

A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta

Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1943-1989)

Arquiteto e Urbanista pela Universidade do Brasil
Chefe do Centro de Pesquisas Urbanas (CPU)-IBAM entre 1975 e 1988

Publicado originalmente na Revista de Administração Municipal n.º 165, outubro/novembro de 1982.



As categorias de significado urbano são de uso comum. “Uso”, aqui, implica não só o recurso a representações teorizadas (em conceitos e no discurso) mas também a sua prática por meio de situações cotidianas. Desde logo, destaca-se a enorme possibilidade de confusões e de manipulações. O que é conhecido por todo o mundo e o que todo o mundo sabe sempre é muito vago e abrangente. Se quem se apropria deste conhecimento não faz referências precisas e não esclarece os limites do próprio uso, o uso vira abuso e, aos bem intencionados apreciadores de lebre, acaba se servindo gato.

— O que é uma favela? — E uma casa de cômodos? — O que quer dizer morar em um Conjunto Habitacional? — Por que se fazem

casas de triagem? — O que vem a ser Loteamentos Periféricos? — Cada pergunta terá tantas respostas quantas sejam as visões e as razões de cada ator implicado. E cada ator trará para a sua interpretação a carga de sua pertinência de classe, mais as especificidades de sua formação, mais seus interesses de vida. Tudo isto será traduzido por uma linguagem cultural. A não ser nos seus termos mais gerais, um empresário capitalista, um tecnocrata de Governo e um morador de uma das muitas formas de *habitat* para pobres no Rio NÃO estão se referindo à mesma coisa quando tentam baliçar o que entendem por problema habitacional.

— Quer dizer então que os diálogos são inúteis, pois sempre se tratará de gogos articulando

expressões inaproveitáveis para surdos? — Posta assim, a questão até que seria simples.

Infelizmente, o problema não está na viabilização do diálogo, mas no tom em que pode ser feito e em quem determina onde começa e onde acaba. Diálogos em que um dos interlocutores detém o poder de, em última análise, dizer o que significa cada palavra e de agir como tal acabam sendo perigosos. Eles permitem que o outro lado se revele, sem garantias de ganhar nada em troca. Graças a Deus, esta é uma imagem caricata, pois, no fundo, ninguém é tão bobo que entregue o ouro todo em falações sem compromisso. Há poderes e poderes. O povo, no Brasil, há muito tempo que aprendeu a responder a palavras (ordens?) autoritárias e rígidas com

contrapalavras que lhe tornam viável a vida do dia-a-dia. Nos campos da habitação e do urbano, isto é muito óbvio. Se o analista for atento, é capaz de evitar tanto o idealismo de certos modelos de explicação da sociedade, um tanto teóricos demais, quanto os empirismos que dispensam exercícios paralelos de reflexão.

O papel de um analista é justamente este: o de varar todas as palavras, anulando o seu pretensão valor universal e procurando devolvê-las ao conjunto específico que lhes deu o primeiro sentido. Para fazê-lo, é preciso lançar mão de teorias que ultrapassem o episódico e que permitam explicar o particular dentro do “caldo grosso” em que está mergulhado. Quando sentidos e significados são vistos para além do que dizem os indivíduos, adquirem valor social. É assim que é possível entender contradições: um empresário pode se expressar como ser moral de uma forma, enquanto está agindo de outra, como acionador de um determinado modo de produção; um representante do Governo revela as boas intenções políticas da agência na qual trabalha, enquanto omite o seu suporte econômico, impossível de ter a crueza disfarçada atrás de ambiguidades sutis; um morador está praticando seus próprios valores e suas próprias percepções do mundo, ainda que se expresse altruisticamente pela sua “comunidade”. Quem se debruce em tal material como um estudioso tem de se dispor a desvendar adivinhações que, à primeira vista, ou são fáclimas, ou nem existem formuladas como perguntas. Tem de revelar metáforas que encobrem o que é a sociedade para ela mesma, adoçando um prato amargo e meio azedo. Tarefa antipática, cheia de riscos de desagradar a gregos e troianos.

Falar de favelas, conjuntos, centros de triagem ou loteamentos também corresponderia a individualizações e desagregações de um problema que perde muito quando não é visto como um todo. Não se trata de formas de morar simplesmente, mas de formas de morar na cidade. De novo, não se trata de um “problema urbano” e deve-se ter muito cuidado para não começar a inventar uma teoria do (ou contra o...) urbano, sob o risco de escamotear o que verdadeiramente está por trás do que se passa com nossas moradias e nossas cidades. Não são elas que andam erradas, mas sim a maneira em que estão sendo apropriadas, com uma terrível simplificação dos seus significados, sem nenhum respeito pelas representações a que correspondem. Nos últimos tempos, o Estado e o Capital no Brasil têm disputado para ver quem é mais capaz de olhar as cidades apenas como campos privilegiados do econômico, como meios de obtenção de lucro e de mais valor. Por mais incrível que pareça, o Estado está ganhando. Recentemente, até certas unidades do Capital já andam se manifestando para que o Governo volte a ter mais compostura, deixando as preocupações empresariais com quem de direito e se limitando ao seu papel de “representar todas as classes” para além delas mesmas. É claro que, ao Capital não interessa o Estado como concorrente, o que seria desleal diante da ética dos seus interesses. O Governo deve se limitar a prover as boas condições de produção e de reprodução do Capital, desembaraçando-o de gastos básicos referentes à mão de obra. Para tal, deve prover condições mínimas de transporte, de moradia e de alimentação à população, ainda que perca dinheiro com o negócio. Afinal, sua função (até segunda or-

dem, pelo menos) não é a de ganhar dinheiro mesmo...

É claro que este assunto não é tão simples. Não caberia em uma análise de duas páginas explicar o que são as cidades brasileiras e dar os “comos” e os “porquês” da ação do Estado e do Capital em cima delas. Porém, atacar problemas setoriais como o da moradia, sem pelo menos mostrar que eles não estão soltos no ar, só serve para deixar as coisas confusas. Aliás, esta é uma trapalhada feita de propósito muitas vezes. Cidades e formas de habitação são apostrofadas, dissecadas e até “resolvidas” como se constituíssem em um quadro fechado e referenciado a si mesmo, quando é tudo ao contrário. As cidades brasileiras estão representando, ou melhor, tendem a representar, de forma concreta, no espaço uma ordem que as ultrapassa de muito e que tem de ser imputada a modelos políticos, ideológicos e econômicos que vêm sendo impostos ao País, com regularidade, desde o início do século. Em suma, além de serem cidades, são cidades legíveis por meio dos processos históricos que consubstanciam. A questão de morar, e em particular a questão do morar para os pobres, é, pois, o reflexo, em um nível e em uma determinada instância particularizada, de um processo histórico mais geral.

— E qual é este processo? Seria ingênuo caracterizá-lo em uma frase certamente carregada de apriorismos teóricos. Um processo histórico, em especial, quando é decifrado pelas de suas consequências materiais (no nosso caso, o espaço urbano), apresenta-se muito turvo. Não há formas puras de assentamentos físicos, como não há formas puras de exploração econômica em uma sociedade dada. As cidades se apresentam sempre

por meio de configurações conjunturais. Há significados mais vivos e pujantes que outros, capazes de conviver com anacronismos. Mais ainda, incapazes até de sobreviver sem eles. Isto é muito verdadeiro para as cidades dependentes, de cujo time fazem parte as nossas, onde a existência de formas de vida e de desenvolvimento espacial modernos exige corolários, como favelas, conjuntos, loteamentos e outras formas de “submoradia” (“sub” só porque há “super”). A leitura do que é estrutural nos meios urbanos não é nada fácil.

O Rio de Janeiro até que apresenta certas vantagens para apreensão do seu modelo. É que aqui as relações entre estratificação da sociedade e segregação no espaço estão adquirindo com muita rapidez contornos quase que caricaturais. Os lugares onde é melhor morar por qualquer razão, cada vez mais, são mais reservados aos que podem consumi-los. O que, em termos capitalistas e sem rodeios, quer dizer aos que podem pagar por eles. O que faz um local ser melhor que o outro não são as determinações divinas nem as dádivas da natureza, são os investimentos do Estado (redes de infraestrutura, facilidades de acesso, níveis de equipamento) logo monopolizados pelo Capital privado. A terra é usada como um bem produzido, como um fator de geração de lucros apropriáveis individualmente. Quando, na verdade, ela só é valorizada por meio de uma inversão coletiva, justificada pelo interesse público. Sob o pretexto de atendimento às necessidades de consumo coletivo, o Estado acaba concedendo privilégios às necessidades de produção e reprodução do Capital, aos seus interesses especulativos estéreis ou às necessidades de consumo ostentatório e diferencial

das camadas dominantes. Ao grosso da população (talvez de 70% a 80% dos moradores da aglomeração metropolitana do Rio), nada mais resta do que salvar-se como puder.



sava no Rio de Janeiro sobre os problemas de moradia para os pobres, poderá haver uma surpresa. É que encontrará, expresso sob diversas formas, o mesmo preconceito ide-

Denunciar a novidade do fenômeno e imputá-lo a esta ou àquela ação localizada ou ao programa do Governo seria sem sentido. Isto equivaleria a condenar, no golpe e no ferimento, a arma que os come-teu e não a cabeça que os determinou e a mão que os executou. Fazer uma guerra santa contra o BNH, por exemplo, e jogar-lhe em cima todos os seus erros e fracassos até poderia parecer que, se as coisas fossem feitas de outra forma, dariam certo. E isto não é verdade, porque o problema não está aí.

Para quem for buscar, desde o início do século XX, o que se pen-

ológico que nos parece tão atual e familiar. Os pobres empestevam a cidade. A sua miséria materializada no espaço era altamente contaminadora dos padrões urbanísticos civilizados. Incomodavam por participarem, à força, da festa para a qual não haviam sido convidados, e ninguém estava disposto a dividir com eles o pouco que havia digno de ser usado. Era preciso, portanto, acusá-los de muitos males verdadeiros e imaginários, torná-los sujeitos de culpa atribuída. Depois disto, só restava decretar a sentença: banimento. Um banimento que já inequivocamente favorecia aos interesses do poder e

do Capital. Todas as maravilhosas obras feitas na cidade, na época, e das quais nos ensinaram a nos orgulharmos na escola foram, de fato, feitas à custa dos pobres removidos para longe e com prejuízos para seus esquemas de vida. Mas, o que importava isto se o que vinha pela frente era o progresso?

E o progresso veio mesmo... A cidade que tinha 800 mil habitantes, hoje, comanda um complexo urbano com quase 10 milhões. Capital privilegiada da República, lugar da primeira grande industrialização do País, o Rio cumpriu uma escalada crescente no sentido de se adaptar mais e mais às modernas formas de produção capitalista que o País almejava. Do processo, fazia parte a criação de mecanismos progressivamente sofisticados para o controle da terra, controle que não deve ser visto na sua conotação mais abrangente, mas como controle da terra valorizada pelo próprio fato da expansão urbana, beneficiada por investimentos públicos, diferenciadores do espaço e favorecedores do Capital.

O caso das favelas é bem significativo. Elas já aparecem em cena desde fins do século passado. A sua grande explosão, no entanto, dá-se entre as décadas de 30 e 50. É que, na ocasião, o País estava submetido a uma expansão industrial acelerada, que dava muita importância às cidades e, para elas, atraía massas de migrantes rurais. Já existiam inclusive os mecanismos legais para impedir o surgimento e a proliferação de favelas. Mas elas foram toleradas por serem altamente funcionais ao quadro estrutural urbano. Nas favelas da Zona Sul, foi morar a mão de obra barata que prestaria serviços à nova classe média emergente, que assim ficava desobrigada dos deveres de patronagem em relação

aos subordinados. Daí para frente, os serviços eram mais “livres” e teriam de prover por sua conta e risco suas necessidades de moradia. Nas favelas da Zona Norte, foram morar os trabalhadores da indústria, esta também já convencida da inutilidade de construir vilas operárias. Os proletários vinham aos magotes e dispostos a qualquer coisa, desde que recebessem um salário com o qual não morressem de fome.

Ninguém deixava os favelados onde estavam porque gostasse deles, ou porque achasse que as oportunidades de uso do espaço urbano (o que inclui muitos mais usos do que o da moradia, sendo o primeiro deles o uso para o trabalho) deveriam ser iguais para todos. As favelas, apesar de sempre muito ameaçadas, foram aceitas durante algum tempo porque eram úteis e porque não havia condições de mexer com elas. Por “condições” entendam-se força política (na época, o populismo contava) e força econômica (ninguém sabia como criar os enormes recursos financeiros necessários para resolver o problema).

Lá pelo início dos anos 60, as condições concretas vão mudar. As pressões do Capital vão se fazer sentir de forma crescente. As favelas não estão mais nas desvalorizadas entrelinhas urbanas. A pequena capacidade de expansão dos investimentos urbanísticos na cidade vai obrigar a um superuso dos espaços que já concentram as melhores condições. Neste quadro, as favelas perdem sua funcionalidade: os terrenos que ocupam passam a valer demais para o uso que têm. São agora cobiçados para a expansão das atividades produtivas, ou para serem comercializados para provimento de moradias das classes mais abastadas, ou para desenvolvimento de equipamentos e infraestrutura em áreas

muito valorizadas e já congestionadas. Começam a surgir os primeiros planos e ações de remoção.

Vai ser preciso, porém, que a esfera do político seja muito modificada para que os interesses econômicos se façam valer sem um conflito social declarado. Isto é o que vai acontecer logo em seguida, a partir de 1964. As políticas de habitação passam então a refletir, na área específica do urbano, uma ordem globalizante que se pretende para o País. Note-se que o acontecimento não pode e não deve ser lido como um evento isolado. Coroa um processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil cujos rumos estavam apontados desde muito antes.

Nas propostas trazidas pelas mudanças a partir de 1964, a habitação teve um lugar particular. De fato, sobre este assunto tão complexo e naturalmente pela percepção correta de todas as suas potencialidades conectivas, o Governo investiu muito. As políticas habitacionais foram as únicas que faziam algumas concessões populistas: prometiam casas para os pobres e visavam criar empregos em massa nos meios urbanos. Mas tinham também outros objetivos políticos: eram a compensação oferecida ao Capital produtivo e financeiro nacional, enquanto eram fechadas as suas perspectivas em outras áreas. Serviriam ainda como armas no combate à inflação.

Seria inútil descrever o que aconteceu depois da criação do SFH. O assunto já foi bastante explorado em todas as suas consequências. O que vale a pena destacar é que não há, no momento, no Brasil, ação e reflexão sobre habitação que não diga respeito ao sistema oficial, mesmo que seja por oposição.

Mesmo quando não é onipotente, o BNH é onipresente e representa uma espécie de linha divisória nas cidades brasileiras, entre o que é oficial, aceito, reconhecido e centralizado e o que é autônomo e fora de controle. Outro fato remarcável é que, após uma eficientíssima ação no setor no final da década de 60, desde 1972, o BNH tem refrutado os seus programas ditos “de interesse social”.

No Rio, em particular, pode ser acompanhada a curva da atuação do BNH para os pobres. O Rio foi tratado como um caso de demonstração, pois era a cidade do Brasil com o maior número absoluto de favelas e de favelados. Em termos da política pretendida, conseguiram ótimos resultados, pois, em 1972, já cerca de 20% das favelas do Rio haviam sido erradicadas e extintas. Foi aí que se percebeu que não havia como conciliar a oferta forçada de uma casa, que tinha de ser paga, a pessoas que não tinham condições para fazê-lo. A contradição absoluta entre a vocação social de uma entidade e a sua essência como Banco ficou revelada de forma irremediável. A truculência das remoções, verdadeiras violências contra a forma de vida dos favelados, foi respondida por um ciclo vicioso de inadimplências, expulsões, defecções e explorações de diversas ordens em nível individual. O povo, que não foi consultado sobre como queria e podia morar, acabou dando a resposta final. O resultado é que a “solução” gerou um problema mais amplo do que o que queria sanar.

As ações do BNH sobre populações de muito baixa renda no Rio andam meio congeladas e, desde então, estão sendo revistas. Mesmo assim, geraram dois efeitos dignos de algumas considerações. O primeiro é que fica patente o seu

papel de auxiliar na intensificação de imposição de um modelo de estrutura metropolitana já apontado desde os anos 50. Um modelo que, a um Núcleo privilegiado, com as melhores condições de consumo urbanístico apropriadas pelo Capital e pelas camadas de mais alta renda, corresponde uma sucessão de Periferias cada vez mais desprovidas, à medida que se afastam do Núcleo e habitadas por uma população também cada vez mais miserável. O BNH serviu não só para “limpar” estes Núcleos dos indesejáveis mas também fortaleceu em muito as condições de sua monopolização pelo Capital. O Rio agora é uma cidade bem segregada, onde as ordens do espaço andam bastante alinhadas com as das hierarquias sociais ditas pelo poder econômico.

A outra consequência notável é que, atualmente, tanto o BNH como os ditos empresários imobiliários estão de acordo em que pobre precisa comer e, por isso, não pode ter dinheiro para ter casa. É surpreendente que fossem necessários mais de 10 anos de experiências arrasadoras para os pobres, para que se descobrisse esta verdade elementar. De qualquer forma, seria louvável a descoberta, ainda que tardia, se não trouxesse outras implicações. Quando o Estado admite que os pobres não podem ter casas, o que está admitindo mesmo é que não podem pagar por elas e que ele não tem nada a ver com isto. Aliás não tem mesmo, porque, no caso, o Estado é o BNH, e o BNH VENDE capital para construir casas e não tem obrigação de dar nada a ninguém. Por consequência, também o Estado está desobrigado de providências.

Os programas de lotes urbanizados parecem muito simpáticos à primeira vista. Para o BNH, apontam uma saída: o Governo provê a

urbanização básica, prepara a terra, e os pobres fazem o resto. Para os empresários, a coisa também é um bom negócio. O Estado libera o capital que acumula para financiar moradias aos que, de fato, podem pagar por elas, já que o sonho de uma grande demanda cativa e inesgotável entre os pobres acabou. Além disto, os empresários também estão interessados em ganhar dinheiro com os esquemas de implantação de infraestrutura. Como alguém tem de pagar, as Prefeituras (quais? as dos municípios periféricos, os tais onde moram os miseráveis...) pagarão. Pagarão as obras e a terra que terá de ser estocada para fornecer lotes, com o dinheiro que o BNH lhes emprestará. Um esquema que seria perfeito se as Prefeituras tivessem de onde tirar dinheiro (cada dia, têm menos) e se o que se estivesse propondo não acabasse por reforçar a tendência já assustadora de Periferias crescendo cada vez para mais longe...

A expansão das Periferias Metropolitanas é a grande marca do Brasil urbano dos anos 70. Só a do Rio já deve andar entre quatro e cinco milhões de habitantes, morando em lotezinhos esparsos, sem água, sem luz, sem esgoto, sem transporte, sem segurança e com precárias condições de propriedade. Já não são raros os casos de trabalhadores viajando mais de duas horas desde o local que moram até onde podem obter emprego.

Sem minimizar o problema das favelas situadas no Núcleo metropolitano ou próximas a ele, vale ressaltar que os números que lhes são relativos empalidecem quando comparados aos das Periferias. Acontece que, nas últimas, já nem se pode enumerar as “vantagens” que a favela tem. Não há escolas acessíveis nem transporte fácil, nem uma interação, positiva

para os pobres, com a vida e as atividades dos ricos. As Periferias são vizinhanças relativamente homogêneas. Basta lembrar que a maioria dos Conjuntos Habitacionais da COHAB e Cooperativa está situada nestes locais. Não é à toa que os favelados fazem tanta força para não irem para eles.

No entanto, há muita gente indo morar em Periferias de modo próprio. No Rio, a proporção do crescimento habitacional autônomo (isto é, por meio da construção de casas em loteamentos) em relação ao oficial (BNH) é de quatro para um nos últimos 10 anos. É que,

que muitos dos que se evadem dos conjuntos do BNH vão morar nelas. Se se chegar a comprovar isto, será completado o ciclo hierarquizante e selecionador proposto pela ação do BNH. Quando os favelados foram removidos, os que puderam ficaram nos conjuntos. Os outros ou acabaram sendo removidos outra vez para os malafamados centros de triagem, ou saíram por sua conta. Para estes últimos, a opção era ou voltar as favelas ou ir para as Periferias (onde há de tudo, até favelas também). Como o acesso às favelas do Núcleo está ficando muito difícil e controlado (às vezes, principalmente pelos

opção.

Foi dito, no início, que o papel do analista era o de varar todas as palavras e o de anular seu pretensão valor universal. Também foi dito que lhe caberia elucidar metáforas. É preciso dizer ainda que, quando o faz, não pode abandonar as suas próprias palavras. Estando consciente disto, pode, aí sim, dirigir seus pensamentos para um compromisso. No caso, o compromisso é claro: se há uma maioria absoluta de interessados tendo de resolver um problema que afeta diretamente suas estratégias de sobrevivência, o analista assume o seu viés.

Os moradores pobres do Rio de Janeiro têm tido muito poucas oportunidades de fazer valer suas opiniões sobre onde e como morar. Quando o podem, revelam uma clareza típica de quem tem de contar com uma “ideologia do cotidiano” a mais pragmática possível. Ao ouvi-los, fica claro que não lhes servem as máquinas burocráticas e empresariais que o Estado oferece para que resolvam seus problemas. Tampouco podem funcionar como peças dos jogos econômicos favoráveis ao Capital, pois isto só colide com os mecanismos, às vezes, muito complicados, que têm de manipular (redes de solidariedade, de amizade e de parentesco) para aguentar as dificuldades da vida.



dianta da ausência de perspectivas, morar em Periferias acaba representando a melhor solução, a menos repressiva e a menos controlada burocraticamente. Há mesmo indícios

moradores mais antigos), sobra a Periferia. Sobra para os que foram expelidos dos Conjuntos ou para os recém-chegados à cidade, para os quais está representando a grande

Os temas mais importantes da Administração Pública são analisados aqui!



Revista de Administração
Municipal - MUNICÍPIOS



Ligue: (21) 2536-9711 / 2536-9712