências sociais, culturais e territoriais é um fenómeno contemporâneo importante, tornando-se uma preocupação nas ciências sociais e áreas urbanas: no que toca às suas características como processo de viagem de lazer, os resultados de um sector económica e produtivamente rentável, os efeitos sobre a vida dos residentes e os seus territórios. Mais do que questionar porque é que as pessoas viajam para lugares diferentes e as diferenças entre as várias abordagens turísticas e tipologias (massificado, gentrificado, ecológico), é importante lembrar a importância do consumo nas representações das pessoas e nos seus estilos de vida, a criação de um mercado forte e competitivo; e neste

texto, os resultados no que toca às mobilidades urbanas e a criação de um espaço urbano extensivo, como um processo de urbanização distinto.

O Algarve, especialmente nos territórios ligados pela Estrada Nacional 125 de Albufeira, Loulé e Faro, é uma região marcada profundamente pela introdução de actividades económicas centradas no Turismo, imprimindo uma marca preponderante nos processos de urbanização destas cidades e das suas margens. Palavras-chave: Algarve, Urbanização Turística, Territórios Urbanos Extensivos

Introduction: Tourism and Urbanization

During the 1950's and 1960's western societies experienced a process of economic growth, expressed on the social enlargement of the right to free time (Urry, 1990), education to all citizens, health care and financial support to social groups marked by inequality. At the same time experienced a strong public intervention on the economy through large urban infrastructures as social housing (intervening on the real estate market) or in the transportation sector improving road and rail infrastructures, creating metropolitan and regional mobility systems. The private sector continues to intervene on Industrial activities. In the end of this period starts an important economic turnout on workforce and capital gain, through the increase on the third sector. The private capital reorients its investment to the creation of a new economic sector of financial nature, the FIRE (Finance, Insurance and Real Estate) Industries (Mullins, 1991), and into consume related services.

Our context of observation, the Algarve was a peripheral region on the Portuguese context till the tourism input in the 1960's, a region mainly dedicated to low mechanized agriculture and phishing, with a low rate of industrialization, an area marked by emigration towards European countries, on a non-democratic political context. The transformations on the North European labour markets and its effects on the creation of a "Free Time Lifestyle" (Baptista, 2005), where the contact with the *Sun and Sea* is promoted specially on the Mediterranean coasts on result of the geographic connectedness, created an important turnout on the financial investment sectors towards a *Real Estate of Leisure* (Soares, 1997), creating an urban structure suitable to receive the tourists.

Traditionally these economic changes were explained by the urban transformation on old industrial cities. In the 1970's the European and North American economies, and their cities (as a reproduction of the productive sector) suffered a strong productive changing process: reallocation of industrial activities on the Eastern countries of Asia, increase on energy prices resulted from the Oil Crisis of 1973, increase on the public debt which stopped the public intervention on the economy. In response was developed a process of privatization of important productive sectors, a trade markets opening, a real productive turnout (Mullins, 1991, Hannigan, 2003). These

changes resulted on large unemployment, depressed urban areas and the need for processes of urban reconfiguration of old industrial hubs. We're dealing with a functional transformation of these urban spaces, creating new cities and new urban populations: residents and visitors (Hoffman, 2003), now oriented towards consume, leisure and cultural amusement.

Tourism Urbanization in the Algarve

According to our case, the urbanization process started in the Algarve in the 1960's, we cannot say that the Tourism input was the result of a productive transformation of old industrial hubs towards a new leisure productive context. But we need to reaffirm the investment turnout on Leisure activities made by major financial groups, introducing important economic changes in the region, being an important factor for the creation of an urban and polycentric area, under a specific productive field: tourism, leisure and consume. So when Lisbon and Oporto are developing its urban input through industry and related services, the Algarve region and the polycentric urban areas of Faro, Loulé and Albufeira start their own urbanization process, related to the commercial use of its natural features. The Industrial Enterprises were not dominant in the regional economy, and the few that existed were not strongly mechanized, simply transforming natural products as fruits and fish with high necessity of workforce. The active population in Algarve dedicated to Industrial activities, mines and machine operators in the 1960's represented 22% with 28248 workers (INE, 1961) and in the last data from 2010 (INE, 2011) still represented 17,4% with 34400 workers. So the urban and tourism changes cannot be explained by the end of Industry. Looking at the figures related to agriculture and phishing, we can see that in 1960 they represented 58% of the active population with 73004 workers (INE, 1961) and in 2010 they only represented 5,1% with 11500 workers, a strong decrease by 84,2%. It is true that the active population in the region increased, as the workers related to industrial and transformation sectors are an important example, but we can see that the productive sector where the biggest changes happened is the agricultural related activities.

Brito, (2009) presents us a set of dimensions that expresses the constitution of a structuralized social system around this activity in Algarve.

- (i) Firstly we must recall a Process of social generalization of the *right to free time and leisure* and the integration of these issues on peoples' social representations. The importance of free time and the evaluation of these moments as joyful are also expressed by the numerous old travellers that choose these territories as their new address, a place experienced on vacations in order to enjoy their retirement. Williams (2000) explained with his research on Tourism Retirement that in the Algarve, Costa del Sol

(Spain), Malta and Tuscany (Italy) we can find an important group of British people living abroad on their retirement, that choose these regions on the time of their holidays, trying to create a Leisure Retirement, close to the feelings and sensations felt on vacations. In Algarve's case 86,8% of the British residents spent their holidays in the region before the decision of moving. So we can see that an important part of this decision was made on a period of leisure, of free time, so these retirement people try to recreate these events and its experiences on their retirement.

- (ii) We also can find *a general increase on wages* that was generalized to lower social classes that now can travel. This is one of the most important features that promoted a process of Democratization on the access to consume and free time. Not only the British Gentlemen on the XIX century do their *Grand Tour*, a small industrial worker in the end of the XXth century can also spend some time abroad, surrounded by sea, sand and cocktails, integrated in mass tourism typologies. The creation of a territory according to tourists needs in the Algarve responds to the increase on free time and wages of North European workers that use its *backstage* to spend their holidays. It is created the perfect context to introduce this activity in the region. These economic changes were also important towards the national context, when some small investors start to buy second houses in order to spend their holidays, or as a matter of financial real estate reproduction of capital.
- (iii) The real estate sector is determinant to promote a specific market, secondary houses and Tourism related edifications, developing profound consequences on the rest of the urban system, creating parts of the city with a seasonal use and functionally orientated towards leisure. Hotels, *Villas*, Second houses, Informal introduction of non-classified accommodation; several urban forms were developed. The financial investments involved in this field make these activities fundamental when we try to discuss the productive nature of a territory and its uses. Soares (1997) explains how the Algarve territory was constructed under a process of Real Estate of Leisure; where the Tourism activity it is just a backstage modality in order to continue with the major business: reproduction of financial capital towards the construction, bank financing, sale, refinancing, resale, renting, *time sharing* of these infra-structures. Besides the attempt to regulate Tourism and Real Estate expansion by the national state with the Regional Plan of 1963-1966; the reality passed over the public intentions creating a concentrated (inside city centres) and disperse (namely on the north mountains of the region) territory, marked by informal ways of urbanization, disregarding the necessary complementarity with the neighbouring Tourism approaches. These processes of Tourism edification on the periphery created new urban conurbations like the axis Quarteira-Vilamoura, old fishing and agricultural territories reoriented towards consume and leisure,

becoming new urban areas. Brito (2009) explains that these cities are formed in the north of seaside areas following two steps: the organic expansion of the initial urban area and in a second step, its integration with other points of urban dynamic located a few kilometres from the initial concentration. According to this expansion and connection, these territories become more urban and city centred, being integrated in a particular city area, that continuously gains this centrality dynamic.

- (iv) The development of *better transportation connections and infrastructures* was crucial to decrease the time on travel and the connection of certain regions like Algarve to the international market. The inauguration of the International Airport in Faro, the construction of highways in connection with Spain (started in 1991 and finished on 2003) and the national capital Lisbon (started in 1966 and finished on 2002) brought an important input to the use of these spaces as “Leisure Territories” (Baptista, 2005), connecting the region with its borders.
- (v) In order to respond to tourists demands, the *creation of services and specialized workers* related to these journeys of pleasure. We should take a look at the creation of amusement parks and night attractions, urban structures located outside the historical centres of cities, near the borders of an important regional road, the EN 125. Looking at the workers of this region we can see that they are marked by a process of seasonality according to the *Sun and Sea* specialization and forms of flexibility, precariousness and informality on work relations.
- (vi) The *massification and specialization of Tourism*. The enlargement of the social right to free time brought a process of social contact between different social classes, avoided in a second moment by the higher ones. In response was promoted a process of diversification of the Tourism offers, according to different social and cultural status, especially on the historical centre of cities, promoting the arts, historical heritage and authenticity in response to the increase on scholar capitals and the creation of tourism attractions on an urban environment. The creation of a Tourism territory is made by an ideological construction, choosing specific historical facts in order to have a consolidated narrative that would express the authenticity of a region or city. The cities chosen in this investigation, Faro, Loulé and Albufeira have different tourism approaches in order to different tourists. Even inside these administrative borders we can see different approaches that can be connected physically (Quarteira and Vilamoura), but used by different social actors.
- (vii) This activity has profound *consequences on the local population*, increasing its dimension and diversity, namely towards immigration and at the same time it promotes a social process of *opening to new ideas*, cosmopolitanism and intercultural crossings, where a second language is promoted, in this case English.

- (ix) *The last, but not the least*, this activity has strong implications on the use of natural resources like water and soils, being in competition with agriculture and the residents' use of these assets, creating conflicts and anti-Tourism discourses. Promoted by politicians, local activists, journalists and opinion makers is created an ideological discourse around Tourism in the Algarve, as deregulated activity, as the reason to all the problems in the region, forgetting its importance on labour market and as the major economic activity in the region.

So when the first North European tourists start to contact with the region, after its firsts debuts in Andalusia; Algarve is a very poor region, expecting the economic development that these organized travels could bring. Before the 1960's we could find a strong agriculture orientation in the interior north and phishing activities near the sea. After the Tourism input we saw a rural desertification process and the progressive end of phishing related activities, resulting in urban migrations towards the seaside territories, reducing the large amount of workers who were migrating to Western European economies: France, Germany and Switzerland, reorienting these migrations towards the seaside. The old Agriculture uses were not economically profitable according to bad soil conditions and low wages. These deserted places will be useful to promote high class residences on a dispersive planning perspective in the future, creating a space suitable for tourism appropriation. The industry in the region was related to the transformation of agricultural and fishing products, also with low income. We think that some of the conditions to introduce Tourism are now created: the creation of an International Airport (increasing the mobility and accessibility in the region), the existence of an important regional workforce, the context of internal migrations (at the regional and national level), an urbanization process of the seaside territories (through building construction and creation of roads and paths connecting beaches with the rest of the region) and the creation of a Regional Master Plan ("Plan Dodi 1963-66) with a strong emphasis on Tourism, a signal of the public interest on this new sector.

Albufeira, Loulé and Faro: Tourist Urban Axis

Algarve, our urban context of approach is a region on the South of Portugal that suffered since the 1960's a fast, late and strong urban transformation through Tourism activities. These changes occurred with a higher intensity on the seaside territories, through a *Sun and Sea* model of Tourism. Among different municipalities, all connected by the National Road 125, especially on the Tourism territories of Albufeira, Loulé and Faro. This phenomenon involves a social, economic and cultural context marked by the reception of tourists from Northern Europe, the adequacy of the region for tourists' needs,

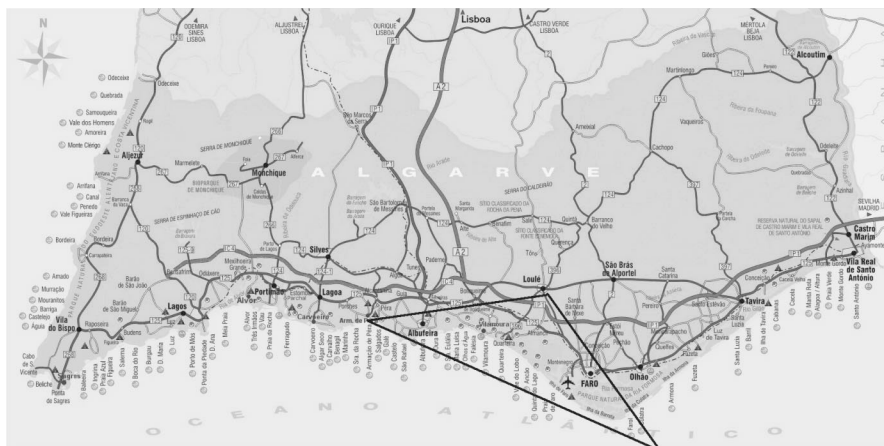


Figure 17.1 Algarve's map with the indication of the different beaches, roads and highway

Font: Viagens Lacoste,

http://4.bp.blogspot.com/_Mq4S1uVPJ0o/TUTLn_ijnLI/AAAAAAAAAv0/PW_Lw-6QU/s1600/ALGARVE+-+mapa.jpg

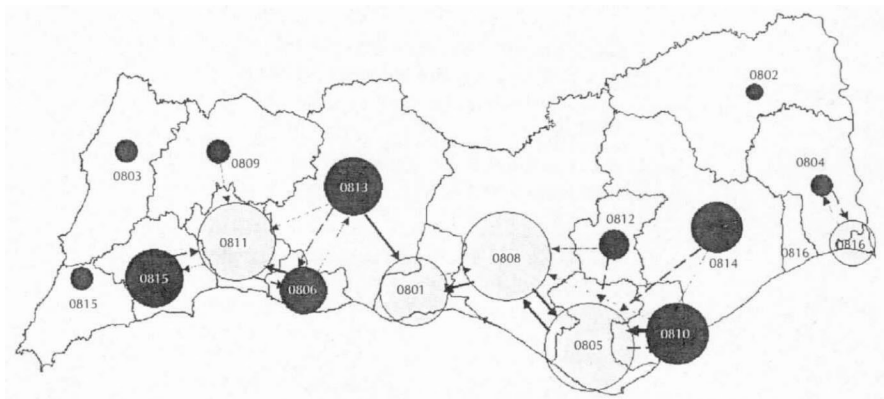


Figure 17.2 Dislocations between residence and work place in 2001

Font: Guerreiro, J., 2003; pp. 105.

the space transformation towards a territory that is suitable for both pleasure and some lethargy

In the first map we can see the importance of the National Road 125 (in red) crossing the different municipalities with seaside attractions, and the regional highway, the A22 (in blue) with longitudinal purposes, connecting the region with its neighbour, Andalusia in Spain. We also can find the localization of the cities of Albufeira, Loulé and Faro creating an urban triangle between the regional capital Faro and its bordering municipalities. The second image shows us the commuting processes between the different municipalities. Both maps help us to have a first view throughout the creation of this polycentric area, to recall the construction of a shared territory with metropolitan use, created in order to build a social and economic system based on Leisure activities and Tourist demands. The process of urban commuting in this area can be seen in the map below. In black can see the cities that have a negative level of attraction (they send more workers than receive), and at the same time the size of the circles represent the number of existing residents.

So let's make a small review about these cities, their tourist approaches and its relations towards this a Tourist Urban Territory.

(i) Faro, creates a strong relation with the border city of Olhão, a place strongly marked by the introduction of institutional headquarters of the Tourism industry and public administration institutions having a strong effect on local jobs. At the same time locates the only Tourism professional school, the airport and public university in the region. As regional capital, the city can show important historical facts of the region, with a strong importance to the use of the Historical Centre and its relation with the islands in Ria Formosa. Faro receives workers and students from other neighboring cities as Olhão, São Brás do Alportel, and Tavira. At the same time sends tourism workers to Loulé and receives institutional workers. (ii) Loulé, being the major municipality in the region (in population and territory) receives workers from Faro and São Brás de Alportel, in order to work in high class Tourism typologies in Vale do Lobo, Quinta do Lago or Vilamoura. Loulé presents a very interesting Tourism appropriation process. Having a major part of the territory in the interior of the region on rural related territories, we can see a process of creation of second houses, exploring some old rural representations of the new UK residents (Williams, 2000). At the same time Loulé presents high standard tourism offers, with the most known Golf courses in the region and its Real Estate development. Not surprisingly Loulé also presents low income tourist offers in Quarteira.

And the last city (iii) Albufeira, receives more workers than exports, a small city, marked by the introduction of work related migrants and some retirees that choose this area as a place for retirement, near the good weather, the best beaches, the tourism attractions. The city is strongly influenced by a strong introduction of Tourism activities, and by this way a strong economic

attractiveness. Albufeira and its tourism attractiveness present us the tourism impact in the region: high residential density, an important remark on migrants, an important part of the formal activities related to Tourism: hotels, restaurants, amusement parks, golf courses.

National Road 125 (NR125) and the extended urban territories in Algarve

In the urban axis created among the urban territories of Albufeira, Loulé and Faro we must recall the importance of a mobility path created by the National Road 125 (NR125). This road is the result of the amalgamation of old trails that crossed the region, now under the classification of NR125.

This road and the urban use of its borders are helpful elements to discuss the urban phenomena and its Tourism approaches in the region. Since the 1960's (Brito, 2009 and Guerreiro, 1984) this road became the support to the urban dynamism resulted from the installation of the first Tourism activities, as a path to urban expansion on the territory, from the traditional city centers to its periphery. So we must reconsider the importance of "downtowns" and its urban reconfigurations, the "edge cities" and the creation of polycentric urban areas, and even the "outer-cities" and "exurbs" as classical suburban areas, transformed through Tourism Urbanization, creating new urban areas, somehow a new urbanization process. Its own geographical position is helpful to discuss the Tourism orientation of the region. The consecutive increase on automobility processes (Urry, 2004) and car use, the weak public transportation system and the consolidation of Tourism related activities among the road's borders, created this Urban and Touristic Axis, a polycentric and complementary urban area, based on this sector and related activities. This relation of complementarity and shared urban territory can be seen through the analysis of commuting relations and the level of attraction of these cities (Guerreiro, J., 2003). This road allows the installation of Tourism interest points outside the historical city center, the creation of a commuting mobility relation between these cities, an open path between the regional airport and Leisure.

Some of the old residents of the borders of the NR125 used this road as a transportation path to agricultural products towards the major cities in the seaside. With the tourism input some of the old owners sold the territories near the road in order to install tourism related activities, or even some of them became traders of their own products on the borders of the road. The process of selling oranges (an important local product) became an important tradition and a symbolic feature of this road on winter times. Some other residents started other kind of economic activities on the borders of NR125, like restaurants, furniture shops, pools and garden related activities. At the same time the NR125 was helpful to connect new residential areas created outside

the traditional municipal borders, integrating these areas in an enlarged urban territory. By this we consider the process of urban enlargement, creating new urban areas, with its own kind of centrality dynamic. This is one of the most important territories to acknowledge the tourism input in the region, not in a *front stage* manner (that we can see in the territories where the Tourism reality is plus clear as *Villas*, hotels or tourism related second houses), but as a backstage of the total effort to create a territory suitable for consume and leisure to travelers, a place where we can circulate, buy and connect with the best beaches, hotels, amusement parks and nightlight attractions.

The importance of these commuting, extensive and metropolitan corridors like National Road 125 should ask us for a new methodological and theoretical approach regarding these urban areas. Domingues (2009), present us a new concept *the Street Road*, a process of cities' expansion and construction of urban areas through important transportation corridors. The author expresses that this new reality is important to discuss the nature of urban space, the importance of the car use and the creation of *Road Markets*, the different parts of the city and its symbolic value, the limits of the different administrative territories oriented towards a specific economic activity, in this case, Tourism. If in the Metropolitan Area of Lisbon is important to remark the use of the 25th April Bridge, the boat transition of the Tagus River, the road connections of Cascais, Sintra and Loures, in the Algarve's case we must recall the importance of the National Road 125, an important remark to understand the constitution of this polycentric urban area. This territorial transformation was not really made according to the planning processes that existed, developing informal ways of extended urban space. Domingues (2009) clarifies this new urban form:

The street road is the most common of the forms and processes of urbanization in Portugal, away from any ideal type of what should be a good and genuine city. It's worthless to defend an idolatry towards the historical city, in a trauma of what was lost, not even having the discernment to evaluate if that is still a city or a clean, scenic and shinning simulacrum for another thematic park with continuous schedule for the touristic business (...) The passage from the city to urban brought a profound metamorphosis: from centripetal passed to centrifugal; from limited and contained to something unconfined; from cohesive and continuous to a strengths field organized by new mobilities and spatialities; from contrary to "hybrid" from "rural" passed to transgenic which assimilates and reprocesses elements that didn't belong nether to urban or rural, from a structured organization in order to its relation towards a center passed to a multi centralized system, from a point in a map to a stain". (Domingues; 2009, pp.13).

This citation expresses processes of urban extension through roads, establishing economic and population concentrations, creating new centralities,

diverse forms of urbanization, articulating the specific dynamics of each area served by a *street road*. This view is helpful to create a new territorial and urban perspective, creating a transgenic territory, where the old concepts of city and suburb are reconfigured and connected in order to create a new urban category with elements from both fields. It's a notion that deconstructs the concept of Public Space, demonstrating that the activities that we once considered urban are distributed among new territories urbanized, abandoning its own traditional implantation territories.

Conclusions

This text was constructed in order to make sense of the social and economic changes occurred in South of Portugal with the functional orientation towards tourism and leisure, and its results according to urbanization processes. As an economically depressed area in the 1960's, the region was urbanized and transformed in order to use its own natural particularities as a way to promote itself in a strong and competitive market, being another touristic territory for North European travellers looking for sun, beaches, some gastronomy and of course, nightlife attractions.

These changes in Algarve are the result of profound transformations on the labour field and on consume. The increase on wages and the importance of free time, leisure and entertainment on people's social representations brought the perfect context to develop Touristic attractions in the region. At the same time according to productive changes occurred on western economies, Tourism and Entertainment attractions become increasingly important to cities governments and regions, promoting urban forms of Tourism, trying to diversify the traditional *Sun and Beach* typologies and its seasonality.

In order to make sense of the territorial transformations in the region was important to recall the importance of the constitution of tourism related activities and accommodation near the seaside, using the National Road 125 as a path to expand urbanity, leisure and consume.

Bibliographical references

- Brito, S. (2009), *Território e Turismo no Algarve*, Centro Internacional de Investigação em Território e Turismo da Universidade do Algarve, Edições Colibri, Lisboa.
- Baptista, L. (2005), "Territórios Lúdicos (e o que torna Lúdico um Território): ensaiando um ponto de partida", *Forum Sociológico*, nº 13/14, pp. 47-59.
- Domingues, A. (2009), *A Rua da Estrada*, Dafne Editora, Porto.
- Guerreiro, A. (1984), *Turismo, estradas e os seus problemas presentes no Algarve*, Gráfica. Almondina, Torres Novas.

- Guerreiro, J. *et al.* (2003), "O Algarve em busca da sua estrutura funcional, os movimentos pendulares entre 1991 e 2001", *Sociedade e Território*, n.º 36, pp. 102-114.
- Hannigan, J. (2003), "The Entertainment Economy and Urban Place Building: Introduction", *International Journal of Urban and Regional Research*, Symposium on Branding, Volume 27.2, pp. 352-360.
- Hoffman, L.; Fainstein, S.; Judd, D. (2003), *Cities and visitors, regulating people, markets and city space*, Blackwell, Oxford.
- Hall, M. (2005), *Tourism: Rethinking the Social Science of Mobility*, Pearson Education Limited, Essex.
- Instituto Nacional de Estatística, INE, I. P. (2011), *Anuário Estatístico da Região Algarve 2010*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística, INE, I. P. (1961), *X Recenseamento Geral da População*, Lisboa.
- Mullins, P. (1991), "Tourism Urbanization" *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol 15, pp. 326-341.
- Soares, A. (1997), *A urbanística do lazer e do turismo no Algarve Litoral*, Master Thesis, Universidade de Lisboa.
- Urry, J., Sheller, M. (2004), *Tourism mobilities, places to play, places in play*, Routledge.
- Urry, J. (2004), "The system of automobility", *Theory, Culture & Society*, Vol 21 (4/5): pp. 25-39.
- Urry, J. (2002) [1990], *The tourist gaze*, Sage Publications, London.
- Williams, A *et al.* (2000): "Tourism and international retirement migration: New forms of an old relationship in southern Europe", *Tourism Geographies*, 2:1, pp. 28-49.