



As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização. Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade

Autores:

Luciana Alencar Ximenes - Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) - lualencarximenes@gmail.com

Samuel Thomas Jaenisch - Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) - samueljaenisch@hotmail.com

Resumo:

Este artigo pretende recuperar as camadas de urbanização sobrepostas nas favelas cariocas ao longo das últimas duas décadas. É apresentado um breve panorama das principais políticas de urbanização de favelas implementadas na cidade, buscando avaliar como se deram as suas atuações, suas inserções nas diferentes regiões da cidade e possíveis sobreposições no território. Este segundo elemento é discutido tendo como referência as favelas que receberam os investimentos do PAC-favelas. Partimos do pressuposto de que houve um acúmulo de intervenções que sobrepuseram investimentos diante da ausência de uma política estruturada e de longo prazo, capaz de dar conta da heterogeneidade e das dinâmicas que marcam essas áreas. Pretendemos lançar luz sobre esse tipo de política refletindo sobre sua atuação e ressaltando a importância de compreender a ação do poder público como parte de uma historicidade que extrapola os limites da intervenção em si mesma.

As favelas do Rio de Janeiro e suas camadas de urbanização

Vinte anos de políticas de intervenção sobre espaços populares da cidade

INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro acumula um histórico de políticas voltadas para a urbanização e promoção de melhorias em suas favelas, que começou a se consolidar na década de 1980 após o fim de período marcado por intensos processos de remoção em massa e construção de grandes conjuntos habitacionais. Alguns programas dessa natureza foram implementados pelo Governo Estadual visando melhorias em infraestrutura e regularização fundiária – nos governos de Leonel Brizola (1983-1987) e Rosinha Garotinho (2003-2006) – mas o protagonismo evidente nesse campo de atuação vem sendo da Prefeitura Municipal. Em meados da década de 1980 foi criado o pioneiro Projeto Mutirão e, na década de 1990, iniciativas de maior escopo começaram a tomar forma. Durante o primeiro mandato do César Maia (1993-1997) a frente da Prefeitura Municipal, foi criado o Programa Favela-Bairro, que previa obras de acessibilidade e saneamento, além da construção de equipamentos sociais e espaços de lazer em diversas favelas da cidade. Em 1997 o programa passou a contar com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ampliou sua atuação.

O Programa Favela-Bairro teve continuidade nas gestões seguintes de Luiz Conde (1997-2000) e Cesar Maia (2001-2004 e 2005-2008) e passou a ser considerado pelas agências de fomento e parte da literatura especializada como uma referência nacional nesse campo de atuação. Ele foi mantido no início da primeira gestão de Eduardo Paes (2009-2012) e posteriormente substituído pelo Programa Morar Carioca, que apresentou a meta ambiciosa de urbanizar todas as favelas do Rio de Janeiro até 2020, contando com a articulação de várias fontes de recursos (inclusive internacionais) e prevendo a realização de concursos públicos para seleção das equipes técnicas. A partir de 2007 a cidade passou também a receber um volume significativo de recursos do Governo Federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para investir em obras de urbanização de suas favelas.

Este texto pretende refletir sobre essa sucessão de políticas que juntas já totalizam mais de vinte anos de experiência em urbanização de favelas no Rio de Janeiro. Partimos do pressuposto que os diferentes programas criados formam uma “continuidade descontínua”, ou seja, um acúmulo de intervenções que foram sobrepondo investimentos sem necessariamente compor uma política estruturada e de longo prazo, capaz de dar conta da

heterogeneidade e das dinâmicas que marcam os assentamentos precários da cidade. Temos favelas que já receberam investimentos de diferentes programas de urbanização e seguem sendo prioritárias. Há outras que foram inseridas nestes programas em função de interesses políticos, a exemplo das intervenções feitas pelo Morar Carioca nas favelas localizadas no entorno das áreas associadas ao projeto olímpico. Restando também áreas da cidade que permaneceram pouco atendidas durante o período que está sendo considerado.

Nosso objetivo neste texto é recuperar essas “camadas de urbanização” que vêm se acumulando sobre as favelas da cidade, buscando avaliar como foi a atuação dos principais programas implementados pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, considerando particularmente a sua inserção nas diferentes regiões da cidade e possíveis sobreposições no território. Este segundo elemento será discutido tendo como referência as favelas que receberam os investimentos do PAC. A escolha por esse recorte específico se justifica pelo limite dos dados coletados até o momento – basicamente retirados de bases disponibilizadas por setores da Prefeitura – e por sua pertinência para discutir o quanto esse tipo de política é marcado por sobreposições diversas. A grande maioria das favelas atendidas pelo PAC já tinha recebido investimentos feitos por outros programas de urbanização, indicando um acúmulo de camadas ao longo do tempo. Mas várias delas tiveram também seus investimentos associados a outros interesses políticos transversais (segurança pública, grandes eventos, intervenções midiáticas), indicando também um acúmulo de camadas contemporâneas entre si. A cidade do Rio de Janeiro possui um volume considerável de sua população residindo em favelas e uma reflexão crítica sobre os programas que incidem sobre esses territórios é de fundamental importância. Nossa contribuição pretende lançar uma luz sobre esse tipo de política refletindo sobre sua atuação e ressaltando a importância de compreender que a ação do poder público sempre parte de uma historicidade que extrapola os limites da intervenção em si mesma.

1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

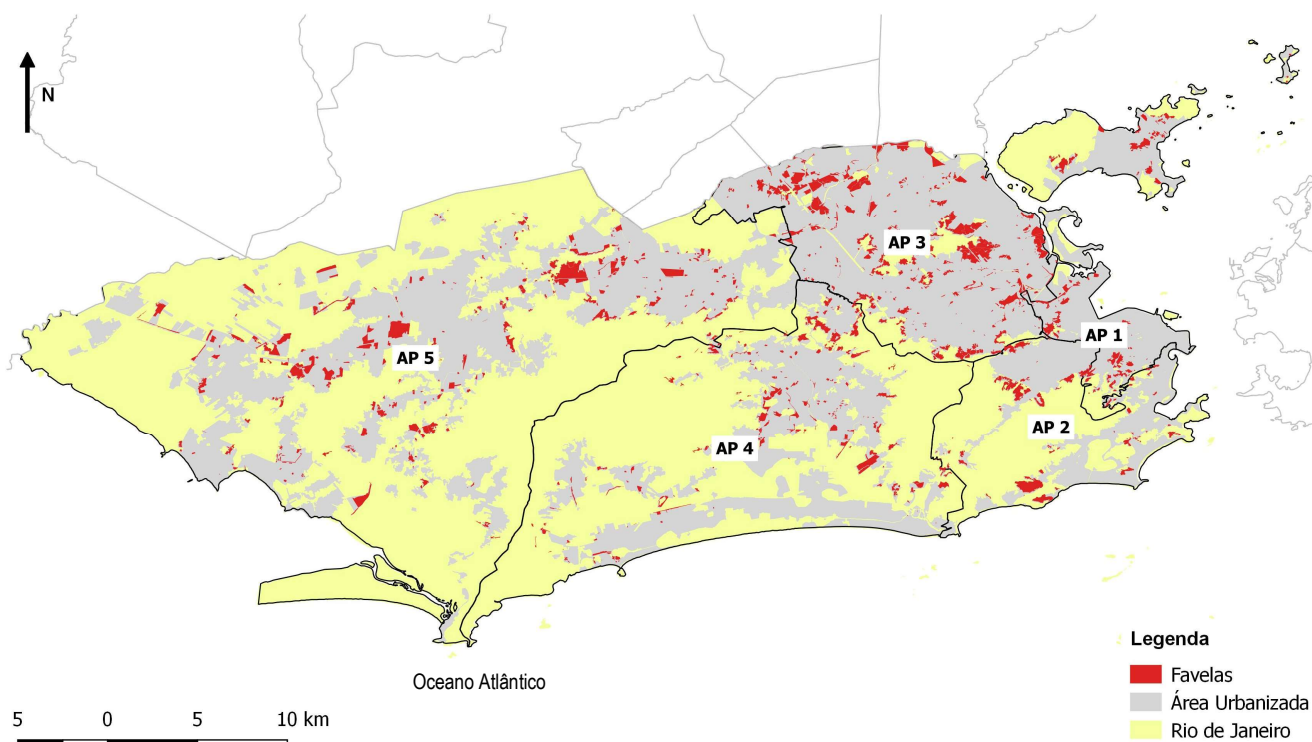
A cidade do Rio de Janeiro possui um volume significativo de seus moradores residindo em favela, algo que reforça a importância de discutir as políticas de urbanização implementadas ao longo das últimas décadas e sua efetividade para enfrentar as demandas habitacionais existentes. Sua presença na cidade já foi amplamente documentada e comentada, remontando à virada do século XIX para o século XX, quando começaram a ser registradas as primeiras ocupações nas encostas e mangues próximos à região central¹. Desde então as favelas seguiram se expandindo e hoje abrigam cerca de um quinto de toda a população da cidade. Elas mantiveram uma taxa de crescimento significativa no período recente – entre 2000 e 2010 a população aumentou 19% enquanto a média da população da cidade ficou em 5%² – e no último censo demográfico do IBGE foram identificados mais de 420.000 domicílios com uma estimativa de quase 1.400.000 moradores. É a capital do país

¹ Sobre a história das favelas na cidade do Rio de Janeiro, ver: BRUM, 2013; GONÇALVES, 2006; VALADARES, 1980; BURGOS, 1998; CARDOSO, 2007.

² Segundo dados compilados pelo Instituto Pereira Passos (IPP, 2012).

com o maior número absoluto de habitantes nessa condição³. As favelas Rio de Janeiro se caracterizam também por terem a maior densidade demográfica dentre todos os municípios da sua região metropolitana (257 hab/ha) e por possuírem uma alta taxa de verticalização⁴.

Figura 1 - Localização das favelas na cidade do Rio de Janeiro



FONTE: Elaboração própria com dados do SABREN (2018)

Sua distribuição pelo território da cidade não é homogênea e algumas diferenças merecem ser destacadas. O município é dividido para fins administrativos em cinco “Áreas de Planejamento” que serão tomadas como referência para a discussão realizada ao longo do texto. A Área de Planejamento 1 (AP1) corresponde aos bairros da área central (incluindo a região portuária), região onde começou a ocupação da cidade e que possui grande dinamismo econômico, concentrando a maioria dos postos de trabalho da região metropolitana, com forte atividade comercial, para onde converge a maioria dos modais de transporte público, além de significativa presença da burocracia estatal dos três níveis de governo. Nos últimos anos, esta região teve reforçado seu papel como polo cultural da metrópole e recebeu investimentos vultuosos ligadas ao Projeto Porto Maravilha. Dentre as demais Áreas de Planejamento, a AP1 se destaca por ter o maior percentual de seus moradores residindo em

³ A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro possui um registro de suas favelas mais completo do que o realizado pelo censo demográfico do IBGE, que desconsidera em sua classificação de “aglomerado subnormal” os núcleos residenciais com menos de 50 domicílios. Essa diferença na forma de conceituar os assentamentos precários resultou em algumas diferenças nos números apresentados pelas duas fontes. O Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (SABREN) possui em seu cadastro 1.018 favelas que totalizam 440.552 domicílios. O IBGE, por sua vez, contabilizou em seu último censo demográfico 763 aglomerados subnormais que totalizavam 426.965 domicílios.

⁴ 24% dos domicílios possuem três pavimentos ou mais, 59% possuem dois pavimentos, restando 17% com apenas um pavimento.

favela. Ela possui pouco mais de um terço de sua população nessa condição, que apresentou a segunda maior taxa de crescimento da cidade na última década, próxima dos 30%. É uma região pouco residencial (abriga apenas 7% dos moradores da cidade), mas que vem sendo palco de uma série de conflitos urbanos nos últimos anos, envolvendo ações de resistência dos moradores de favelas e áreas ocupadas frente às ameaças de remoções ligadas aos grandes projetos urbanos que lá estão sendo implementados⁵.

A Área de Planejamento 2 (AP2) corresponde aos bairros da faixa litorânea da zona sul e da região da Tijuca. Compreende a principal área turística da cidade – envolvendo bairros como Copacabana, Ipanema, Leblon, Jardim Botânico, dentre outros – e concentra a população de maior renda de toda a região metropolitana. Suas favelas em geral estão localizadas em enclaves dispostos nas encostas dos maciços que circundam a região. A AP2 concentra apenas 12% da população residente em favela da cidade, entretanto estas possuem grande visibilidade nos principais veículos de comunicação. Foi uma região que recebeu investimentos consideráveis do PAC em muitas de suas favelas – Rocinha, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo, Chapéu-Mangueira, Babilônia – e foi usada como referência para a implantação do programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) pelo Governo Estadual entre 2008 e 2012⁶.

A Área de Planejamento 3 (AP3) corresponde aos bairros majoritariamente residenciais de classe média da zona norte ou do subúrbio, que cresceram e se consolidaram ao longo das linhas de trem que cruzam a região. Possui um passado industrial que foi de grande importância para a cidade até meados da década de 1970 – principalmente nos arredores de bairros como Caju, Bonsucesso, São Cristóvão, Benfica – e é cortada por grandes eixos rodoviários que conectam a cidade com os demais estados da região. Possui também um centro comercial dinâmico no bairro de Madureira (que recebeu investimentos públicos e privados importantes durante os governos de Eduardo Paes) e é onde estão localizados alguns dos maiores complexos de favelas da cidade: Maré, Alemão, Jacarezinho, Manguinhos e Acari. A AP3 concentra quase metade da população moradora em favela do Rio de Janeiro (45%), com mais de 650.000 pessoas nessa condição.

A Área de Planejamento 4 (AP4) corresponde às regiões da Barra da Tijuca e da Baixada de Jacarepaguá, que se consolidaram na última década como principal frente de expansão do mercado imobiliário na cidade. Ela apresenta altos índices de crescimento populacional desde a década de 1990 e recebeu cerca de 49% de todas as unidades residenciais e 53% de todas as unidades comerciais lançadas na cidade entre 2003 e 2013 (ADEMI, 2014). Também se caracteriza por abrigar um volume considerável de população de alta renda, principalmente nos bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes. A região recebeu a grande maioria dos investimentos ligados ao ciclo de grandes eventos esportivos ocorrido na cidade na última década. Lá foram instalados os parques olímpicos dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e dos Jogos Olímpicos de 2016, tendo recebido uma nova linha de metrô, além vários investimentos em seu sistema viário. Na AP4 houve um crescimento expressivo da população

⁵ Esses conflitos ocorreram em favelas importantes da região como o Morro da Providência – que teve a implantação de um teleférico como parte dos investimentos ligados ao Projeto Porto Maravilha – mas também em inúmeras outras ocupações organizadas por movimentos sociais em prédios ou áreas públicas desativadas.

⁶ Após esse período houve uma expansão do programa para bairros da zona norte e da zona oeste da cidade.

residente em favela na última década – superior a 50% – que acompanhou o crescimento da população da região com um todo.

Por fim, a Área de Planejamento 5 (AP5) corresponde aos bairros da zona oeste da cidade, que se caracterizaram por uma expansão urbana de baixa densidade e sob a forma de loteamentos populares, em grande parte marcados por irregularidades urbanísticas. Ela foi uma frente de expansão importante para os empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo este uso do solo sido incentivado pelo zoneamento urbano do município durante o primeiro mandato do Prefeito Eduardo Paes. Possui 27% de sua população residindo em favelas.

Os dados referentes à população das favelas da cidade e suas taxas de crescimento podem ser vistos nas duas tabelas seguintes:

Tabela 1 - População residente em favela no Rio de Janeiro por AP

Área de Planejamento	População residente (2010)	População residente em favela (2010)	% de crescimento da população residente fora da favela (2000/2010)	% de crescimento da população residente em favela (2000/2010)
AP 1	297.976	103.296	4,0%	28,0%
AP 2	1.009.170	174.149	-1,0%	15,0%
AP 3	2.399.159	654.755	-1,0%	11,0%
AP 4	909.368	236.834	28,0%	53,0%
AP 5	1.704.773	274.739	8,0%	15,0%
Rio de Janeiro	6.320.446	1.443.773	5,0%	19,0%

Fonte: IPP (2012)

Tabela 2 - Proporção da população residente em favela no Rio de Janeiro por AP

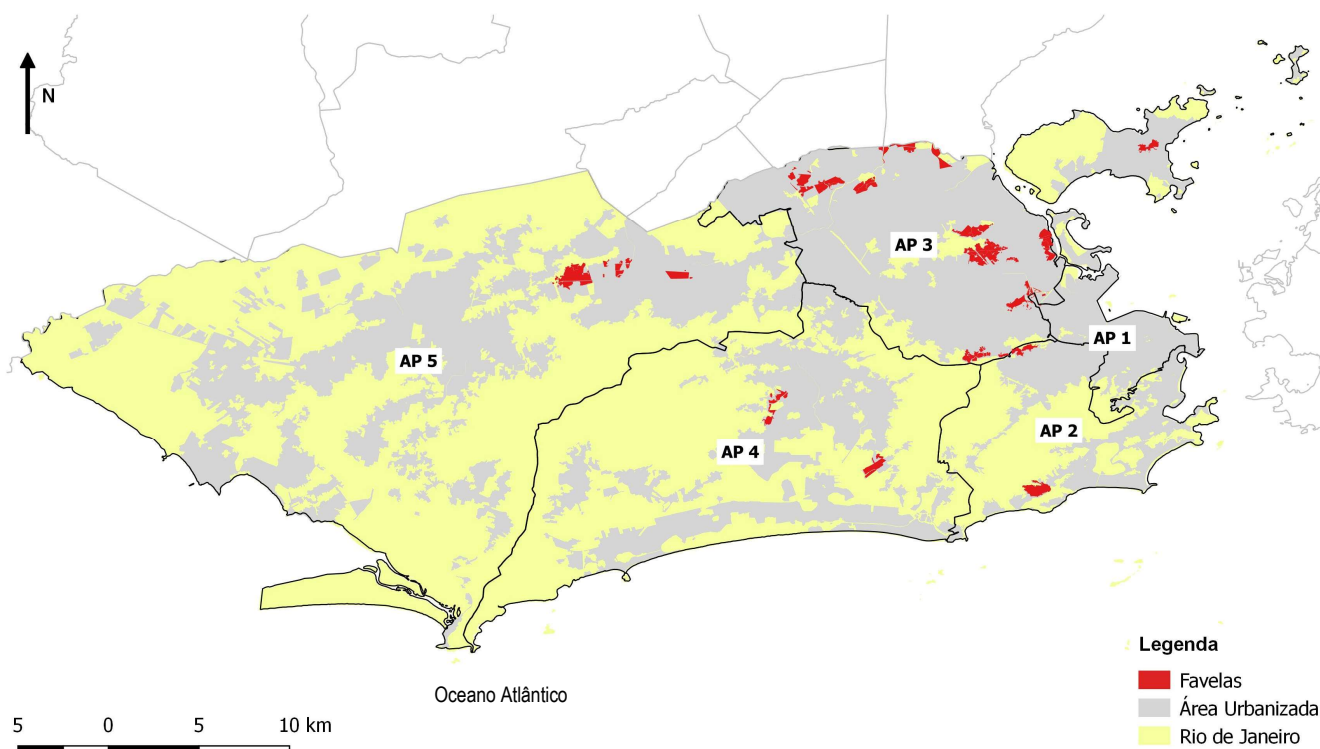
Área de Planejamento	População residente (2010)	% em relação à população da cidade	População residente em favela (2010)	% em relação à população residente em favela da cidade	% em relação à população da AP
AP 1	297.976	5,0%	103.296	7,0%	34,7%
AP 2	1.009.170	16,0%	174.149	12,0%	17,3%
AP 3	2.399.159	38,0%	654.755	45,0%	27,3%
AP 4	909.368	14,0%	236.834	16,0%	26,0%
AP 5	1.704.773	27,0%	274.739	19,0%	16,1%
Rio de Janeiro	6.320.446	100,0%	1.443.773	100,0%	22,84%

Fonte: IPP (2012)

Quanto ao porte das favelas, cabe recuperar a classificação adotada pela Prefeitura Municipal que divide esses assentamentos em dois grupos: “Favelas Isoladas” e “Favelas em Complexo”. As primeiras são caracterizadas como aquelas que “possuem limites claramente identificáveis, apresentando distância ou barreiras naturais (cursos d’água, morros, etc) ou construídas (estradas, viadutos, etc) em relação a outras favelas” (SABREN, 2018) e as segundas como aquelas que “conformam, junto com outras favelas, uma única mancha urbana ou guardam fortes relações históricas entre si” (SABREN, 2018). Existem favelas isoladas de grande porte, como é o caso da Rocinha com cerca de 23.000 domicílios e 69.000

moradores. Mas são os grandes complexos que se destacam na cidade, a exemplo dos três maiores: Maré (mais de 20.000 domicílios e 64.000 moradores), Rio das Pedras (mais de 22.000 domicílios e 63.000 moradores) e Complexo do Alemão (mais de 18.000 domicílios e 60.000 moradores). Atualmente, a cidade possui 146 complexos formados por 532 favelas. Juntos eles representam cerca de 71% de toda a população residente em favela da cidade. Dezoito desses complexos possuem população acima de 15.000 habitantes, sendo que doze deles estão localizados na AP3, conforme pode ser visto na Figura 2. Outros 36 complexos da cidade possuem entre 5.000 e 15.000 moradores. Dentre as favelas isoladas, a fragmentação e dispersão desses núcleos pelo território é mais evidente. Apenas três possuem população acima de 10.000 habitantes e oito entre 5.000 e 10.000. A grande maioria delas possui população abaixo de 500 habitantes.

Figura 2 - Localização das favelas/complexos com mais de 15.000 moradores.



FONTE: Elaboração própria com dados do SABREN (2018)

Esses dados indicam que as favelas do Rio de Janeiro apresentam uma heterogeneidade que não pode ser desconsiderada. Trata-se de um universo marcado por diferenças no que tange à sua inserção urbana e integração com as dinâmicas da cidade, com variações importantes quanto ao seu porte, além de diferenças no grau de urbanização. Ao passo que há favelas consolidadas que já receberam um volume considerável de investimentos por parte do poder público nas últimas décadas, como o Vidigal ou o Morro Santa Marta, há outras em que o acesso a redes básicas de saneamento e o grau de vulnerabilidade das famílias segue a níveis preocupantes. Essas diferenças ocorrem também no interior das grandes favelas e dos grandes complexos. Parte considerável da favela da Rocinha ou do Complexo de Manguinhos, por exemplo, já conta com a presença de

infraestrutura e serviços básicos para seus moradores. Mas seguem existindo enclaves onde a inadequação habitacional é evidente. Em muitos casos esses locais consistem em áreas de expansão recente – indicando que o acesso à moradia adequada segue como um problema na cidade – ou devido à negligência do poder público, que muitas vezes se recusa a intervir em locais que apresentam situações de risco ambiental ou exigem uma complexidade maior na intervenção.

Essas diferenças indicam que a análise dos programas de urbanização de favelas desenvolvidos na cidade devem levar em conta as diferentes escalas envolvidas. De um lado, é importante compreender o que ocorreu na escala da cidade, avaliando qual foi a abrangência dos principais programas e sua dispersão pelo território. De outro, cabe avaliar o que ocorreu na escala local, examinando as possíveis sobreposições e o escopo das intervenções realizadas. Esses pontos serão tratados nos dois tópicos seguintes.

2. OS PROGRAMAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E SUA INSERÇÃO NO TERRITÓRIO DA CIDADE

Os governos de Carlos Lacerda (1961-1965), Negrão de Lima (1965-1971) e Chagas Freitas (1971-1975)⁷ ficaram marcados pela implementação de uma política de remoção em massa, que tinha como objetivo erradicar as favelas da cidade e transferir sua população para novos conjuntos habitacionais. Processos em geral marcados por ações violentas por parte do poder público e pelo deslocamento forçado dos atingidos para bairros periféricos, que resultou na eliminação completa de muitas favelas localizadas principalmente nos bairros da zona sul da cidade (MELLO, 2014). As constantes críticas feitas a esse modelo e mudanças no debate internacional – particularmente após a I Conferência Internacional do Habitat em 1976 – levaram a sua interrupção no final da década de 1970 e a instituição de programas alternativos visando a promoção de melhorias habitacionais e a permanência das famílias nos locais de origem (CARDOSO, 2007).

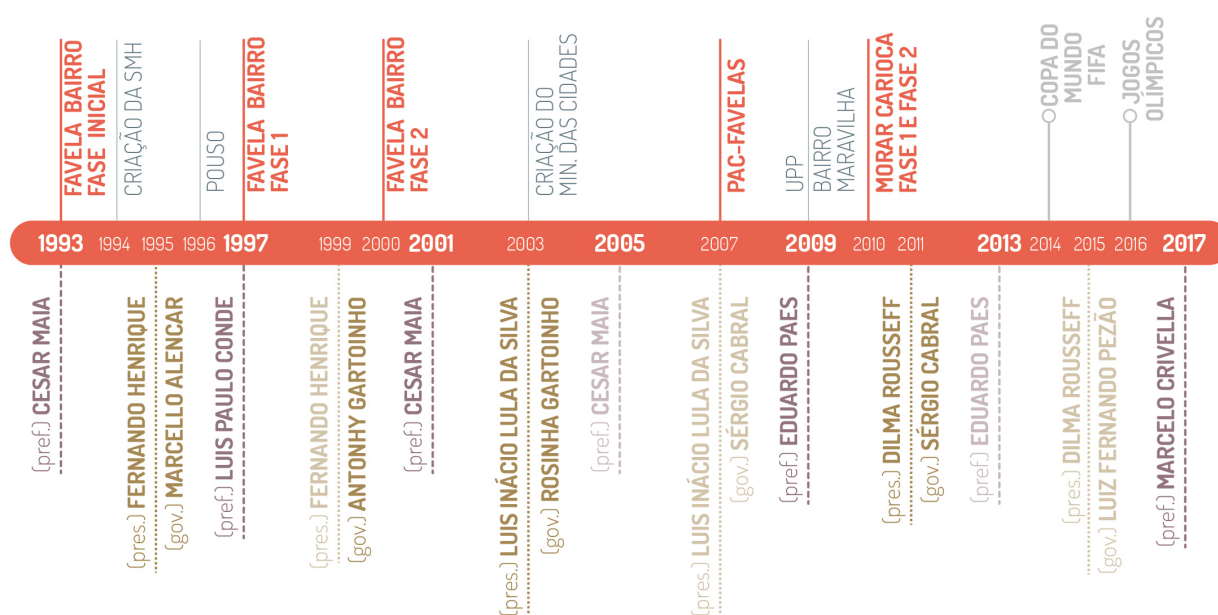
O contexto político favorável da década de 1980 ajudou a consolidar esse novo modelo. Durante o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1987) à frente do Governo Estadual foram realizados projetos-piloto de urbanização em algumas favelas da cidade e os órgãos estaduais de saneamento e infraestrutura passaram a desenvolver programas específicos para a ampliar o atendimento de suas redes (CARDOSO e ARAÚJO, 2007). Houve também a criação do Programa Cada Família Um Lote, que tinha como objetivo regularizar e distribuir títulos de propriedade em favelas e loteamentos. A partir desse período as favelas passaram a ser reconhecidas como parte legítima da cidade e passíveis de melhoria. No plano municipal foi criado o pioneiro Projeto Mutirão, que realizou ações pontuais em diversas favelas – pavimentação, infraestrutura, contenções, creches – e ajudou a formar um corpo técnico especializado nesse tipo de intervenção. O processo de redemocratização ocorrido no plano federal também contribuiu, pois voltou a abrir espaço para as demandas dos movimentos de moradia e para o reconhecimento dos moradores de favela como atores políticos legítimos (BRUM, 2013). A nova Constituição Federal, aprovada em 1988, teve sua importância nesse campo ao instituir um marco jurídico que reconheceu a função social da

⁷ Na época governadores do extinto Estado da Guanabara.

propriedade e passou a oferecer maiores garantias legais para os moradores de áreas irregulares (CARDOSO, 2007).

Essa nova postura em relação às favelas se consolidou nas décadas seguintes e levou à formulação de grandes programas de urbanização implementados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que passou a ter protagonismo nesse campo, tornando-se referência nesse tipo de política a nível nacional e internacional. Isso não quer dizer que as remoções tenham cessado completamente. Elas seguiram como um recurso do poder público para atender a demandas e interesses de grupos específicos na produção do espaço urbano. Isso fica evidente quando consideramos as milhares de famílias removidas durante os dois governos de Eduardo Paes (FAULHABER e AZEVEDO, 2015). Nos tópicos a seguir serão apresentados os principais programas de urbanização desenvolvidos na cidade do Rio de Janeiro desde então: Favela-Bairro, Morar Carioca e PAC-Favelas.

Figura 3 – Linha do tempo com destaque às gestões (municipais, estaduais e federais) e aos programas de urbanização favelas



Fonte: Elaboração própria

2.1 FAVELA-BAIRRO

A primeira gestão de César Maia (1993-1997) na Prefeitura do Rio de Janeiro deu início a um longo ciclo de políticas de orientação neoliberal, tendo como marco a elaboração do primeiro plano estratégico da cidade, com consultoria do urbanista catalão Jordi Borja, reproduzindo várias tendências difundidas pelas agências internacionais de fomento. A política urbana teve um papel importante nesse contexto. Foi lançado o Projeto Rio Cidade visando a requalificação urbana de vários bairros da cidade – principalmente a partir de intervenções no sistema viário, paisagismo, mobiliário urbano, drenagem – tendo beneficiado principalmente os bairros de classe média (CARDOSO e ARAÚJO, 2007). Foram propostos também grandes projetos urbanos para renovar a área central da cidade – dentre eles uma filial do Museu Guggenheim na região portuária que nunca saiu do papel – e políticas de

ordem pública orientadas para o controle dos espaços públicos. César Maia conseguiu eleger seu sucessor Luiz Paulo Conde (1997-2001) e depois voltou para mais dois mandatos (2001-2005 e 2005-2009), o que garantiu a continuidade dessas políticas por um período considerável⁸.

No campo das políticas habitacionais, destacou-se o Programa Favela-Bairro. Em 1994 foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), ficando a cargo do arquiteto urbanista (e futuro prefeito) Luiz Paulo Conde, reunindo técnicos de vários órgãos com experiência prévia em trabalho com favelas e loteamentos clandestinos (CARDOSO e ARAÚJO, 2007). O Favela Bairro foi criado como substituto ao Projeto Mutirão e reforçou suas diretrizes de melhorar o acesso à infraestrutura e oferta de equipamentos públicos nas favelas. Ele ficou sob responsabilidade do também arquiteto urbanista Sérgio Magalhães⁹ e contou em sua fase inicial com um concurso de ideias coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, prevendo obras para melhorar acessibilidade, saneamento, espaços de lazer e equipamentos públicos. As áreas que estavam em situação de risco foram excluídas do programa e direcionadas para o Programa Morar sem Risco.

O programa começa de forma embrionária em 1993 e foi conduzido até 1996 com recursos próprios da Prefeitura. Sua atuação se limitou a apenas 16 favelas, metade delas localizadas na AP3, conforme indicado na Figura 3¹⁰. Para otimizar os resultados foram priorizadas favelas de porte médio e que já tivessem recebido investimentos anteriores em urbanização ou saneamento (CARDOSO e ARAÚJO, 2007). Em 1997, o programa passa a contar com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de uma linha de financiamento intitulada Programa de Assentamentos Precários (PROAP). Com isso houve uma expansão significativa da atuação do programa nesta primeira fase. Uma inovação importante a partir do aporte financeiro internacional foi a criação do Programa Grandes Favelas e do Programa Bairrinho, que ampliaram o escopo de atuação do Favela Bairro, incluindo favelas de grande porte (acima de 2.500 domicílios) e favelas de pequeno porte (abaixo de 500 domicílios). Em 2000, a Prefeitura Municipal renova seu contrato com o BID e o Favela Bairro entra em sua segunda fase¹¹. Com isso, outras 96 favelas chegaram a ser atendidas. O programa passou a estar mais presente na AP1 e AP2 mas seguiu com pouca inserção na AP4 e AP5. Quase metade das favelas atendidas estavam concentradas na AP3. O Programa Grandes Favelas se limitou a realizar obras de urbanização em três favelas¹² – Rio das Pedras, Jacarezinho, Fazenda Coqueiro – e Programa Bairrinho alcançou outras 33. Sua localização pode ser vista na Figura 5.

⁸ Para mais informações sobre esse contexto político que marcou a cidade por grande parte das décadas de 1990 e 2000, ver: NOVAIS, 2003; RIBEIRO, 2009; SANCHEZ e MOURA, 1999; VAINER, 2000.

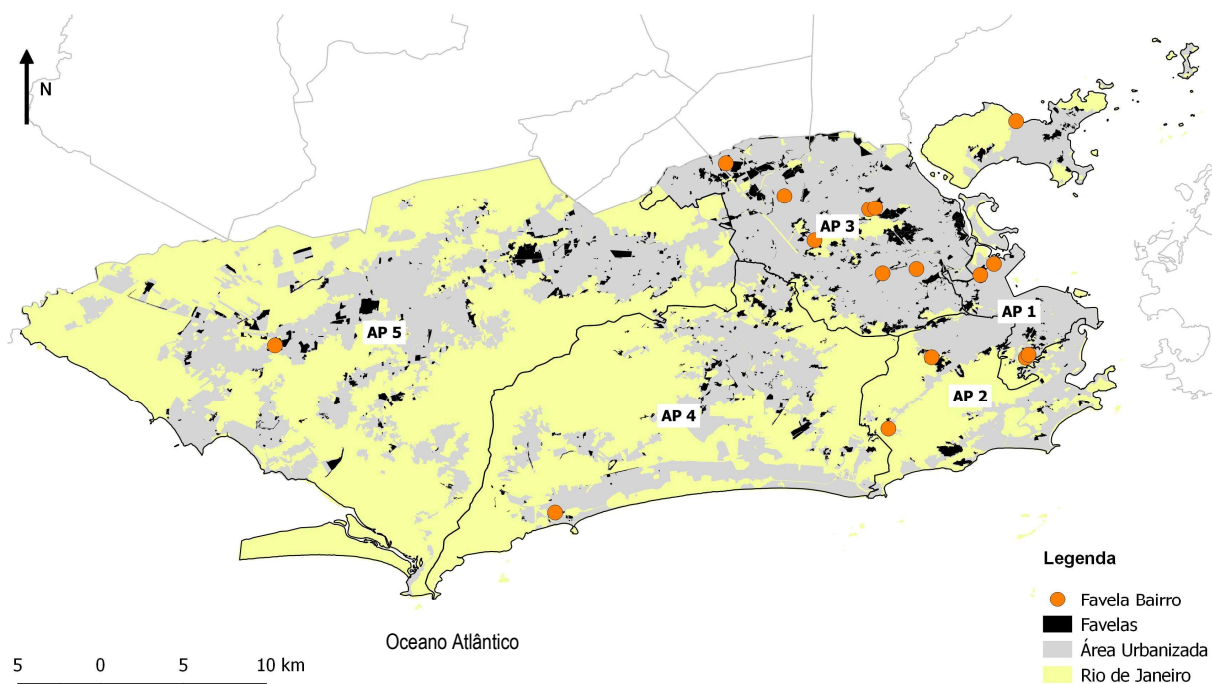
⁹ Sérgio Magalhães foi Secretário Executivo do Grupo Executivo Assentamentos Populares da Prefeitura Municipal, Secretário Extraordinário de Habitação, além de Secretário Municipal de Habitação entre 1993 e 2002. No período de 2012 a 2017, Sérgio Magalhães foi presidente nacional do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

¹⁰ Os dados relativos ao número de favelas alcançadas por cada programa foram extraídos de dados oficiais publicados pela Prefeitura no SABREN. Estamos tomando essas informações como referência para todos os programas citados (com exceção do PAC-Favelas) para manter a coerência dos dados apresentados.

¹¹ Esses dois contratos passaram a ser denominados de PROAP I (1997 e 2000) e PROAP II (2000-2004).

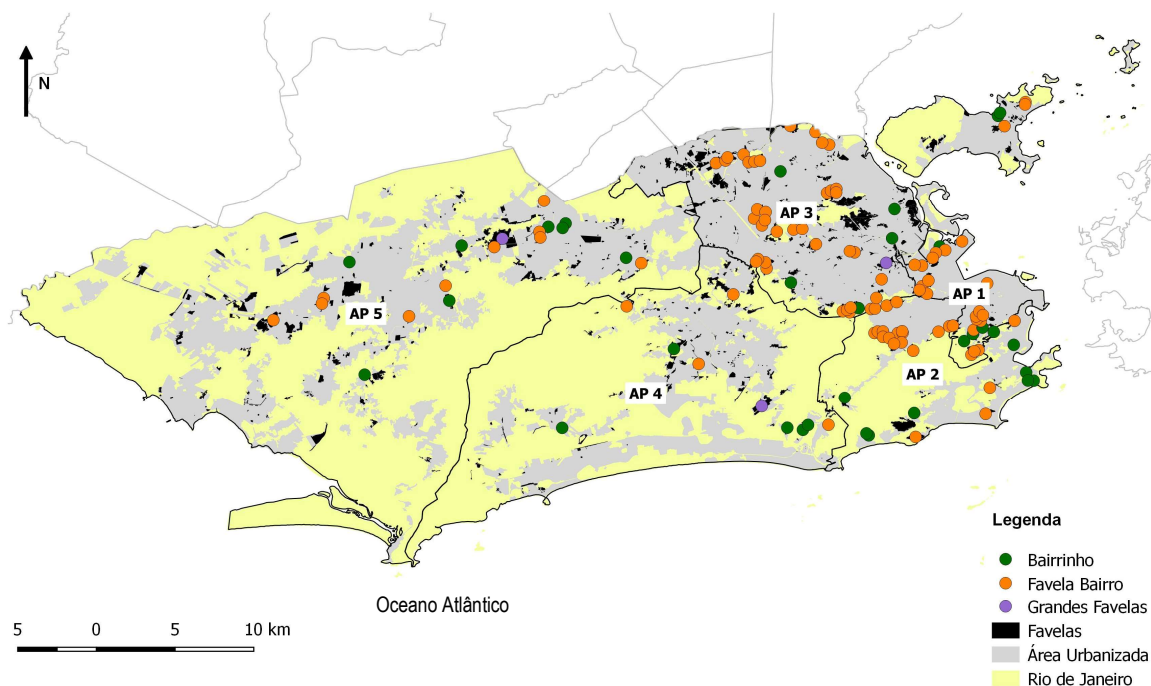
¹² Em sua atuação por meio do Grandes Favelas, o Favela-Bairro realizou obras de urbanização e elaborou planos urbanísticos, contemplando suas favelas de formas distintas. Enquanto três grandes favelas recebiam obras, a favela da Rocinha e o complexo do Alemão tiveram elaborados seus planos de urbanização.

Figura 4 – Favelas atendidas pela primeira fase do Programa Favela-Bairro



FONTE: Elaboração própria com dados do SABREN (2018)

Figura 5 – Favelas atendidas pelas demais fases do Programa Favela-Bairro, Grandes Favelas e Bairrinho



FONTE: Elaboração própria com dados do SABREN (2018)

2.2 MORAR CARIOCA

O Morar Carioca destaca-se como o programa de urbanização de favelas que marcou as duas gestões de Eduardo Paes (2009-2012 e 2013-2016) à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro. Apresentado inicialmente como Programa de Integração de Assentamentos Precários, foi coordenado pela SMH e recebeu volumosos recursos internacionais por meio de financiamentos do BID. Apesar de ser possível reconhecer neste programa uma continuidade em relação às políticas prévias de urbanização de favelas – consolidadas ao longo da década anterior com o fortalecimento da capacidade institucional e formação de um corpo técnico qualificado dentro da Prefeitura – ele incorporou inovações importantes, próprias da conjuntura políticas que se apresentava.

Neste período, a cidade passava por um singular processo de reordenamento do ambiente construído, girando em torno da transformação do Rio de Janeiro em cidade sede de grandes eventos esportivos internacionais. O programa Morar Carioca teve sua concepção, seu desenho institucional e suas intervenções alinhadas ao objetivo de tornar a cidade apta a promover o sucesso destes eventos. Ao mesmo tempo, era este mesmo “ciclo olímpico” que estava colocado discursivamente por Eduardo Paes como viabilizador das intervenções, apresentando este programa como um “legado” para a cidade¹³. O desenvolvimento deste programa ocorreu em meio ao agravamento das disparidades sociais, com o encarecimento do solo urbano acompanhado por um “boom imobiliário” (PINHO, 2016), uma produção periférica e precária de habitações populares por meio do PMCMV e uma forte política de remoções forçadas no entorno das grandes obras e dos clusters olímpicos (FAULHABER e AZEVEDO, 2015).

O Morar Carioca tinha como objetivo urbanizar todas as favelas da cidade até 2020, com exceção das favelas que já haviam recebido obras de urbanização por políticas públicas anteriores (sendo consideradas como favelas urbanizadas) ou que não eram passíveis de urbanização, tendo como critérios situações de risco e inadequação ao uso habitacional da área ocupada (TCMRJ, 2011; PAES e MAGALHÃES, 2010). Para alcançar tal objetivo, previa-se a execução do programa em três fases. Em sua primeira fase, que teve início nos primeiros meses de 2010, o programa incorporou os projetos cujos financiamentos já estavam em fase de contratação e execução, ou que faziam parte do banco de projetos da SMH (CAVALCANTI, 2017). Assim, a gestão de Eduardo Paes teria como pontapé inicial de suas ações de urbanização o ganho de capital político da conclusão destas obras que vinham sendo desenvolvidas nas gestões anteriores.

A segunda fase do Programa, lançada também em 2010, envolveu uma articulação institucional mais ampla, com a realização do “Concurso Morar Carioca – Conceituação e Prática em Urbanização de Favelas”, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, que na época tinha o arquiteto urbanista Sérgio Magalhães como seu presidente. Por meio deste concurso, foram selecionados 40 escritórios que passaram a compor um cadastro técnico

¹³ O Programa Morar Carioca foi apresentado como um dos legados olímpicos em algumas oportunidades pelo então prefeito. Sua fala ao TED, intitulada “Os quatro mandamentos da cidade”, foi um destes momentos que obteve ampla visibilidade nos grandes veículos de comunicação. Realizada em abril de 2012. A fala permanece disponível pelo link: <https://www.ted.com/talks/eduardo_paes_the_4_commandments_of_cities?language=pt-br>.

disponibilizado à SMH, aos quais seriam distribuídos agrupamentos de favelas como áreas de atuação¹⁴. Tendo como critério de priorização a proximidade das favelas aos locais em que haveria competições ou instalações construídas para os Jogos Olímpicos¹⁵, a proposta do Programa era ter todos os escritórios contratados entre os anos de 2011 e 2012 e a conclusão das obras em até dois anos após a contratação (CAVALCANTI, 2017).

Apesar da grande repercussão e articulação política e institucional em torno desta nova fase, poucos contratos foram firmados e as intervenções não cumpriram o cronograma previsto pelo programa. Marca o desenvolvimento do Morar Carioca a rearticulação das alianças partidárias que se deram após as eleições de outubro de 2012 (quando Eduardo Paes foi reeleito prefeito da cidade), levando à exoneração de Jorge Bittar, então Secretário Municipal de Habitação. A saída dele (que reassumiria seu mandato de Deputado Federal pelo PT), tendo como substituto Pierre Batista (funcionário de carreira da Caixa Econômica Federal e subsecretário da pasta) é acompanhada pelo refreamento do ritmo do Morar Carioca e por uma significativa restrição do escopo das intervenções propostas (SOUZA, 2014). Desta forma, o Morar Carioca teve sua segunda fase bastante comprometida e não chegou a alcançar a terceira fase prevista em seu desenho original, quando contemplaria as demais favelas urbanizáveis com mais de 100 domicílios (TCMRJ, 2011). Sobre o andamento dado ao programa, Cavalcanti coloca:

Até o final da gestão de Eduardo Paes como prefeito, ainda havia placas pela cidade anunciando obras do Morar Carioca, e a Prefeitura continuou a lançar resultados do programa em seus sites. Tratavam-se de obras iniciadas no âmbito de outros projetos, como no caso do Chapéu Mangueira e Babilônia, que contavam ainda com recursos do PROAP/Favela Bairro, e ainda da Providência e na Colônia Juliano Moreira, em que obras da Prefeitura implementadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, realizado com recursos federais) foram repassadas ao Morar Carioca. Para todos os efeitos, então, a maior parte das obras em andamento em favelas no Rio até o final da gestão Paes entraram na conta do Morar Carioca. No entanto, o que teria sido a sua fase 2, a partir do convênio com o IAB e do concurso, já havia sido considerada encerrada dentro da Prefeitura e da SMH. (CAVALCANTI, 2017, p. 213)

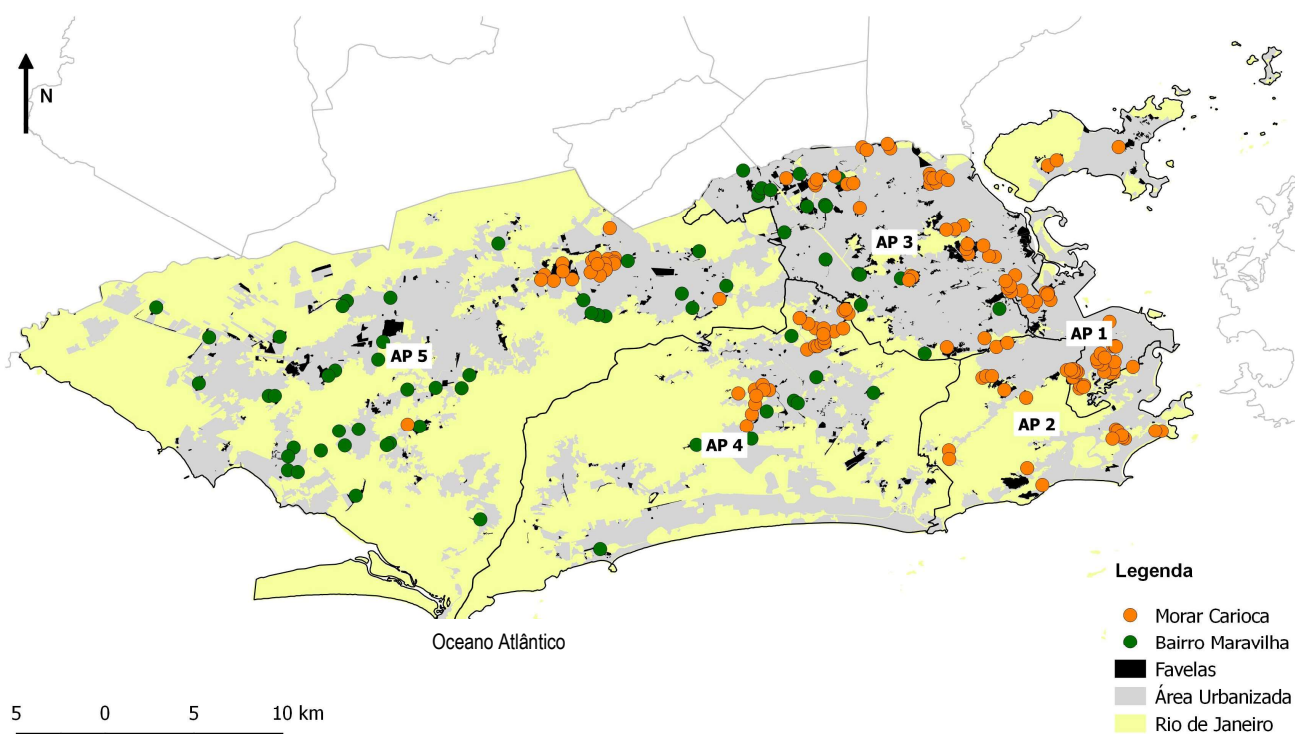
A distribuição territorial das intervenções englobadas pelo Morar Carioca, orientada para as áreas da cidade que historicamente sempre concentraram a maior parte dos investimentos em urbanização de favela, contrasta com um segundo programa lançado por essa mesma gestão, intitulado de Bairro Maravilha. Este programa foi lançado no final do ano de 2009, concentrando sua atuação na AP3 e na AP5, regiões pouco atendidas pelo Programa Favela-Bairro e pelo próprio Morar Carioca (SABREN, 2018). Com obras concentradas em pavimentação, sistema de drenagem e saneamento, o programa foi dividido entre Bairro

¹⁴ Para a realização deste programa, as favelas a serem urbanizadas foram agrupadas a partir de sua proximidade territorial. Foram formados 40 'agrupamentos', que passaram a ser recorrentemente identificados por números e nomes que faziam referência às suas localizações.

¹⁵ Esse tema chegou a ser divulgado na mídia: <<https://oglobo.globo.com/rio/segunda-fase-do-morar-carioca-prioriza-favelas-perto-de-areas-olimpicas-2831205>>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

Maravilha Oeste (BMO) e Bairro Maravilha Norte (BMN), com contratos feitos por licitações de conjuntos de áreas de intervenção, coordenados pela Secretaria Municipal de Obras¹⁶. A divulgação oficial do programa o colocava reiteradamente como um caso exemplar da isonomia da gestão municipal na distribuição dos recursos entre os bairros periféricos das zonas norte e oeste e as áreas centrais¹⁷. Este programa passou a ter um grande número de obras paralisadas com o fim do segundo mandato de Paes a frente da Prefeitura¹⁸. A distribuição das intervenções de ambos os programas na cidade pode ser vista na figura 6.

Figura 6 – Favelas atendidas pelo Morar Carioca e pelo Bairro Maravilha



¹⁶ O Bairro Maravilha não foi um programa exclusivamente de urbanização de favelas, tendo atendido vários bairros “formais”, com melhorias voltadas para infraestrutura e espaço público. Inclusive, ele foi coordenado pela Secretaria Municipal de Obras e não pela Secretaria Municipal de Habitação. Mas sua atuação em favelas importantes da zona oeste não deve ser desconsiderada, a exemplo das intervenções feitas no complexo de favelas da Fazenda Coqueiro (com uma população de mais de 45 mil habitantes), que já tinha recebido investimentos do Favela-Bairro e do Morar Carioca.

¹⁷ Esta forma de apresentar o programa pode ser percebida neste breve trecho recortado do Diário Oficial do município: “O projeto Bairro Maravilha vai dar cara nova à Zona Norte. A Prefeitura do Rio de Janeiro vai investir para recuperar áreas da cidade que não têm recebido atenção do poder público. Essas importantes áreas residenciais do subúrbio não foram atendidas pelos programas de revitalização implantados na cidade nos últimos anos”

¹⁸ No início do ano de 2018, dezenas de contratos vinculados aos dois programas integravam a listagem de obras paralisadas da Prefeitura do Rio de Janeiro, com contratos firmados entre os anos de 2014 e 2016. A partir de determinação do Tribunal de Contas do Município, a atual gestão municipal, que tem como prefeito Marcelo Crivella, passou a priorizar tais obras no orçamento municipal, dando então seguimento a alguns destes contratos no segundo semestre do ano. Sobre isso ver: “Relação de Obras Paralisadas em fevereiro de 2018”, disponível em: <<https://goo.gl/S5KkBU>>; “Crivella vistoria retomada de obras do Bairro Maravilha”, disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=7191819>>; e “TCM determina que Prefeitura priorize obras paradas antes de iniciar novos projetos”, disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/tcm-determina-que-a-prefeitura-de-prioridade-as-obras-paradas-antes-de-iniciar-novos-projetos.ghtml>>.

FONTE: Elaboração própria com dados do SABREN (2018)

2.3 PAC-FAVELAS

No ano de 2007, foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o duplo objetivo de promover uma série de grandes investimentos em infraestrutura (logística, energética, urbana) e aquecer setores estratégicos da economia nacional. Ele foi parte importante das políticas de desenvolvimento econômico implementadas a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) e nos dois mandatos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) – ao lado de outros, como o PMCMV – e rapidamente assumiu uma grande proporção em termos de abrangência e volume de recursos investidos. Uma de suas modalidades foi o PAC-Favelas¹⁹. O programa estava voltado para a promoção de obras de urbanização em favelas, desenvolvido por meio de parcerias entre o Governo Federal com estados e municípios, financiando obras de saneamento, drenagem, contenção, equipamentos públicos, provisão habitacional, trabalho social e regularização fundiária. O programa foi um marco nas políticas de urbanização de favelas do país, pois pela primeira vez o Governo Federal passou a destinar um volume significativo de recursos para essa área (DENALDI et al, 2016). Com isso, ele foi capaz também de envolver três governos diferentes à nível local: Sérgio Cabral no Governo do Estado e César Maia e Eduardo Paes na Prefeitura Municipal.

No Rio de Janeiro foram 33 operações contratadas, que resultaram em quase R\$3 bilhões investidos em 30 favelas ou complexos da cidade, com projetos de escopo variado e diferentes graus de complexidade²⁰. Foi a cidade brasileira que mais recebeu investimentos do programa para essa finalidade, concentrando 70% dos recursos destinados ao Estado do Rio de Janeiro e quase 10% de todo o recurso investido no país²¹. Algumas grandes obras chamaram a atenção por seu efeito midiático e seu pretensão caráter inovador. No Complexo do Alemão e no Morro da Providência foram construídos teleféricos que prometiam melhorar a acessibilidade e o deslocamento dos moradores em ambas as favelas. No Complexo de Manguinhos foi investido um volume considerável de recursos para elevar a linha do trem que atravessa o território e favorecer a integração dos moradores através da criação de um novo espaço público de uso comum. Na favela do Cantagalo foi construído um elevador panorâmico integrado a uma estação de metrô para facilitar o acesso dos moradores e criar um novo atrativo turístico. Já a favela da Rocinha recebeu em seu acesso principal uma passarela com projeto arquitetônico assinado por Oscar Niemeyer.

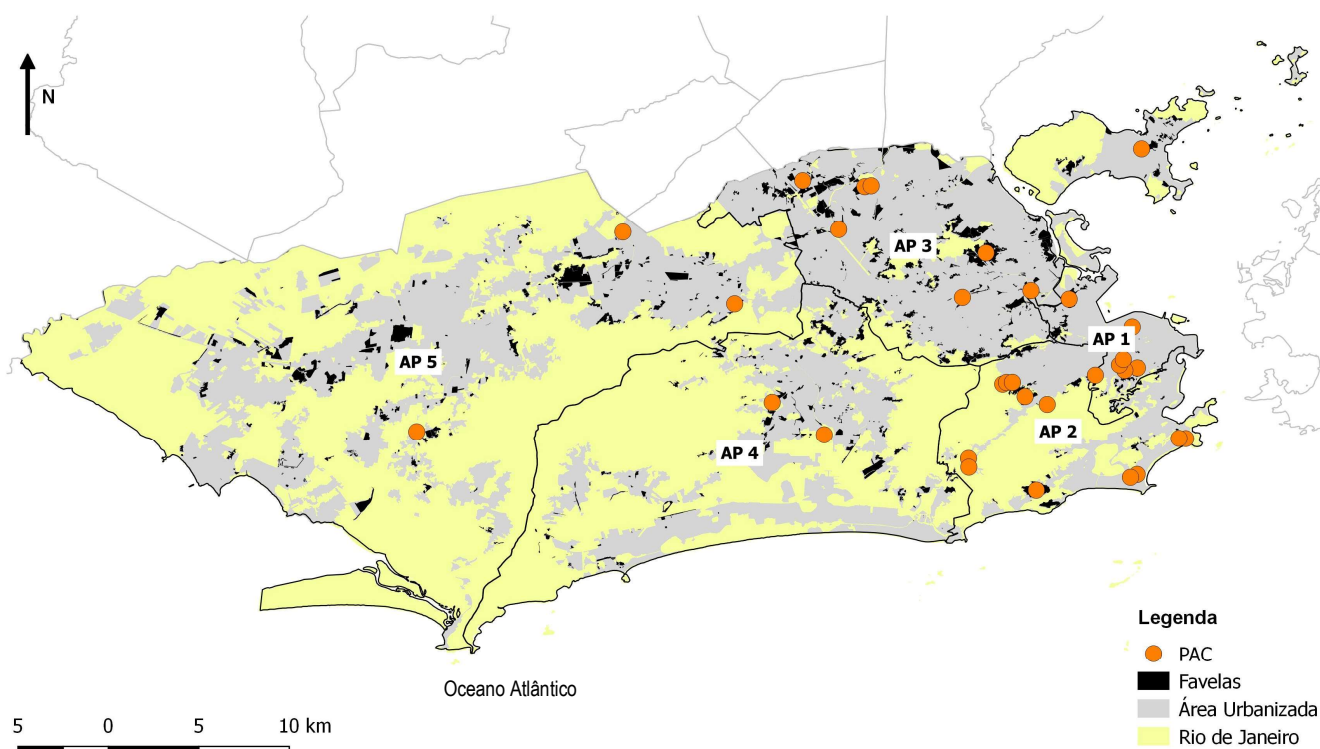
¹⁹ O programa atende oficialmente pela denominação PAC-Urbanização de Assentamentos Precários. Aqui está sendo usado como sinônimo o termo 'PAC-Favelas' apenas para reforçar o tipo de território que está sendo discutido no texto.

²⁰ Importante destacar que os contratos do PAC criaram seus próprios recortes territoriais para intervenção. Há contratos que incidem sobre favelas isoladas (Rocinha, Morro da Coroa, Fernão Cardin), outros que consideram complexos de favelas reconhecidos pela Prefeitura (Morro do Alemão, Baibilônia/Chapéu Mangueira, Cantagalo/Pavão-Pavãozinho). Mas há contratos que criam agrupamentos novos, a exemplo do denominado "Complexo da Tijuca" (Borel, Formiga, Tijuca, Mata Machado, Turano) que envolve favelas próximas mas não necessariamente contíguas.

²¹ Os dados sobre a implementação do PAC na cidade do Rio de Janeiro foram extraídos de base fornecida pelo Ministério das Cidades. No caso do município do Rio de Janeiro foram 30 contratos pela modalidade PAC-UAP e 3 pela modalidade PAC-Saneamento.

A dimensão e a grandeza dessas intervenções condiziam com o período virtuoso que o Rio de Janeiro parecia estar passando. O contexto político favorável gerado pela aliança nacional firmada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – reforçado na esfera local com a eleição de Sergio Cabral Filho para governador em 2006 e de Eduardo Paes para prefeito em 2008 – tinha conseguido alinhar os três entes federativos em torno de um mesmo projeto de desenvolvimento, que direcionou volume significativo de recursos para a cidade. Além dos investimentos feitos pelo PAC, o Rio de Janeiro recebeu também mais de R\$2 bilhões investidos em habitação pelo PMCMV²², foi parte importante da expansão das atividades da Petrobrás com impactos significativos sobre a economia local, além de ter se beneficiado indiretamente de uma série de grandes obras realizadas nos municípios vizinhos²³. A partir de 2009, o volume de investimentos na cidade é ampliado devido à centralidade assumida pelos grandes eventos esportivos na agenda política – especialmente a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de Verão de 2016 – servindo de pretexto para grandes obras de mobilidade e infraestrutura. Nesse período foi iniciado também o Projeto Porto Maravilha – maior Operação Urbana Consorciada do país até então – que contou com investimentos públicos de grande porte (PINHO, 2016).

Figura 7 – Favelas atendidas pelo PAC-Favelas



FONTE: Elaboração própria com dados do SABREN (2018)

²² Estão sendo considerados os investimentos feitos entre 2009 e 2016, apenas da Faixa 1 do programa.

²³ Tivemos a construção da rodovia Arco Metropolitano (que corta diversos municípios da periferia metropolitana), o início da construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro em Itaboraí, as obras de expansão do Porto de Sepetiba em Itaguaí, dentre outros.

No âmbito do PAC, foram 6 contratos firmados pelo Governo do Estado e outros 27 pela Prefeitura Municipal. Algumas diferenças entre eles cabem ser ressaltadas. O Governo Estadual atuou apenas em grandes favelas/complexos – Rocinha, Cantagalo, Alemão e Manguinhos – com contratos de alto valor e marcados por grandes intervenções de viés midiático. Ele foi responsável por 58% de todo o recurso investido pelo programa na cidade do Rio de Janeiro e a média do investimento por contrato ficou próxima dos R\$280 milhões. Só no caso do Complexo do Alemão foram quase R\$790 milhões investidos em uma intervenção que teve como destaque a construção de sistema de teleférico com 3.5km de extensão e seis estações²⁴. Já a Prefeitura Municipal atuou em um conjunto mais amplo de favelas: participou das intervenções que estavam sendo realizadas em grandes complexos (Alemão e Manguinhos), fez grandes intervenções de caráter midiático (Teleférico no Morro da Providência), mas, em geral, atuou em favelas menores e seguiu sua experiência prévia em programas de urbanização. Ela foi responsável por 42% de todo o recurso investido pelo programa na cidade do Rio de Janeiro e a média do investimento por contrato ficou próxima dos R\$45 milhões. Novamente há uma concentração das favelas atendidas na AP2 e AP3, conforme pode ser visto na figura 7.

3 AS INTERVENÇÕES DO PAC-FAVELAS E SUAS CAMADAS DE URBANIZAÇÃO

Se tomarmos como referência as favelas que receberam intervenções do PAC-Favelas na cidade, é possível recuperar um rico registro histórico dos programas de urbanização implementados na cidade nos últimos vinte anos. Por meio desse recorte foi possível identificar favelas que vêm recebendo sucessivas ações e intervenções, sobrepondo obras realizadas pelo Favela-Bairro, Grandes Favelas, Bairrinho e Morar Carioca. Essas sobreposições indicam que os projetos de urbanização não podem ser tomados como definitivos e dificilmente conseguem propor soluções definitivas aos problemas habitacionais existentes. Essa dificuldade resulta tanto das dinâmicas internas desses territórios – que na maioria das vezes seguem se expandindo e se adensando – quanto de opções políticas tomadas pelo poder público. Muitas vezes, o escopo delimitado pelas intervenções acaba excluindo áreas de maior dificuldade na intervenção ou se resumindo a ações mais administrativas de regularização edilícia e urbanística. As favelas do Rio de Janeiro são espaços heterogêneos – conforme discutido no primeiro tópico deste texto – mas também dinâmicos, nos quais as demandas por infraestrutura urbana se renovam ao longo do tempo, não havendo portanto soluções definitivas.

Dos territórios que receberam obras deste PAC-Favelas, parte significativa já havia recebido obras de urbanização nas décadas de 1990 e 2000 por meio do Programa Favela-Bairro. Foi o caso das favelas Morro Santos Rodrigues, Parque Alegria e Morro da Providência (na AP1); Babilônia, Chapéu-Mangueira, Cantagalo e as favelas do Maciço da Tijuca (na AP2); Vila Rica, Vila Esperança e Conjunto Residencial Fernão Cardin (na AP3); a Colônia Juliano Moreira (na AP4); e Areal, Vila João Lopes e Vila Catiri (na AP 5).

²⁴ O teleférico do Complexo do Alemão foi desativado em 2016.

Este conjunto de favelas foi atendido por obras do Favela-Bairro em diferentes frentes. Algumas delas compunham um primeiro grupo que, entre os anos de 1993 e 1996, recebeu intervenções da fase embrionária do programa, antes do significativo aporte de verbas feito pelo BID. Ao retomarmos os critérios de seleção deste primeiro grupo de favelas estabelecidos pela gestão municipal, chama atenção que a escolha das favelas a ser urbanizadas tenha levado em consideração a expectativa de obter resultados positivos em curto prazo, tendo então sido selecionadas favelas de médio porte que em seu processo de formação e consolidação já haviam recebido investimentos públicos anteriores para urbanização. Destas favelas atendidas pelo recém-criado Favela-Bairro, que neste momento já recebiam uma segunda camada de obras de urbanização, cinco chegaram a receber também obras do PAC-favelas nos últimos anos: Conjunto Residencial Fernão Cardin, Mata Machado e três favelas que hoje integram o complexo João Paulo II (Borda do Mato, Nova Divinéia, Parque João Paulo II). Nas favelas atendidas pela segunda fase do programa, encontramos mais alguns casos de sobreposição com o PAC-favelas. Através do Programa Bairrinho temos as favelas Areal, Babilônia e Chapéu Mangueira; no Maciço da Tijuca temos Borel e Morro da Formiga; no Grandes Favelas temos a Rocinha (com elaboração de um plano de urbanização).

Entretanto, a sobreposição da atuação do PAC-favelas às favelas atendidas pelo Favela-Bairro é maior na segunda fase deste programa, quando são então incluídos no seu escopo os grandes complexos de favelas. Com isso temos o complexo de favelas do Alemão inserido no Programa Grandes Favelas; Tijuçu (pequena favela localizada no Alto da Boa Vista, muito próxima à favela Mata Machado, contemplada na primeira fase do Programa) e Entre Rios (favela do complexo da Colônia Juliano Moreira) inseridos no Bairrinho; e diversas outras favelas atendidas pelo Favela-Bairro (favelas do complexo do Turano, de São Carlos e de Acari são alguns exemplos).

Nestas favelas onde houve sobreposição dos programas PAC-favelas ao Favela-Bairro, é possível observar a coincidência dos seus portes. Com exceção daquelas inseridas na linha Grandes Favelas, as favelas deste grupo possuem até 2.200 domicílios. Esta característica em comum pode ser atribuída às diretrizes do Favela-Bairro que restringiam o porte das favelas a serem atendidas e buscava a redução das taxas de crescimento destas áreas. Como apontado por CAVALLIERI e VIAL (2009), a taxa de crescimento das áreas ocupadas pelas favelas urbanizada no Favela-Bairro foi significativamente inferior à taxa das demais²⁵. Enquanto as favelas urbanizadas pelo programa cresceram em média 1,77%, as favelas de porte equivalente cresceram em média 7,13%. Ao analisarem o chamado “efeito Favela-Bairro”, os autores ressaltam que o sucesso na contenção do crescimento das favelas foi ainda maior com o “efeito POUSO”. Criado em 1996, o POUSO (Posto de Orientação Urbanística e Social) foi um

²⁵ Cabe aqui destacar que, apesar do esforço realizado pelos autores para encontrar formas de reconhecer os “efeitos” destes dois programas, deve-se considerar que esta comparação entre as favelas que receberam obras do Favela-Bairro, sendo acompanhadas pelos POUSOS, e aquelas que não receberam obras demanda também uma clareza maior quanto às diferenças qualitativas entre estes dois grupos. Mesmo que tenham sido observadas favelas de mesmo porte em um mesmo recorte temporal, aquelas favelas que receberam obras de urbanização podem ter características que implicassem em mudanças nas suas taxas de crescimento à revelia das intervenções. Tratam-se de características como: grau de consolidação do assentamento, articulação política interna à favela (como a presença de Associações de Moradores) que por vezes pactuam normas ao uso e à ocupação do solo, proximidade com novos postos de emprego ou desastres naturais no entorno próximo que levam a deslocamentos populacionais em busca de novas moradias. Portanto, apesar de serem índices contundentes quantos aos efeitos em análise, faz-se necessário ponderar sobre fatores não considerados para qualificar os grupos em análise.

projeto também coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação com o intuito de constituir-se como uma unidade administrativa mais próxima às favelas beneficiadas por programas municipais, formada por equipe multidisciplinar e tendo como atividades centrais a serem desenvolvidas a orientação urbanística, o planejamento local, a regularização urbanística e fundiária²⁶. Nas favelas que receberam os dois projetos, assim contando com os efeitos “POUSO” e “Favela-Bairro”, a taxa de crescimento foi de 1,1%, indicando que a articulação dos dois programas potencializou o controle de expansão das favelas urbanizadas.

Apesar do POUSO não ser apresentado oficialmente como um programa de urbanização de favelas, sua relevância no alcance dos objetivos destes programas e suas atividades afins colocam-no como mais uma importante camada de urbanização no recorte aqui analisado. Dentre as favelas que receberam PAC-favelas, uma parte significativa também foi atendida por POUSO, são elas: favelas do Parque João Paulo II (Borda do Mato, Nova Divinéia e Parque João Paulo II), Guarabu, Rocinha, Conjunto Residencial Fernão Cardin, Borel, Morro da Formiga e favelas localizadas no Auto da Boa Vista (Tijuaçu e Mata Machado)²⁷.

Com o início das gestões de Eduardo Paes à frente da Prefeitura, muitas favelas da cidade passaram a ganhar novas camadas de urbanização, especialmente através do Programa Morar Carioca. Diferente do que havia ocorrido na primeira fase do Programa Favela-Bairro, que anunciava ter prioridade de atender favelas que já haviam anteriormente recebido obras de urbanização por outras iniciativas do poder público, no caso do Morar Carioca o discurso oficial de afirmava a intenção em atender as favelas ainda “não urbanizadas” (TCMRJ, 2011; PAES e MAGALHÃES, 2010). Entretanto, em sua primeira fase, o Programa atuou em um conjunto de favelas com grande correspondência com as favelas que já haviam sido contempladas pelo Favela-Bairro em sua segunda fase. As favelas de Acari são exemplos desta correspondência entre as áreas atendidas pelos dois programas, tendo recebido obras do Favela-Bairro em sua segunda fase e também estando inseridas no Morar Carioca em sua primeira fase. Este primeiro momento do Morar Carioca teve suas intervenções marcadas também pela articulação com obras do PAC-favelas, tendo atuado em grande parte das favelas também atendidas pelo programa promovido pelo Governo Federal. Diferente do que houve em sua primeira fase, a segunda fase do Morar Carioca coloca um distanciamento da atuação do PAC-favelas, não havendo sobreposição entre as favelas atendidas pelo programa promovido pelo Governo Federal e aquelas previstas para a continuidade do programa municipal²⁸. Nesta fase, poucos contratos foram firmados e as intervenções realizadas ficaram bastante aquém das expectativas colocadas pela gestão municipal (CAVALCANTI, 2017).

Como reiterado nas discussões propostas por Calvacanti (2013 e 2017), o contexto no qual insere-se o Morar Carioca não nos permite uma análise descolada da perspectiva mais ampla sobre a “chegada do Estado” nas favelas, então consolidadas “na política e na paisagem carioca”. Se por um lado temos a urbanização como política adentrando a estes territórios,

²⁶ Apesar do amplo escopo proposto no desenho deste programa, os POUSOs tiveram suas atividades centradas na fiscalização quanto ao cumprimento da legislação urbanística e edilícia.

²⁷ Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=139748>>. Acesso em 15/11/2018.

²⁸ Conforme dados divulgados pelo Diário Oficial da União (<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/31324067/pg-207-secao-3-diario-oficial-da-uniao-dou-de-10-10-2011>) e pela Secretaria Municipal de Habitação.

temos também o controle militar, instituído neste contexto pela ocupação das favelas por UPPs. Diante do discurso reproduzido oficialmente de que o domínio territorial pelo tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro se dá em parte pela “ausência” de Estado nestas áreas, o Estado busca fazer-se presente por meio de melhorias materiais, como obras de infraestrutura e melhorias urbanas. Observando-se então o recorte das favelas cariocas que receberam obras do PAC-favelas, é possível perceber esta articulação entre as obras de urbanização e a política de “pacificação”. Entretanto, a atuação conjunta se dá de forma restrita às favelas localizadas na AP1, AP2 e AP 3, excluindo-se a AP4 e AP5. Os complexos de favelas da Colônia Juliano Moreira e de Acari são exemplos de áreas nas quais houveram obras de urbanização sem a sobreposição da política de “pacificação”. Enquanto a distribuição espacial das UPP’s pela cidade se dava diretamente relacionada às áreas que receberiam eventos internacionais e ao domínio territorial exercido por milícias na zona oeste da cidade, as ações de urbanização do PAC-favelas extrapolaram estes limites (ainda que tenha se concentrado nas AP’s mais centrais).

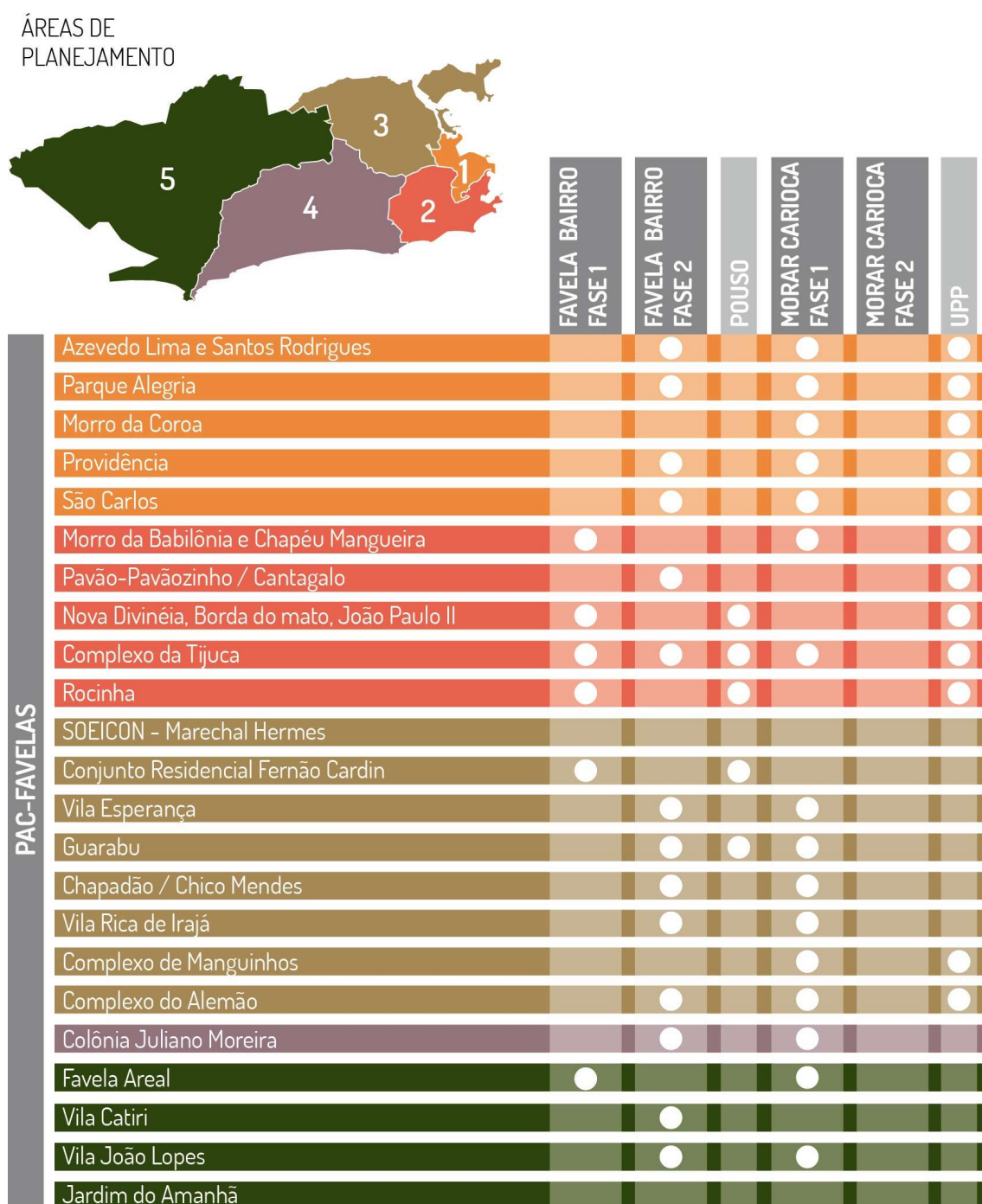
Leitão e Delaclave (2013) destacam ainda a articulação entre estas duas políticas a partir de seus desdobramentos para as condições de andamento das obras de urbanização. Em um texto sobre o Programa Morar Carioca, ainda no início de sua segunda fase, os autores colocam a expectativa de que a implantação das UPP’s contribuísse para o alcance de resultados mais satisfatórios nas obras de urbanização em relação a obras comprometidas durante o Programa Favela-Bairro pela presença ostensiva do narcotráfico. Reconhecendo as críticas quanto à seletividade das favelas que receberiam as ações de “pacificação” e a necessidade da promoção social por meio de projetos complementares, os autores reforçam que “não há dúvidas de que esse quadro de “pacificação” de favelas favorece amplamente a atuação das equipes que desenvolverão projetos de urbanização, seja no que se refere à questão operacional propriamente dita, seja no que se refere às possibilidades de uma autêntica participação comunitária nas diferentes fases de trabalho” (2013, p. 279). Nas diversas favelas onde estas duas políticas se deram de forma articulada, as mudanças nas condições de moradia se dão ainda pela ampliação da oferta de serviços públicos e formalização de serviços privados.

[...] o acoplamento entre as intervenções em larga escala do PAC e as UPPs articula uma gramática de controle social das favelas, que constitui a política de remodelação urbana prevista pelo projeto do Rio como cidade olímpica: é a gramática da PACificação. Os efeitos dessa combinação de urbanização e militarização – e do novo patamar alcançado por ambos os tipos de intervenção – abre uma série de disputas, oportunidades e desafios para o exercício dos poderes locais. Do ponto de vista da vida diária nas favelas, essas reconfigurações criam novas mediações e mediadores para gerenciar o deslocamento de pessoas e a distribuição de chaves para apartamentos em novos conjuntos habitacionais, e também a intermediação de oportunidades de emprego nas obras de construção civil (CAVALCANTI, 2013, p. 197).

Para Cavalcanti (2013), apesar da política de urbanização de favelas colocada pelo PAC-favelas não se apresentar como novidade significativa em si mesma (levando-se em

consideração o seu ineditismo quanto à grande escala das intervenções), é a sua articulação com a política de pacificação dada pelas UPP's que torna esta sobreposição singular, “uma experiência em escala sem precedentes” (CAVALCANTI, 2013, p. 197). Desta forma, para a autora, esta articulação entre urbanização e pacificação é parte essencial de uma mudança qualitativa das políticas públicas voltadas para as favelas cariocas, com as obras de urbanização passando a compor apenas como um dos aspectos de “pacificação” de forma ampla destes territórios.

Figura 8 – Síntese das favelas atendidas pelo PAC-Favelas e suas camadas de urbanização



FONTE: Elaboração própria

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno das políticas de urbanização de favela possui grande expressividade na produção acadêmica crítica sobre os processos de urbanização das grandes cidades brasileiras, com uma relevante discussão consolidada em torno do tema. Grande parte dessa literatura tem como ponto de partida o entendimento de que as favelas não são soluções provisórias, mas parte inerente do processo de produção do espaço urbano e com profundas conexões com as formas de reprodução de nosso capitalismo periférico. Para as classes populares, as favelas são uma forma de moradia legítima, que se coloca como uma solução possível diante do acesso restrito ao solo urbano por meio do mercado imobiliário formal e da ineficácia das políticas públicas de provisão habitacional. No caso da cidade do Rio de Janeiro – que possui uma parcela significativa de sua população morando nessa condição e com relevantes índices de crescimento nas últimas décadas – permanece de grande importância seguir investindo nessa discussão e buscando compreender como estes espaços estão inseridos na agenda do poder público.

A reflexão proposta neste texto, buscou apresentar um breve panorama das principais políticas de urbanização de favelas implementadas na cidade ao longo das últimas duas décadas. Foram abordados diretamente o Programa Favela-Bairro, o Programa Morar Carioca e o PAC-Favelas. Quando pertinente foram discutidos também programas transversais como o Bairro Maravilha, o POUZO e as UPPs. Tomando como recorte as favelas atendidas pelo PAC-Favelas, foi possível identificar a existência de ciclos de reinvestimento em áreas específicas, com destaque para algumas favelas que têm sido recorrentemente inseridas em programas de urbanização. Como destacado ao longo do texto, estes casos podem se tratar tanto de contratos alongados – que atravessam gestões e recebem novas roupagens – como no caso dos contratos que tiveram origem na segunda fase do Programa Favela-Bairro e foram posteriormente inseridos no Programa Morar Carioca, por vezes atuando de forma articulada com obras promovidas também pelo PAC-favelas. Mas podem consistir também em intervenções em áreas distintas dentro uma mesma favela, seja por atenderem a escopos diferentes, implicando em frentes de obras igualmente distintas, como atuando em áreas de extensões recentes destas favelas. Analisando a inserção destes programas de urbanização no território da cidade, ganha destaque a concentração maior do acúmulo de camadas de urbanização nas favelas localizadas nas áreas de dinâmica imobiliária mais intensa, em detrimento das áreas periféricas e de expansão urbana mais recente (especialmente AP4 e AP5) onde a população das favelas cresceu significativamente entre os anos de 2000 e 2010.

O contexto político também se mostrou uma variável fundamental para compreender o escopo e o andamento desses programas. O Programa Favela-Bairro surge em um contexto de grande crítica aos processos de remoção forçada que foram realizados na cidade nas décadas de 1960 e 1970, passando a reconhecer a possibilidade de manter a população das favelas em seus locais de origem e promover melhorias urbanas efetivas. Foi um período em que o ajuste neoliberal promovido pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) não oferecia muita margem para investimentos e obrigava os governos locais a buscar soluções de financiamento em bancos e agências internacionais de fomento. O Morar

Carioca e o PAC-Favelas foram implementados em um contexto já bastante distinto. Eles consolidaram a atuação da prefeitura em programas de urbanização de favela, mas passaram a incorporar novos elementos ligados tanto ao “projeto olímpico” que estava sendo implementado na escala local, quanto ao modelo de desenvolvimento que estava posto na esfera nacional. O PAC-Favelas pode ser tomado como um bom exemplo disso. De um lado realizando as grandes obras em favelas emblemáticas que foram enunciadas acima, em sintonia com outros grandes investimentos que estavam ocorrendo na cidade. De outro realizando obras mais modestas em favelas de pequeno porte na esteira do que já vinha sendo feito na cidade desde os programas de urbanização lançados nos governos anteriores.

Este artigo foi uma primeira tentativa de sintetizar essas informações e tentar sobrepor no tempo e no espaço o resultado dos programas implementados. Houve um esforço em trabalhar com as bases disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, mas várias questões permanecem em aberto para futuros desdobramentos de pesquisa. Uma primeira questão colocada diz respeito a como as camadas se articulam no que diz respeito ao escopo dos programas. Uma análise mais detalhada poderá mostrar se houve de fato uma complementariedade nas intervenções feitas ou ciclo vicioso de reinvestimentos. Uma segunda questão diz respeito aos agentes envolvidos na execução desses programas. Da parte do poder público foi possível identificar a prevalência de alguns setores nesse campo de atuação – particularmente a Secretaria Municipal de Habitação – e um acúmulo de experiências. Mas, e no setor privado? Quem foram os agentes que deram suporte a esses programas. E o que dizer da entrada do Governo Estadual e do Governo Federal por meio da execução do PAC-Favelas? Por fim, cabe lembrar que pela primeira vez em quase 25 anos a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro não possui um programa de urbanização de favelas em sua agenda política atual. Até o momento, o Prefeito Marcelo Crivella (2017-2020) não deu protagonismo ao tema – tendo havido ainda um relevante conflito com relação à proposta de ampla remoção na favela de Rio das Pedras, uma das maiores da cidade, por meio de uma Parceria Público-Privada – e o Governador Eleito Wilson Witzel (2018-2022) também não incorporou essa discussão em sua campanha e em seu plano de governo. Resta saber o que sobrá desse histórico daqui para à frente.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. **Consulta de Lançamentos**. Município do Rio de Janeiro (2003/2013). Rio de Janeiro, 2014.

BURGOS, Marcelo. Dos parques proletários ao Favela-Bairro. As políticas Públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRUM, Mario. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O Social em Questão**, Ano XVI (nº29), 2013, p.179-208.

CARDOSO, Adauto Lucio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrópole**. Nº 17, 2007, p. 219-240.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAUJO, Rosane. A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In: Adauto Cardoso (Org.) **Coleção Habitar - Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre, 2007.

CAVALCANTI, Mariana. À espera, em ruínas: Urbanismo, estética e política no Rio de Janeiro da 'PACificação'. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Vol. 6, nº2, abr/mai/jun 2013, p. 191-228.

CAVALCANTI, Mariana. Vida e morte do "agrupamento 26": breve etnografia do Morar Carioca na "Barra Olímpica" (2011-2013). **Revista de Antropologia (São Paulo, Online)**. Vol. 60, nº3, 2017, p. 211-235.

DENALDI, Rosana et al.. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metrópole**. Vol.18, nº35, 2016, p. 101-118.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

GONÇALVES, Rafael. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. In: **URBANA – Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**. Vol. 1, nº1, 2006.

IPP – Instituto Pereira Passos; CAVALLIERI, Fernando; VIAL, Adriana. Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010. **Coleção Estudo Cariocas**. 2012.

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE, Jonas. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? **O Social em Questão** - Ano XVI - no 29 – 2013 - pp. 265-284.

MELLO, Juliana Bandeira de. **Urbanização Sim, Remoção Não**. A atuação da Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara nas décadas de 1960 e 1970. . Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, 2014.

NOVAIS, Pedro. **Uma estratégia chamada Planejamento Estratégico**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro: Tese de doutorado defendida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

PAES, Eduardo, MAGALHÃES, Sérgio. Morar Carioca. **Jornal O Globo**, 15 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.038/3653>>. Acesso em 20/10/2018.

PINHO, Thiago. **O capital financeiro imobiliário no Brasil: O caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.** Dissertação de mestrado defendida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

RIBEIRO, Viviane. **A (des)construção do espaço carioca na "Era Cesar Maia" (1993-2008).** Reflexões sobre o modelo de planejamento urbano estratégico e o conjunto de objetos arquitetônicos denominado 'Pentágono do Milênio'. Rio de Janeiro: Tese de doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

SABREN – Sistema de Assentamentos de Baixa Renda da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.

SÁNCHEZ, Fernanda; MOURA, Rosa. Cidade-Modelo: espelhos de virtude ou reprodução do mesmo? **Cadernos IPPUR**, Ano XIII (2), 1999, p. 95-114.

SOUZA, Maria Julieta. Morar Carioca, a intenção e o gesto: limites do planejamento na gestão urbana contemporânea. **I Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - Urbfavelas**, 2014, São Bernardo do Campo - SP. Anais do I Urbfavelas, 2014.

TCMRJ - Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **Relatório de Auditoria Operacional TCMRJ.** Órgão Auditado: Secretaria Municipal de Habitação. Rio de Janeiro: TCMRJ, 2011.

VIAL, Adriana; CAVALLIERI, Fernando. O efeito da presença governamental sobre a expansão horizontal das favelas do Rio de Janeiro: os Pouso's e o Programa Favela-Bairro. **Coleção Estudos Cariocas.** Rio de Janeiro: PCRJ, 2009.

VAINER, Carlos. Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Otília Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato (Org.) **A cidade do pensamento único.** Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.